



Universidad Nacional Autónoma de México
Facultad de Filosofía y Letras

Maestría en Estudios Latinoamericanos
(Historia)

**“La política social del Estado mexicano
1982-2002: educación, salud, seguridad
social y pensiones”**

Tesis
Que para obtener el grado de
Maestra en Estudios Latinoamericanos
presenta:
Irma Delgado Martínez

Director de Tesis:
Dr. Rodrigo Páez Montalbán

México, D.F.

2009



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Los rumores de la plaza quedan atrás y entro en la Biblioteca. De una manera casi física siento la gravitación de los libros, el ámbito sereno de un orden, el tiempo disecado y conservado mágicamente. A izquierda y derecha, absortos en su lúcido sueño, se perfilan los rostros momentáneos de los lectores, a la luz de las lámparas estudiosas, como en la hipálage de Miltón. Recuerdo haber recordado ya esa figura, en este lugar, y después aquel otro epíteto que define por el contorno, el *árido camello* del *Lunario*, y después aquel hexámetro de la *Eneida*, que maneja y supera el mismo artificio:

Ibant obscuri sola sub nocte per umbras

Estas reflexiones me dejan en la puerta de su despacho. Entro; cambiamos unas cuantas palabras y le doy este libro. Si no me engaño, usted no me malquería, Lugones, y le hubiera gustado que le gustara algún trabajo mío. Ello no ocurrió nunca, pero esta vez usted vuelve las páginas y lee con aprobación algún verso, acaso porque en él ha reconocido su propia voz, acaso porque la práctica deficiente le importa menos que la sana teoría. En este punto se deshace mi sueño, como el agua en el agua. La vasta biblioteca que me rodea está en la calle México, no en la calle Rodríguez Peña, y usted, Lugones, se mató a principios del treinta y ocho. Mi vanidad y mi nostalgia han armado una escena imposible. Así será (me digo), pero mañana yo también habré muerto y se confundirán nuestros tiempos y la cronología se perderá en un orbe de símbolos y de algún modo será justo afirmar que yo le he traído este libro y que usted lo ha aceptado.

dedicatoria a Leopoldo Lugones que aparece en
El hacedor, de Jorge Luis Borges
Buenos Aires: Emecé, 1960

Agradecimientos

En esta parte de la tesis siempre uno se convierte en injusto porque se olvida, por no tener registro escrito, de las muchas personas que contribuyeron a que este trabajo salga a la luz.

La tesis no es solo su escritura, sino la investigación, la gesta del proyecto en sí, el desarrollo de la idea y muchas cosas más. Enumerar a las personas y a las instituciones que me ayudaron en esto sería interminable, ya que por suerte cuento con mucha gente que me ayuda, me ayudó y me seguirá ayudando, en este rubro de investigación en nuestro país

Creo que un gran responsable de esta tesis es el director, el doctor Rodrigo Páez Montalbán, quien por supuesto no tiene que ver con mis errores dentro del trabajo, sino con la puesta a punto de esta tesis, haciéndose cargo de una responsabilidad a la altura de su profesionalismo. Al doctor Páez Montalbán, le he quitado tiempo de su trabajo para que me acompañe en la realización de esta tesis. Nunca le podré agradecer lo suficiente el enorme esfuerzo de soportarme durante tanto tiempo. Sin el esta tesis nunca hubiese sido posible.

A los profesores de la maestría, quienes me allanaron el camino y me llevaron de la mano, haciéndome ver lo diferente que puede ser la realidad con diferentes miradas.

A mis maestros en el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, quienes me inspiran para continuar en la carrera académica. Los maestros Arturo Bonilla Sánchez y Sergio Suárez Guevara, que me han enseñado, sin saberlo, que el compartir el conocimiento es una de las alegrías más vitales de la vida, y además una obligación para con nuestros pares.

Sin el apoyo en todo sentido de mis padres, que ya no están físicamente conmigo, mis hermanos y mis sobrinos, el placer cotidiano de vivir sería simple monotonía. Es difícil imaginar cómo sería el andar cotidiano sin recordar su comprensión, su apoyo inmenso y su amor. Gracias a mis padres, hermanos y sobrinos por compartir y dedicar gran parte de sus vidas conmigo y por darme aliento para la ardua tarea de caminar hacia la perspectiva de un nuevo día; de verdad serán inolvidables.

Índice

Agradecimientos.....	5
Introducción.....	11
Capítulo I. Qué es la política social.....	21
1.1. El concepto de política social.....	21
1.2. Los antecedentes.....	24
1.3. La política social del Siglo XX.....	32
1.4. La nueva política social del liberalismo.....	36
1.4.1. Ideas básicas.....	36
1.5. Conclusiones.....	42
Capítulo II. El nacimiento del Estado mexicano.....	49
2.1. El Estado mexicano	49
2.1.2. El nacimiento del Estado	49
2.2. Los límites del desarrollo porfiriano	57
2.3. La Revolución mexicana, sus características y objetivos.....	61
2.4. La Constitución de 1917.....	64
2.5. Conclusiones.....	68
Capítulo III. Origen y desarrollo de la política social en México, 1930-1982.....	75
3.1. Los antecedentes.....	75
3.2. El cardenismo, 1934-1940.....	82
3.3. La unidad nacional, 1940-1946.....	84
3.4. El comienzo del civilismo, 1946-1952.....	87
3.5. El inicio de la política estabilizadora, 1952-1958.....	87
3.6. La consolidación de la política estabilizadora, 1958-1964.....	89
3.7. El ocaso del desarrollo estabilizador, 1964-1970.....	91
3.8. El desarrollo compartido, 1970-1976.....	95
3.9. El inicio de la crisis, 1976-1982.....	99
3.10. La privatización, 1982-2000.....	104
3.10.1 El cambio del modelo, 1982-1988.....	104
3.10.2. La aplicación del modelo, 1988-2002.....	108
3.11. Conclusiones.....	112

Capítulo IV La reforma del Estado mexicano.....	111
4.1. El agotamiento del modelo de sustitución de importaciones.....	121
4.2. La ineficiencia estatal.....	124
4.3. La justificación de la reforma del Estado.....	126
4.4. La reestructuración del Estado. El sexenio de Miguel de la Madrid.....	134
4.5. Conclusiones.....	145
Capítulo V. Transformaciones en la Política Social, 1982-2003.....	149
5.1. El neoliberalismo y política social en México.....	149
5.1.1. La etapa expansiva y la crisis de la protección social, 1950-1982.....	149
5.1.2. Condiciones de la seguridad social en México.....	159
5.1.3. La fatalidad del ISSSTE.....	160
5.2. Transformaciones en la política social.....	161
5.2.1. Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL).....	164
5.2.2. Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA).....	165
5.2.3. Contigo.....	168
5.3. Las reformas en la educación.....	171
5.3.1. Las cifras en la educación pública.....	184
5.4. Las reformas en la salud.....	193
5.4.1. Sistema de servicios de salud.....	195
5.4.1.1. Organización general.....	195
5.4.1.2. Financiamiento y gasto.....	196
5.4.1.3. Seguimiento y evaluación de la reforma sectorial.....	198
5.4.1.4. Evaluación de los resultados de la PRSS.....	199
5.4.1.5. Equidad.....	199
5.4.1.6. Efectividad y calidad.....	199
5.4.1.7. Eficiencia.....	200
5.4.1.8. Sostenibilidad.....	200
5.4.1.9. Participación y control social.....	201
5.4.2. Las cifras en la salud.....	201
5.5. Las reformas en la seguridad social.....	212
5.5.1. La seguridad social en cifras.....	215
5.6. Las reformas en pensiones y jubilaciones.....	222

5.6.1. Características de los regímenes de ahorro y capitalización individual.....	222
5.6.2. Los antecedentes al nuevo sistema.....	226
5.6.3. El nuevo sistema de pensiones.....	228
5.6.3.1. Características generales del nuevo sistema.....	228
5.6.3.2. Marco operacional.....	230
5.6.3.3. Marco regulatorio.....	232
5.6.4. Las cifras en pensiones y jubilaciones.....	234
5.7. Conclusiones.....	245
Capítulo VI. Conclusiones.....	251
Bibliografía.....	273

Introducción

Desde el ámbito de las políticas públicas, la política social toma particular relevancia a nivel mundial en el transcurso de los últimos treinta años; esto como resultado, entre otras causas, de la grave crisis económica presente en el mundo como producto de la aplicación del modelo neoliberal. A dicha estrategia y sus efectos, se le reconoce como la causante del desempleo masivo, del adelgazamiento de los beneficios del llamado Estado de bienestar, de la pérdida vertiginosa del poder adquisitivo de las grandes mayorías, de la elevación del gran número de pobres y, sobre todo, del incremento de la población en pobreza extrema.

Este efecto devastador de la política neoliberal, no ha hecho excepciones en relación con el grado de desarrollo de los distintos países en el mundo; sin embargo, sus efectos han alcanzado niveles peligrosos en países, que como México y otros países que no contaban con un Estado de bienestar altamente desarrollado.

Incluso, diversos estudiosos de la economía internacional han observado que el origen profundo de la crisis económico financiera que desde hace más de tres décadas sigue vigente en el mundo, se produjo, entre otras causas, como consecuencia de la carrera armamentista y de la crisis petrolera de los años setenta y principios de los ochenta. Estos acontecimientos provocaron una elevación sustancial en el déficit de la balanza de pagos de una gran cantidad de países, así como un elevado endeudamiento de las naciones en vías de desarrollo. A partir de esta hipótesis, varios analistas sugirieron que con la finalidad de impedir una crisis de mayores consecuencias internacionales, era necesario reducir los gastos de los Estados, producto estos –argumentaban- de la exagerada intervención de los gobiernos en las economías.

Esto trajo como consecuencia una política de *adelgazamiento* de los Estados, así como, todo un paquete de medidas complementarias para superar desajustes de naturaleza estructural de las economías. Dentro de las diversas medidas destacan: la liberalización comercial y financiera; la eliminación de déficit público por medio de la privatización de algunos servicios gubernamentales; la venta de activos propiedad de los gobiernos y la eliminación de subsidios a la producción y al consumo; la instrumentación de estrategias

orientadas a insertar a los países en la globalización de la economía; y el contrarrestar los efectos negativos de la política neoliberal sobre las mayorías sociales a través del establecimiento de programas asistenciales enfocados al combate de la pobreza.

Las repercusiones sociales de la implantación del modelo neoliberal han sido devastadoras en aquellos países que no contaban con un Estado de bienestar bien consolidado, como en el caso de México. Por otra parte, el Estado mexicano respondía a un modelo político *sui generis*, el cual se ha venido modificando tanto por la crisis económica mundial como por el avance de la ola democrática internacional y la participación cada vez más activa de la sociedad civil.

El cambio de algunas prácticas gubernamentales en México, se ha debido, entre otras razones: a la apertura democrática, a la profunda y prolongada crisis económica, a la globalización y apertura comercial indiscriminada y a los efectos financieros mundiales producto de crisis locales o regionales.

El proceso de redimensionamiento del gobierno, en su búsqueda de una mayor eficiencia de la gestión administrativa pública, ha caído en excesos al impactar negativamente la red de servicios sociales que presta el Estado mexicano, al reducirse drásticamente, desde 1982 a la fecha, los recursos presupuestales en materia de salud, educación, seguridad social, pensiones y vivienda, entre otros. Sin olvidar, el impacto negativo que la aplicación de la estrategia neoliberal vigente, ha causado sobre el empleo y los salarios. Estos ajustes, privatizaciones, desincorporación de empresas públicas, aperturas comerciales, etc., han agravado las desigualdades y la pobreza entre los mexicanos.

Partiendo de la premisa de que el *adelgazamiento* del Estado es una condición necesaria y suficiente de la estrategia neoliberal para lograr una mayor eficiencia del quehacer gubernamental, en los círculos políticos, económicos, y empresariales del mundo, durante las últimas décadas la Reforma del Estado se ha convertido casi en un tópico. En el fondo, lo que con ella se designa es la supresión del Estado benefactor, con poder regulador sobre la economía, para dar paso al *laissez faire* del liberalismo libreconcurrente del siglo XVIII, retocado y actualizado por la corriente neoliberal.

La tesis central de la Reforma del Estado, es la disminución de su tamaño para obtener, según dicen los promotores de la idea, “un Estado pequeño pero eficaz” y la consecuente transferencia del comando de la economía a manos privadas, la bandera de combate es la “ineficiencia” del Estado en el manejo de empresas públicas, lo cual en muchos casos lamentablemente, es verdad, aunque los críticos no tienen ojos para mirar la ineficiencia privada y sus abusos¹.

La tesis de la reforma del Estado, para algunos tratadistas, se originó en los círculos de la planificación económica de los Estados Unidos (EU), en torno a cuyos planteamientos se reunieron en la capital Norteamérica en noviembre de 1989, los representantes de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, México, Perú y Venezuela, bajo el patrocinio del Insitute for Internacional Economics de Washington².

El economista norteamericano John Williamson, fue quien acuñó la expresión “Consenso de Washington” (CW), para designar la concertación de ideas y propósitos que se produjo en aquella reunión y resumió los principales campos en que se proyectaron las llamadas “reformas estructurales”: el fiscal, el tributario, el financiero, el de la política cambiaria, el del comercio internacional, el de las empresas estatales y el de la “desregulación” del mercado y de la economía³.

Lo primero que acordó el consenso de Washington, fue establecer una estricta disciplina del gasto público como medio de reducir los déficits fiscales, de allí nació la recomendación de abolir los subsidios sociales, eliminar determinadas inversiones, establecer mayor eficiencia en las recaudaciones y eliminar todos los mecanismos progresivos del régimen impositivo que sirven a los fines de la redistribución del ingreso⁴. Se impulsó la política de privatizaciones de empresas públicas, con el propósito de exonerar

¹ Picó, Joseph. Teorías sobre el Estado de bienestar. Siglo XXI Editores, 1990, Madrid.

² Ibid.

³ Agudelo, Fernando. Una réplica al neoliberalismo. Servicios Cooperativos, Editorial Siglo XXI, 1993, Bogotá.

⁴ Ibid.

al Estado de las pérdidas que la operación de ellas suponía. La desregulación de los mercados y todas las demás medidas, formaron parte de la Reforma del Estado⁵.

En lo referente a la Reforma Económica del Estado, en México, ésta se dio sin tomar en cuenta, el consenso necesario de la sociedad mexicana a través de una amplia y profunda consulta popular, por el contrario, la decisión fue impuesta de manera unilateral desde las altas esferas del poder político-económico. Así, no tardaron en hacerse presentes los efectos que el cambio de política económica provocó en el ámbito de las instituciones prestadoras de servicios sociales, esto, se manifestó de manera inmediata en: pérdida masiva de empleos, reducción drástica del poder adquisitivo del salario y en un incremento sustancial de los niveles de pobreza y desigualdad social.

Sin embargo, el problema de fondo, no está solamente en la cantidad de recursos dedicados a atender las diversas políticas sociales que atiende el Estado, sino también en un cambio radical en cuanto al menor monto de recursos canalizados, vía presupuesto público, en la forma como se ejercen, así como en el proyecto ideológico al que sirven.

En México, la política social tradicional, en el periodo 1982-2002, se ha visto tensada entre el imperativo de reconocimiento de diversos factores como: a) reconocimiento de que el Estado, no puede, por sí sólo hacerse cargo de todas las variables que constituyen el equilibrio social; b) bajo nivel de eficiencia en la administración y gestión de las instancias generadoras de coberturas sociales; c) elevada dificultad para alcanzar consensos entre los diversos agentes (sindicatos, empresarios, gobierno, etc.); d) desaparición de la demanda social homogénea impuesta por las formas corporativas de agregación tradicionales; que la paralizaron y la necesidad, igualmente importante, de construir otra que sea viable en sí y en su relación con los nuevos parámetros económicos.

También, la política social mexicana plantea una serie de cuestionamientos. El primero, consiste en la definición del papel que debe desempeñar el Estado, en la medida que la reforma del Estado, ha planteado los límites entre éste y el mercado, aludiendo al problema de la asignación social de responsabilidades. Por ello, esta asignación no puede

⁵ Guillen Romo, Héctor. La contrarrevolución neoliberal. Editorial ERA, 1997, México.

considerarse como una resolución práctica o una situación de facto, como ocurre en la actualidad, sino que supone una institucionalidad correlativa, una cultura política y asistencial determinada y un acuerdo en lo relativo a las reglas de equidad. Un segundo punto, es que hoy la política social se coloca en una situación en la que se han alterado los parámetros de la solidaridad social posrevolucionaria, sin que se hayan instituido los nuevos principios que deben sustituirlos. El carácter de los nuevos fundamentos, sin duda, debe ser, un punto de discusión, especialmente porque en función de él se establecerán los criterios de equidad y las coberturas y políticas sociales⁶.

Por ello, en términos de política social, la nueva institucionalidad, pasa necesariamente por la definición precisa de la colocación del Estado y la formulación de nuevas reglas con base en el acuerdo de cómo se generan y distribuyen los bienes y servicios de la política social, desde el empleo hasta las coberturas particulares. En este sentido, dada la escasez de recursos, la política social, se puede convertir en espacio de confrontación desordenada debido a su distribución, si no se construyen los diseños institucionales requeridos. El mayor obstáculo reside, en que la “suspensión” de las formas institucionales implicadas en la gestión tradicional de la política social, no ha cedido el lugar a la formación de nuevas instituciones que permitan un nuevo arreglo entre los actores y un esquema institucionalizado de política social. Actualmente, la situación sigue estando caracterizada por el choque entre los imperativos del nuevo modelo y las viejas formas institucionales de articulación social.

Es en el siglo XIX, con el asistencialismo, una política educativa restrictiva y acciones puntuales en cuanto a salubridad, con la creación de infraestructura hospitalaria, se origina la intervención rudimentaria del Estado mexicano, en la cuestión social. Durante la revolución, se privilegió la atención a la educación y entre los años veinte y los cuarenta, se incorporó lentamente a la agenda gubernamental, una concepción de política social que contemplaba acciones en materia de salud pública, infraestructura y vivienda en el medio urbano. Hasta la primera mitad del siglo XX, lo social no fue sólo una cuestión estatal sino, una cuestión compartida entre la beneficencia privada y la misma población que resolvía el acceso a los bienes básicos de acuerdo con sus propios recursos.

⁶ Varios autores. Las políticas sociales en México en los noventa. Plaza y Valdés Editores, 1996, México.

Para los años ochenta, la crisis económica llevó a adoptar el modelo neoliberal. Para ello, primero se formularon proyectos descentralizados, y posteriormente de privatización de bienes y servicios. Así, aparecieron como actores, lo local tanto como lo estatal y las Organizaciones no Gubernamentales (ONGs), que pueden y deben atender las demandas de la ciudadanía por bienes y servicios que forman las políticas sociales.

La adopción del modelo económico neoliberal en México, entraña una disminución del papel del Estado, tanto en sus funciones como en sus aparatos. Con el redimensionamiento del aparato de Estado, se intenta sanear las finanzas públicas y se privatizan servicios que con anterioridad fueron provistos por las instituciones gubernamentales. Al mismo tiempo, el modelo que se implanta, pretende remplazar el papel protagónico del sindicalismo en particular y de las organizaciones corporativas en general, eliminando el intermediarismo y promoviendo una acción directa sobre la comunidad.

Desde mediados de los ochenta, la política social del Estado mexicano, ha estado subordinada a la política económica, y una de las primeras medidas para reducir el Estado y sus funciones, fue el proceso de impulsar un proceso de descentralización de los servicios de educación y de salud del gobierno federal a los estados del país, durante el gobierno de Miguel de la Madrid. En este contexto, el Estado erigió una política social, para mejorar las condiciones de vida de los grupos sociales más precarios, en los sectores tradicionales: alimentación, salud, educación y vivienda.

Así, desde mediados de los ochenta, la política social se despliega en dos vertientes: a) una política social paternalista, basada en la inmovilidad de los grupos sociales, y, b) una política social tutelada que promueve la participación civil organizada con consiente presencia regional, estas formas de participación, pasiva y activa, representan el actual panorama de los sujetos y objeto de la política social del Estado⁷.

⁷ Gutiérrez Garza, Esthela. El debate nacional. La política social. Ed. Diana, 1997, México.

En México, la política social, en primer término, abarca la seguridad social, la salud y la educación, pero también incluye la alimentación, el abasto y distribución de bienes, el desarrollo regional, la vivienda, entre otras.

El objetivo de la presente investigación es tratar de explicar y mostrar, por qué a pesar de los intentos en las últimas décadas por reorientar la política social hacia una atención más enfocada, las desigualdades sociales en educación, salud y seguridad social, han ido en aumento. ¿Acaso, los instrumentos tradicionales y los nuevos mecanismos de la política social no han sido efectivos para atacar de manera frontal estos problemas ancestrales? ¿Tampoco, han sido eficaces para enfrentar los costos sociales que se han acumulado, en más de dos décadas de ciclos de crisis, estabilización y transformación estructural? ¿Bajó que condiciones las élites gobernantes tendrían incentivos para llevar a cabo reformas institucionales del sector social que resulten en una oferta más efectiva y equitativa de la política social? ¿Por qué lo que antes era positivo hoy se convierte en lo contrario?

Esto nos lleva, a plantear los siguientes supuestos: Primero, si el Estado mexicano, en la época actual y dentro del sistema capitalista, atiende las demandas en educación, salud y seguridad social, el gobierno va a presentar tal hecho como un fin y no como un medio, cuando en realidad resulta para el sistema justamente lo contrario, es decir, se atienden las demandas, en educación, salud y seguridad social, ya sea porque el sector privado hace abundantes negociaciones o bien porque de esa forma se asegura la estabilidad política sin la cual el sistema se vería en problemas, que de presentarse estos, afectarían a todos los ordenes sociales, incluido el económico. Segundo, la nueva política social del Estado mexicano, al transformarse de una concepción solidaria de la política social, a una concepción mercantil de la política social, que queda sujeta a las libres fuerzas del mercado, no significa acaso el retorno al asistencialismo, pero con otro rostro. Por último, el financiamiento por parte del conjunto social en la educación, la salud, la seguridad social y dentro de ellas las pensiones, se convierten en elementos que reafirman el retorno al asistencialismo, al perder su status de “derechos” otorgados por la Constitución mexicana, y el devenir histórico.

El trabajo se divide en cinco capítulos. En el primero, desarrollamos el concepto de política social, y su vínculo con la política económica, ya que, consideramos necesario mostrar que la existencia de una permite la existencia de la otra, y que si la segunda no está bien estructurada por el Estado, la primera no podrá llevarse a cabo con buen término, por el propio Estado.

En el segundo capítulo, hacemos una reseña histórica apretada para explicar el nacimiento y consolidación del Estado mexicano, su intervención en la economía y en la política social. En el capítulo tres, hacemos un esbozo histórico del origen y desarrollo de la política social en México, fundamentalmente desde 1930 hasta 1982, sin dejar de lado las primeras acciones que en política social, resultado de la Revolución mexicana y la Constitución de 1917. Todo ello en el marco de un Estado fuertemente interventor en la economía del país, en particular, de las reformas económicas emprendidas en el período de 1917 a 1982, en el ámbito de las políticas sociales.

El capítulo cuatro se convierte, en la puerta de entrada al tema central de nuestro trabajo, en él cuestionamos todos los elementos que la política neoliberal ha argumentado, para justificar la Reforma del Estado mexicano, elementos que nos permiten revisar los cambios más importantes en la política económica que emprendió el gobierno de Miguel de la Madrid, a partir de la subordinación a la economía internacional, y fundamentalmente a los modelos sugeridos por el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), incluyendo al CW, al igual que todos sus predecesores, incluido el actual.

En el capítulo cinco, analizamos todas y cada una de las estrategias de política social que han seguido los diferentes gobiernos en el periodo 1982-2002, hasta nuestros días, pero particularmente en cuatro aspectos, que como mencionamos anteriormente son los que se consideran en primer término, dentro de la política social en México: la educación, la salud, la seguridad social y por supuesto, las pensiones y jubilaciones. El argumento, en este capítulo, es que la evolución de la política social bajo el nuevo modelo económico ha estado condicionada por la agenda económica de la presidencia y por la negociación estratégica entre el presidente y los diferentes actores, para instrumentar la supuesta estabilización y la obvia liberalización económica del sector social. Pero además,

mostramos cuales han sido, hasta hoy, que las repercusiones por la implantación del modelo neoliberal han sido devastadoras, particularmente en estos aspectos.

Las conclusiones finales, además de recopilar las tesis más importantes, quieren ser una toma de postura. De esta manera, extraemos los presupuestos que habremos ido esclareciendo capítulo tras capítulo. Nuestro enfoque ha iluminado estos, mientras que otros enfoques iluminarán otros presupuestos.

Respecto a la metodología empleada, principalmente se basa en el recurso a autores relevantes y en la consulta y confrontación de sus textos más significativos para los temas a tratar. Ciertamente, la diversidad de autores citados da razón por sí misma de la variedad de procedencia. La heterogeneidad y cantidad de autores consultados, ha hecho imposible hacer un seguimiento de cada uno en su propio idioma. Razón que me ha llevado a manejar las ediciones traducidas al español, cuando las había, -aunque completadas con consultas puntuales a ediciones originales- y cuando no, he optado por traducirlas yo misma para no romper la continuidad del idioma presente desde las primeras páginas. Este criterio, ha sido aplicado no sólo a la bibliografía principal sino también a la secundaria. Cuando el texto traducido lo encontraba en una edición en español, he procurado dejar constancia de la referencia, mientras que cuando el texto manejado estaba en otro idioma, la traducción es mía.

Capítulo I. Qué es la política social

1.1. El concepto de política social

El concepto de política social (PS), abarca un conjunto de leyes, instituciones y acciones, en torno al punto de vista y metas, que el Estado y la población se han fijado respecto al bienestar social buscado, manifiesta una determinada modalidad y contenidos de relación entre el Estado y la población.

Al respecto, Rolando Franco, dice que:⁸

podría entenderse por política social (que puede ser planificada o no) la intervención en la realidad, mediante acciones (ojalá coordinadas) que asignan recursos escasos para aumentar el bienestar de la población en su conjunto, lo que en general se logra —ante todo— disminuyendo los sectores que viven en situación de pobreza.

Para, Marshall es,⁹

la actividad de los gobiernos encaminada a tener un impacto directo en el bienestar de los ciudadanos, a base de proporcionarles servicios o ingresos.

Al respecto, Luis Moreno, nos dice que la PS es:¹⁰

una política social-ciudadano. Que se refiere al concepto griego del “polis”, política, como condición de pertenencia y participación en la *politeya* (conjunto de instituciones sociales que afectan al conjunto de los ciudadanos) [...],

y agrega,

las políticas sociales, son aquellas intervenciones públicas que pretenden la disminución de los riesgos vitales de los ciudadanos y el aumento de su bienestar, sin dejar de lado el carácter de transferencia (redistribución de rentas), entre unos ciudadanos y otros.

Por su parte, Teresa Montagut, nos dice que:¹¹

la política social, es la política relativa a la administración pública de la asistencia, es decir, al desarrollo y dirección de los servicios específicos del

⁸ Rolando Franco, “Los paradigmas de la política social en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, núm. 58, abril de 1996.

⁹ T. H. Marshall, y T. Bottomore, *Ciudadanía y clase social*, Alianza, Madrid, 1998.

¹⁰ L. Moreno, *Ciudadanos precarios. La “última red” de protección social*, Ariel, Barcelona, 2000.

¹¹ Teresa Montagut, *Política social. Una introducción*, Ariel, Barcelona, 2000, p. 21.

Estado y de las autoridades locales, en aspectos tales como salud, educación, trabajo, vivienda, asistencia y servicios sociales [...] Su finalidad es paliar determinados problemas sociales o, de una forma más modesta, perseguir objetivos que generalmente son percibidos como respuesta a tales problemas. La toma de decisiones, es decir, el proceso a través del cual los poderes públicos definen una carencia, una necesidad y, como un problema social, objeto de intervención, da lugar a una Política Social, a los bienes y servicios que los ciudadanos reciben de la Administración Pública, que afectan de forma asistencial a la calidad de su vida cotidiana.

Para todos ellos, la PS forma parte de ese cuerpo amplio de las políticas públicas, que se reflejan como acciones gubernamentales.

En términos estrictos, hablar de PS, supone hablar, de derechos sociales individuales y colectivos, de acceso universal al bienestar, es decir, que garantiza el beneficio a todos los ciudadanos, toma en cuenta los recursos con los que cada quien vive, supone hablar de beneficios, responsabilidades y servicios adicionales, para los grupos que por diversas razones sufren situaciones de desventaja.

El sentido de la PS, abarca a toda la población como ciudadano activo, con derechos plenos, incluidos en la Constitución y concretados mediante instituciones.

En ese encuentro, entre la población y el gobierno, las más de las veces de confrontación, de demanda y exigencia. Se presentan grandes limitaciones, para la atención de ese bienestar que las mayorías necesitan, que incluye no sólo niveles básicos económicos y sociales, sino también, las posibilidades y los espacios para la participación en las diversas formas políticas acordadas.

Sin embargo, dentro del mismo sentido amplio, de pacto, de compromiso, se habla de las políticas sociales como sus concreciones y así, entendemos que las políticas sociales, dan marco específico a las acciones en las diferentes áreas de la vida social.

En cualquiera de los niveles, de los que estamos hablando, reconocemos varios componentes de las políticas.

Lo primero que nos salta a la vista, son los *actores*, que intervienen en la dinámica de las políticas públicas.

El primero de ellos es, el Estado, con determinadas características específicas: las capacidades reales de intervenir ante una necesidad, las formas y estilos que ha adoptado para intervenir, las formas de interlocución y encuentro que ha desarrollado con la población, los recursos técnicos que puede aplicar ante situaciones concretas, la valoración que hace sobre la cuestión a tratar, dentro de su esquema general de desarrollo, entre otras.

En segundo lugar, se encuentra la sociedad civil; los ciudadanos que son los beneficiados o afectados por la decisión estatal; constituida ésta por sectores, grupos, organizaciones de lo más variadas, con intereses diversos y propuestas, para entender y resolver cuestiones prácticas muy diversas. Actores de la sociedad, que se manifiestan de diversas formas, para lograr las soluciones a problemas concretos que los afectan y para lograr atención a sus requerimientos y demandas de bienestar social.

El Estado y la sociedad, son dos caras de la misma realidad, que es la población. Los desequilibrios o falta de comunicación real, en todos los sentidos, entre ambos, se deforman y endurecen, a veces, hasta llevar al conflicto a una población.

Finalmente, reconocemos una cuestión; que es la situación, la cosa sobre la cual hay que decidir y actuar. Esto implica, reconocer las demandas, definir prioridades y urgencias, el espacio que ocupa dentro de un universo concreto de bienestar.

La dinámica en cada uno de estos tres elementos y las múltiples relaciones que entre ellos se establecen, muchas veces hacen más compleja la propuesta de políticas estatales, pero también, en esa dinámica, se encuentran las posibilidades de acciones novedosas y eficientes.

Un aspecto muy importante, de la dinámica de relación entre esos tres elementos, es la situación histórica del contexto, que nos hace pensar en la situación económica general, así como, en la situación social y política del país. Así, al proponernos intervenir, mediante una propuesta de política pública, sabemos de antemano, que nos enfrentaremos forzosamente con las decisiones, el tipo y calidad de las políticas que se han priorizado y a las cuales se les destinan recursos, así como aquellas que no se han escogido o cuestiones ante las cuales el Estado, ha decidido no intervenir. Por ello, la calidad de la PS, tiene que ver con los avances logrados por el país, así como con la maduración de la sociedad en su desarrollo.

Restringir la PS, al ámbito de los servicios públicos, es mirarla en una forma sumamente reducida. Ésta, debe inscribirse en una visión amplia y general, por ser, la cristalización de las decisiones tomadas, por los diversos actores que la componen.

La PS, puede dividirse en dos grandes áreas:

1. La dirigida a la sociedad en su conjunto, que comprende generalmente las políticas de educación y salud, y en el caso de los trabajadores, la seguridad social;
2. La que tiene como objetivos a sectores específicos de la población, a quienes se considera con desventajas sociales, como los identificados como pobres.

También, comprende las políticas de asistencia pública; mediante las que se atienden a sectores que difícilmente podrán valerse por sí mismos, como los considerados como grupos vulnerables, que comprende a los indigentes, los niños de la calle, los discapacitados física y mentalmente, entre otros.

La PS supone, a diferencia de la asistencial, que los sectores de la población a los que atiende podrán en un momento dado incorporarse a una vida económica y social autosuficiente.

1.2. Los antecedentes

El llamado "Estado de bienestar", que tomó como una preocupación central la creación de condiciones mínimas de vida aceptables por todos, surgiría en Europa en el siglo XX. Sus antecedentes estaban dados por las experiencias de la seguridad social del siglo XIX y los movimientos de los trabajadores que lucharon por mayores beneficios; sin embargo, su principal motor fue el temor a la expansión socialista que, con el apoyo de la entonces Unión Soviética, amenazaba con extenderse por toda Europa.

Por las transformaciones, al final del feudalismo, y los inicios del capitalismo; el desarrollo de las ciudades, del comercio, el crecimiento demográfico, el surgimiento de la burguesía y, fundamentalmente, a los inicios de configuración del Estado moderno, nacen nuevos grupos; campesinos sin tierra, obreros sin oficio, soldados licenciados y mendigos por oficio, que se trasladan de ciudad en ciudad, huyendo del hambre y las epidemias, buscando su subsistencia, llamando la atención de las autoridades, que se ven obligadas a replantearse la pobreza y la asistencia.

Así, nace una concepción de la pobreza y la asistencia, caracterizada por la condena a la mendicidad, la obligatoriedad del trabajo para los sanos y la intervención de los poderes públicos. Concepción que abre camino hacia una progresiva secularización de la asistencia, formulando la responsabilidad del poder público que plantea, de un lado, un conjunto de medidas sociales de manera sistemática y, del otro, una política represiva de reclusión y rehabilitación para el trabajo, mediante renovados hospitales.

Con la ilustración, en el siglo XVIII, inician cambios importantes. El racionalismo, cuestiona las causas de la pobreza, a partir de lo cual se proyecta una serie de reformas. A la par, se da la culminación del proceso de secularización y de intervención del poder público que había iniciado en etapas anteriores. La declaración de los Derechos del Hombre de 1793 proclamaba:¹²

¹² La Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, de corte netamente liberal y expresión máxima de la concepción individualista de los derechos humanos, no hacía referencia a los derechos económicos, sociales y culturales. No obstante, a partir del año 1790 la Asamblea Nacional francesa empezó a adoptar una serie de medidas tendientes a crear hospitales públicos, un sistema estatal de pensiones, un plan de obras públicas para emplear parados, una red de asistencia a niños abandonados.

Uno de los primeros textos en el que se reconocen estos derechos es la Constitución francesa de 1791, título I, que proclama un sistema general de beneficencia pública y la educación pública gratuita. La Constitución francesa de 1793, artículos 21 y 22 hace referencia a la beneficencia pública y a la instrucción. La Constitución francesa de 1848 en el artículo IV del preámbulo señala como principios: "la libertad, la igualdad y la fraternidad" y como fundamento "la familia, el trabajo, la propiedad y el orden público". Algunos de sus artículos hacen referencia a ciertos derechos relativos al trabajo, la asistencia y la educación pero los resultados prácticos más efectivos tuvieron lugar en Inglaterra y Alemania.

En el siglo XIX es donde podemos situar las primeras reivindicaciones de los derechos económicos y sociales, con la aparición del proletariado como protagonista histórico y debido al creciente proceso de industrialización. Las primeras consecuencias de la Revolución industrial habían dado lugar a condiciones de trabajo durísimas y muchas veces inhumanas que ponen de manifiesto la insuficiencia de los derechos individuales si la democracia política no se convertía además en democracia social.

Un hito importante en la evolución de los derechos económicos, sociales y culturales lo constituye la Constitución de México de 1917, que es el primer intento constitucional de conciliar los derechos civiles y políticos con la nueva concepción de los derechos sociales. Esta constitución ejerció notable influencia en las constituciones posteriores, ya que a partir de ese momento, en los diferentes países, se empieza a tomar conciencia de estos derechos y se inicia un movimiento constitucionalizador similar en el mundo entero. En esta Constitución se reconoce la obligación del Estado de impartir educación gratuita, de facilitar protección a la niñez, se establecen normas relativas al trabajo y a la previsión social y se encuentra reconocido el derecho a la huelga.

Otro documento importante que consagra los derechos sociales es la Declaración de los Derechos del Pueblo Trabajador y Explotado de Rusia de 1918, esta declaración proclama sólo derechos sociales. Otras constituciones que seguirán la inspiración de esta Declaración son la Constitución de 1925 y la Constitución de la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas de 1936.

Ahora bien, en el ámbito internacional es en 1919, con la creación de la Organización Internacional del Trabajo, que aparece como una necesidad sentida la concreción de los derechos económicos y sociales en las normas internacionales.

Tiene también especial valor la Constitución de la República de Weimar de 1919; en ella junto a derechos individuales se proclaman derechos sociales como el de la protección a la familia, la educación, sistema de seguros y

La asistencia pública es un deber sagrado. Las sociedades tienen el deber de procurar los medios de subsistencia a los ciudadanos menos afortunados, bien proporcionándoles un trabajo, bien asegurándoles el derecho a vivir sin trabajo.

La convulsión social en Alemania durante la primera mitad del siglo XIX, había propiciado un estado de agitación y de lucha contra el Estado y el capital, que habían dado lugar al surgimiento de movimientos revolucionarios y anarquistas cuyo crecimiento interno y proyección internacional, constituían un grave motivo de preocupación para el floreciente imperio Alemán. De esta forma, el canciller Otto von Bismarck, que observaba con preocupación la alteración y el descontento creciente entre las masas obreras, llegó a la conclusión de que para frenar aquel estado de agitación proletaria, no era suficiente con las habituales medidas represivas, sino que era necesario poner en funcionamiento un ambicioso programa de reformas sociales que relajara a los trabajadores y los apartara de la influencia de las doctrinas comunistas.

Todo ello llevó a Bismarck, a la afirmación de que:

la superación de los males sociales no puede encontrarse exclusivamente por el camino de la represión contra los excesos de socialistas y comunistas, sino mediante la búsqueda de formulas moderadas que permitan una mejora del bienestar de los trabajadores.¹³

Y consecuentemente con esta idea, se anunciaba la creación de una serie de seguros sociales que cubrieran las contingencias y riesgos profesionales. Así se fueron creando sucesivamente los seguros de enfermedad (1883), accidente de trabajo (1884), invalidez y vejez (1889), supervivencia (1911), etcétera.

Seguros sociales, que tomaron del contrato mercantil de seguro, la técnica de la dispersión del riesgo. Pero a diferencia de los seguros privados, los sociales se basan en la obligatoriedad, y en una financiación que no corre a cargo —ni siquiera principalmente—, de sus posibles beneficiarios, sino también de otros sujetos: los empresarios y el propio Estado. Por ello, para financiar este nuevo sistema se recurrió a una formula tripartita. En primer lugar, se obligaba a los propios beneficiarios a pagar una cuota simbólica, en segundo lugar, los empresarios asumían

el derecho al trabajo. Véase, A. E. Pérez Luño (ed.), *Los derechos humanos. Significación, estatuto jurídico y sistema*, Publicaciones de la Universidad de Sevilla, Sevilla, 1979, p. 209; Martí de Vesés Puig, C., *Normas internacionales relativas a los derechos económicos, sociales y culturales*, en Anuario de Derechos Humanos, núm. 2, Madrid, Universidad Complutense, Instituto de Derechos Humanos, 1983.

¹³ Jorge Ramos Oliverira, *Historia social y política de Alemania*, vol. II, FCE, México, 1973.

su responsabilidad aportando la mayor parte de la financiación del sistema y por último, el Estado aportaba una porción significativa de recursos con lo que redondeaban cifras y se garantizaba la paz social.

Estas leyes se caracterizaban fundamentalmente porque, aunque emanaban de la política estatal, dejaban toda la responsabilidad en manos de los empresarios y trabajadores, quedando el Estado casi totalmente libre de contribuciones. La intervención del Estado era mínima.

Las medidas bismarckianas, aunque escasas, eran reales y de ellas se beneficiaba un grupo de ciudadanos: los proletarios. En ningún momento se planteó que se pudieran aplicar a todos los miembros de la sociedad, entre otras razones, porque el Estado apenas contribuía y eran las partes implicadas las que debían pagar. El Estado sólo regula, no provee directamente a los obreros de lo que necesitan, sino que son ellos mismos y sus patronos los que aportan el dinero. Consecuencia necesaria de esto, era que se recibía ayuda en función y proporcionalmente a lo que se había aportado. Este sistema contributivo, característico de las propuestas bismarckianas, fue superado años después. Todos estos planteamientos irán cambiando hasta llegar al Estado providencia, que es universal y redistributivo. Sin embargo, la confianza en el Estado, como instancia moral, ha caracterizado los momentos de auge del Estado del bienestar.

Las leyes sociales de Bismarck, constituyeron el primer hito en la historia de la vertebración del Estado del bienestar. Sus resonancias no se hicieron esperar y, ya en el siglo XX, Gran Bretaña dio un paso adelante en política social, con la aprobación de la *Social Security Act* de 1911. Aquí nos basta tenerla presente, para no creer que hubo un vacío entre la Alemania de Bismarck, de la década de 1880 y las medidas definitivas del Estado de bienestar al acabar la segunda guerra mundial. El *National Health Service*, inició en 1948 en las islas británicas, fue el primer servicio nacional de salud del mundo occidental que protegía a toda la población en cualquier circunstancia, aunque ya en la Constitución alemana de Weimar de 1919 se incluyó por primera vez el seguro médico dentro del sistema general de seguros sociales para los trabajadores.

La Gran Bretaña, es el primer país en el que la asistencia social fue organizada de forma sistemática. Desde el principio del siglo XVII la *ley de pobres* reguló y organizó la asistencia.

El término *leyes de pobres* (*poor laws*), hace referencia a toda una serie de normas y prácticas que, conjuntamente, formaban un sistema de ayuda legal a los pobres ingleses financiado con impuestos. Estas normas establecían los colectivos a los que se dirigían las ayudas, el tipo de subsidios y su financiación, y también la forma de gestionar todo el sistema. Aunque a lo largo del periodo durante el que estuvieron vigentes las *leyes de pobres* se produjeron algunos cambios en sus características esenciales, puede decirse que sus principios inspiradores estuvieron presentes en la legislación inglesa hasta prácticamente la segunda mitad del siglo XX.

Las *leyes de pobres* en Inglaterra, derivan de las normas y prácticas con las que desde la primera mitad del siglo XVI se había intentado suprimir el *vagabundeo*. El sistema de *caridad institucionalizada* que surge en estos momentos proporciona ayudas a los pobres pero les prohíbe mendigar fuera de sus parroquias de origen: los mendigos quedaban confinados dentro de áreas específicas y el salirse de las mismas estaba fuertemente penalizado.

Todas estas normas fueron recopiladas en el reinado de Isabel I y dieron origen a la primera ley oficial de pobres conocida como *Ley de Isabel* del año 1601. Esta ley estableció los principios de un sistema nacional de ayuda legal y obligatoria a los pobres y constituyó la base de lo que más tarde se conocería como *antigua ley de pobres*.¹⁴

El sistema de ayuda legal a los pobres que se instituyó en ese momento, se caracterizaba por los siguientes elementos:

- a) la parroquia era la unidad básica de aplicación;
- b) las ayudas se financiaban fundamentalmente por medio de impuestos sobre las propiedades locales;
- c) la gestión corría a cargo de funcionarios nombrados por los jueces locales, y
- d) las ayudas variaban dependiendo del tipo de pobre: limosnas y asilos para los pobres *incapacitados* (ancianos y enfermos), aprendizaje de oficios para los niños, trabajo para los pobres *capacitados*, y castigo o prisión para los que podían y no querían trabajar.

¹⁴ Sobre estos aspectos históricos, puede consultarse Sidney y Beatrice Webb, *English Poor Law History*, Longmans, Green, Londres (reeditado por Frank and Co., Londres, 1963) y Gertrude Himmelfarb, *La idea de la Pobreza. Inglaterra a principios de la era industrial*, FCE, México, 1988.

Las sucesivas leyes de pobres que se fueron promulgando a partir de la *Ley de Isabel*, se complementaron con las llamadas leyes de *asentamiento*. Éstas impedían que un recién llegado a una parroquia pudiera establecerse irregularmente en ella y se convirtiera en una carga económica adicional para los habitantes de la misma. Aunque el principio del asentamiento no era nuevo, fue la *Ley de Asentamiento* de 1662 la que estableció una definición precisa y uniforme de *asentamiento*. Las disposiciones sobre el *asentamiento* fueron a menudo ignoradas, eludidas y modificadas por leyes posteriores, pero los requisitos para éste y las restricciones a la movilidad de los pobres continuaron existiendo y se convirtieron en una característica esencial de la *antigua ley de pobres*.

Una de las modificaciones más importantes de las leyes de pobres inglesas se produjo con la aprobación de la *Ley de Gilbert* de 1782, la cual introdujo el principio de ayuda *exterior* para los pobres *capacitados*, es decir, subsidios a los desempleados con cargo a impuestos locales. Con anterioridad a esa ley la ayuda sólo se facilitaba mediante de la residencia en un asilo.

La última innovación sustancial en lo que se considera *antigua ley de pobres* inglesa se produjo en el año 1795. La mala cosecha de ese año en Inglaterra así como las penalidades producidas a consecuencia de las guerras napoleónicas llevaron a que se aumentara ampliamente la ayuda a los pobres y se instituyeran nuevos tipos de subsidios. El más novedoso fue el que se fijó en los *Acuerdos de Speenhamland*.

Los jueces del condado de Berkshire, reunidos en Speenhamland, establecieron un subsidio para los trabajadores cuyos ingresos estuvieran por debajo de un nivel dado, determinado por el precio del pan y el número de miembros de su familia. Este subsidio se extendió rápidamente a otros condados, fundamentalmente del sur Inglaterra, de forma que puede decirse que se institucionalizó una nueva categoría de pobres: la de los trabajadores que a pesar de tener un empleo no ganaban un salario suficiente para mantener a su familia.

La revolución industrial, el crecimiento de la población y las frecuentes crisis económicas del primer tercio del siglo XIX, dieron lugar a un gran aumento en la mendicidad. Esto

incrementó grandemente los costes del sistema de ayuda legal vigente.¹⁵ Se daba además la circunstancia de que este sistema creaba grandes desigualdades entre unas zonas y otras. Las zonas industriales solían atraer mano de obra campesina durante las épocas de expansión. Pero cuando surgía una crisis y la actividad económica se reducía, los desempleados de origen inmigrante no podían obtener ayuda en las ciudades industriales y tenían que volver a sus lugares de partida, donde no siempre eran bien acogidos. El sistema era pues claramente ventajoso para las zonas industriales en expansión en relación con las zonas agrícolas tradicionales.

Todo esto hizo surgir un debate en torno a la conveniencia de modificar la *antigua ley de pobres*. Este debate se desarrolló tanto en el Parlamento como en la prensa inglesa durante las tres primeras décadas del siglo XIX.

Los economistas clásicos se mostraron, en general, críticos con el sistema de ayuda legal establecido. El capítulo 5 del *Ensayo* de Malthus puede considerarse un ataque continuo a dicho sistema. Ricardo se refirió a la “*perniciosa tendencia de las leyes de pobres*” en el capítulo que dedicó a los salarios en sus *Principios*. Pero el economista clásico que analizó con más detalle la cuestión de las leyes de los pobres fue Nassau William Senior. De hecho, él formó parte, junto con Edwin Chadwick, de la comisión parlamentaria que investigó el problema en 1832. Senior también desempeñó un papel decisivo en la redacción del *Informe de la Ley de los Pobres de 1834*¹⁶ que acabó convirtiéndose ese mismo año en la *Ley de Enmienda a la Ley de Pobres* (o *Nueva Ley de Pobres*).

La *Nueva Ley de Pobres* transformó de manera importante el sistema de ayuda legal vigente hasta entonces. Lo hizo fundamentalmente mediante dos medidas: la primera, la suspensión de la ayuda *exterior* a los necesitados y su sustitución por un sistema de *casas de trabajo* (*workhouses*) donde se ofrecía ayuda a cambio de la realización de algún trabajo, aunque

¹⁵ Durante el periodo que va desde Waterloo a 1834, se gastó en beneficencia en Inglaterra y Gales aproximadamente 80% de los ingresos procedentes de los impuestos locales. Véase S. Gordon, *Historia y filosofía de las ciencias sociales*, Ariel, Barcelona, 1995, p. 210.

¹⁶ La polémica que se desató estos años en Inglaterra entorno a la ley de pobres llegó al punto de que antes de que apareciera el *Informe* se publicó un volumen de 400 páginas de *Extractos* que incluía los informes preliminares de los ayudantes de los comisionados (subcomisionados). Por otro lado, el interés por las recomendaciones del *Informe* de 1834 se extendió más allá de la promulgación de la Ley de Enmienda a la Ley de Pobres y su influencia puede apreciarse en las discusiones de la Comisión de la Ley de Pobres de 1905. Véase G. Himmelfarb, *La idea de la pobreza*, *op. cit.*, p.184.

en condiciones más desagradables que las existentes en cualquier empleo; la segunda, el traspaso de la gestión del sistema de ayuda desde las autoridades locales a un órgano central de nivel nacional creado al efecto.

Para finalizar, puede señalarse que Inglaterra se convirtió durante la época de los economistas clásicos en la vanguardia de la PE y la PS de ayuda a los pobres. Los debates del Parlamento y de la prensa británica, y el *Informe* de 1834 o la *Poor Law Amendment Act* de 1834; abolió los principios de territorialidad y del domicilio; instauró un sistema más centralizado unificando geográficamente las ayudas, al tiempo que lo hacía más selectivo. La situación de los pobres asistidos tenía que resultar con menos ventajas que la de los trabajadores. Permitió la formación de un mercado de trabajo competitivo y favoreció la emergencia de un proletariado móvil obligado a vender su fuerza de trabajo, incluso a bajo precio, para sobrevivir. El desarrollo de la economía de mercado, se había hecho posible, gracias a la formación de una verdadera sociedad de mercado. Paralelamente, la instauración del libre cambio por medio de la derogación de la ley sobre los cereales en 1846, consagró la entrada de Gran Bretaña en su gran era liberal del siglo XIX, cuando se operaron diferentes reformas en materia de asistencia, aunque sin alterar estos principios. Este clima despiadado hizo multiplicar las *friendly societies*, y, en general, las organizaciones mutuas obreras destinadas a garantizar un mínimo de protección social a los trabajadores.

Esta situación se modificó en los inicios del siglo XX, mediante el desarrollo del Partido Laborista, al lograr el movimiento obrero que se llevara al terreno parlamentario la agitación y, en 1905 es nombrada una comisión real para estudiar la reforma de la asistencia pública.

Por lo que se refiere a las leyes inglesas para los pobres, a pesar de lo mucho que fueron criticadas, enmendadas o complementadas, el principio inspirador continuó existiendo. La vigencia de estas leyes se prolongó hasta que fueron remplazadas por el Estado del bienestar después de la segunda guerra mundial.

Por su parte, en París se pusieron en marcha los talleres nacionales, a raíz de la revolución de 1848. Estos daban trabajo a todos los desempleados que podían acoger por un salario mínimo garantizado. El intento constituía por entonces, una verdadera posibilidad de intervención pública, se trataba de incidir en el mercado de mano de obra y de responder frente a fenómenos

colectivos como el paro. Marx, advierte ya, que estos talleres nacionales son desde todo punto insuficientes y reconoce en estos talleres, la protesta del proletariado y subraya cómo, a pesar de sus deficiencias, constituyen el objetivo de la reacción burguesa.

La legislación sobre trabajadores de Napoleón III, es típica de la mentalidad paternalista del bonapartismo y de situarse por encima de los conflictos de clase con vista a fomentar la prosperidad general. El siguiente caso será Alemania. En los países más atrasados, Italia o España, el Estado no se limitaría a encauzar un proceso inexistente, sino que pretendería ponerlo en marcha él mismo

La pobreza resultante de la destrucción ocasionada por la guerra, constituía un campo de cultivo atractivo para los movimientos revolucionarios de inspiración socialista. Los nuevos gobiernos se vieron obligados a frenar con diversas medidas esas pretensiones, al igual que lo había hecho Bismarck décadas atrás, con políticas que aseguraran mejores condiciones de vida a toda la población.

El resultado fue la expansión de los servicios de salud, de educación, el fortalecimiento de los sistemas de seguridad social, el establecimiento de redes sociales que evitaran que la población vulnerable cayera por su condición en situaciones de pobreza y el establecimiento de garantías mínimas de ingresos salariales a la población. Los movimientos de los trabajadores, sumados a las corrientes conservadoras, opuestas al totalitarismo soviético y a su expansión imperialista, así como a la preocupación de Estados Unidos por esta expansión que había ya absorbido a los países de la Europa central, aceleraron la creación de ese Estado en el que el bienestar formaba parte de su esencia y razón de ser.

1.3. La política social del siglo XX

Antes del inicio de la segunda guerra mundial, podemos decir que el conjunto de naciones civilizadas, se encontraban inmersos en un sistema más o menos evolucionado de seguros sociales, aunque no se había llegado todavía a alcanzar un sistema propiamente dicho de seguridad social. Así, para el año 1941, en plena contienda mundial, el gobierno británico

encomendó a una comisión presidida por William Beveridge,¹⁷ el estudio y la elaboración de un informe que permitiera mejorar el modelo de seguros sociales vigente en aquel momento, y que seguía siendo el que Bismarck había diseñado a finales del siglo XIX.

El gobierno británico pretendía, tras un análisis detenido de las prioridades de la clase obrera, se aportaran propuestas para rediseñar todo el sistema de protección social de la nación. Pero lo que Beveridge elaboró, fueron dos nuevos conceptos “seguridad social” y “Estado de bienestar”, hasta entonces desconocidos por la PS, y que derivaron en dos informes trascendentales: “Seguridad social y seguros afines”,¹⁸ publicado en 1942, y “El pleno empleo en una sociedad libre”,¹⁹ en 1944. Beveridge, sienta con ello los pilares de lo que entendemos por seguridad social, utilizando un entramado institucional que garantizara un sistema de seguros sociales unificados, y unos servicios indispensables de salud pública, ayuda familiar y asistencia social a los más desfavorecidos, estos últimos se caracterizaban por ser de aplicación para todos los ciudadanos sin necesidad de cotizar previamente, lo contrario a lo que sucedía en el sistema bismarckiano de seguros sociales, que hasta entonces había estado vigente.

Las doctrinas aplicadas por Beveridge, tuvieron tales logros que terminada la segunda guerra mundial se extendieron por el conjunto de los países capitalistas, hasta el punto de que no sólo es considerado el “Padre del Estado de Bienestar”, sino que sus postulados influyeron decisivamente al desmoronamiento de las doctrinas socialistas más radicales.²⁰

Las características principales son:

- a) cobertura universal de la población, independientemente de su situación laboral, gremial o profesional y

¹⁷ Beveridge (1879-1963), figura señera del pensamiento político económico británico, bebió de la doctrina fabiana y gozó de la amistad de Keynes, sin perder nunca su talante liberal. Conoció de primera mano la realidad social de las casas de trabajo de pobres fruto de un tiempo de trabajo en una de las más conocidas, el “Toynbee Hall” de Londres. También colaboró a principios de siglo con el matrimonio Webb como uno de los secretarios en la comisión de estudio para la reforma del sistema de asistencia pública, que dio como resultado la publicación del “Minority Report”, presentado en 1909. Una de las ideas allí defendidas que hizo suyas Beveridge, fue la de que: “[...] una organización más ordenada del mercado de trabajo, por medio de las bolsas de trabajo, era un requisito previo para cualquier reforma del empleo [...]”. Véase, D. E. Ashford, *La aparición de los Estados de Bienestar*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1989, p. 184.

¹⁸ W. Beveridge, *Seguro social y seguros afines (Informe I)*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1989.

¹⁹ W. Beveridge, *El pleno empleo en una sociedad libre (II Informe de 1944)*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1988.

²⁰ Joseph Fontana, *Análisis del pasado y proyecto social*, Crítica, 1982, p. 328.

b) se define un mínimo de ingreso y de prestaciones a las cuales tienen acceso cualquier persona. Los asalariados y profesionales tendrán prestaciones superiores al mínimo, de acuerdo con sus contribuciones.

Gracias al *Informe Beveridge*, las leyes de pobres británicas se transformaron en la garantía de un subsidio mínimo de subsistencia y muchos servicios se ampliaron con el fin de cubrir a todos. En principio, este fue el objetivo de muchas políticas sociales: garantizar la subsistencia mediante una renta mínima que ayudara a los más necesitados a conseguir lo imprescindible para una vida digna. Pero la universalidad de los servicios sociales llevaba impreso un objetivo más ambicioso: cubrir necesidades de segundo orden, principalmente de tipo social, es decir, perseguir la igualdad social. Sólo extendiendo el bienestar a toda la sociedad asegurando así un nivel de calidad de vida, desaparecerían las enormes desigualdades entre los estratos de la población.

Esta ampliación de los servicios públicos es lo que convirtió al Estado social o asistencial en Estado del bienestar o Estado providencia. El Estado se hacía responsable, no sólo de la asistencia y solidaridad pública, sino de elevar el nivel de vida de todos sus miembros. Esto es lo que propició que el discurso político se haya centrado en la promesa de una mejor calidad de vida.

Dependiendo de los países, variaría la colaboración que se pidiera a los ciudadanos con vistas a promover el bienestar general, igual que variaría el peso de los organismos privados y del mercado en la oferta de servicios. Pero se observaba como rasgo constante en todos ellos, el rápido y continuo crecimiento del presupuesto destinado a los servicios sociales de bienestar, y la ampliación de la infraestructura estatal para cubrir todas las ayudas y servicios que conllevaba la aceptación “tácita” del “derecho del bienestar”.

Dada la cantidad de problemas de que se hacía cargo el Estado, directa o indirectamente, no es de extrañar el gran número de servicios sociales que surgieron en los estados del bienestar. Sin embargo, el ritmo ascendente en la producción y en la economía, requisito básico para el mantenimiento del Estado de bienestar y de sus servicios, sufrió una conmoción a principios de los años setenta que se dejó sentir en escala internacional.

No cabe duda de que cada modelo económico genera en la sociedad, una concepción diferente de las personas en pobreza y, por lo tanto, de lo que el Estado debe hacer por ellas. Para quienes comulgan con la concepción neoliberal, los pobres son los perdedores del sistema, los que no han sido capaces de incorporarse productivamente y con ello mejorar sus condiciones de vida. Son los damnificados, para quienes el Estado, de una manera caritativa, debe establecer políticas sociales que les ayuden a sobrevivir y, eventualmente, incorporarse a la vida económica como único medio para lograr una vida mejor; en esta concepción, las políticas sociales adquieren un carácter más de asistencia que de distribución de la riqueza. Para los segundos, que demandan una mayor intervención estatal, los pobres son el resultado de un orden económico injusto, en el que unos cuantos, los poseedores del capital, obtienen el mayor beneficio de la riqueza generada, por lo que el Estado, mediante el poder político, debe intervenir directamente para redistribuir esa riqueza que la sociedad en su conjunto ha producido.

Por ello, consideramos que una PS, tendría que ir a las causas de los problemas y desde ahí plantearse, combinadamente con programas destinados a combatir las causas y, programas que aminoren los efectos de la problemática en los sectores de la población más afectados. Es obvio, que desde este punto de vista las políticas sociales exigen métodos de análisis específicos, sobre todo si se parte de una posición valorativa de la sociedad, y su desarrollo posible y deseable.

En términos amplios, la PS incluye tres grandes aparatos:

- a) Las políticas de producción, administración y acceso a bienes y servicios públicos (salud, vivienda, educación, alimentación).
- b) Las políticas de empleo (formal e informal) y formas de remuneración.
- c) Las políticas fiscales; ingreso y gasto público "gastos sociales", asignaciones directas, subsidios y transferencias, es decir, de dónde vienen y a dónde van los recursos.

Como podemos ver, la PS y la PE, están íntimamente entrelazadas, no es posible pensar en la PS, su calidad y sus alcances, si no se hace referencia directa a la política general de desarrollo, al modelo de desarrollo que adopta el país y a la estrategia de desarrollo que de él se deriva.

1.4. La nueva política social del liberalismo

1.4.1. Ideas básicas

El liberalismo se basa en varias premisas básicas, simples y claras: los liberales creen que el Estado ha sido concebido para el individuo y no a la inversa. Valoran el ejercicio de la libertad individual como algo intrínsecamente bueno y como una condición insustituible para lograr los mayores niveles de progreso. No aceptan, que para alcanzar el desarrollo haya que sacrificar las libertades. Entre esas libertades –todas las consagradas en la Declaración Universal de Derechos del Hombre– la libertad de poseer bienes (el derecho a la propiedad privada) les parece fundamental, puesto que sin ella el individuo está perpetuamente a merced del Estado. Sostienen, que una de las razones por las que ninguna sociedad totalitaria ha sucumbido como consecuencia de una rebelión popular es por la falta de un espacio económico privado.

El pensamiento neoliberal también cree, en la responsabilidad individual. No puede haber libertad sin responsabilidad. Los individuos son (o deben ser) responsables de sus actos, y deben tener en cuenta las consecuencias de sus decisiones y los derechos de los demás. La corriente neoliberal cree en el Estado de derecho, para regular los derechos y deberes del individuo con relación a los demás. En una sociedad regulada por leyes neutrales que no le den ventaja a persona, partido o grupo alguno y que eviten enérgicamente los privilegios. Defienden que la sociedad debe controlar estrechamente las actividades de los gobiernos y el funcionamiento de las instituciones del Estado²¹.

También, tienen ciertas ideas verificadas por la experiencia sobre cómo y por qué algunos pueblos alcanzan el mayor grado de eficiencia y desarrollo, o la mejor armonía social, pero la esencia de este modo de entender la política y la economía, radica en dejar de señalar de antemano hacia dónde queremos que marche la sociedad, para construir las instituciones

²¹ La democracia es el sistema político recomendable por el neoliberalismo pero por otro lado se dice que no se puede extender a instituciones de la sociedad como escuelas, fábricas. La función del Estado es reducida a controlar que la actividad económica se realice según las normas preestablecidas. El interés político se ve entonces reducido a los grupos que están involucrados en los desequilibrios de mercado. Grupos que quieren ser protegidos en caso de producir más de lo requerido por el mercado y beneficiados en caso de que la cantidad demandada sea mayor. Las frustraciones ante la aplicación de la teoría neoliberal crecen día a día. El individuo sin embargo, no logra oponerse al poder legitimador del *status quo* y sin darse cuenta cambia, se adecua, estandariza sus actitudes y pensamientos a los predominantes. El individuo se ve a sí mismo como egoísta y por ende empieza a actuar de esa manera. Pocos son los que recuerdan conceptos que fueron válidos y podrían seguir siendo en el futuro si se logra cambiar el rumbo actual.

adecuadas y liberar las fuerzas creativas de los grupos e individuos, y así éstos decidan espontáneamente el curso de la historia. Los liberales no tienen un plan para diseñar el destino de la sociedad, incluso les parece muy peligroso que otros tengan esos planes y se arroguen el derecho de decidir el camino que todos debemos seguir, como es propio de las ideologías.

En el terreno económico, la idea es la que defiende el libre mercado en lugar de la planificación estatal. A finales del siglo XVIII, cuando argumentaba contra el mercantilismo, Adam Smith lo aclaró incontestablemente en *La Riqueza de las Naciones*.²²

En 1924, el pensador liberal austríaco Ludwig von Mises, en un libro denominado *Socialismo*,²³ trató de demostrar cómo en las sociedades complejas no era posible planificar el desarrollo mediante el cálculo económico, señalando con toda precisión (en contra de las corrientes socialistas y populistas de la época), cómo cualquier intento de fijar artificialmente la cantidad de bienes y servicios que debían producirse, así como los precios que deberían tener, conduciría al desabastecimiento y a la pobreza. Von Mises, trató de demostrar que el mercado (la libre concurrencia en las actividades económicas de millones de personas que toman constantemente millones de decisiones orientadas a satisfacer sus necesidades de la mejor manera posible), generaba un orden natural espontáneo infinitamente más armonioso y creador de riqueza que el orden artificial de quienes pretendían planificar y dirigir la actividad económica. De esas reflexiones y de la experiencia práctica, se deriva que los liberales no crean en controles de precios y salarios, ni en los subsidios que privilegian una actividad económica en detrimento de las demás. Por el contrario, cuando las personas actúan bajo las reglas del juego, buscando su propio bienestar, suelen beneficiar al conjunto.

Otro economista, Joseph Schumpeter, defensor del mercado, pero pesimista en cuanto al destino final de las sociedades liberales, como consecuencia del reto de los comunistas — predicción que su muerte en 1950 no le permitió corregir—, trató de demostrar, cómo faltaba un estímulo más enérgico para la economía que la actividad incesante de los empresarios y capitanes de industria, que seguían el impulso de sus propias urgencias psicológicas y emocionales. Los beneficios colectivos que se derivaban de la ambición personal eran muy superiores al hecho,

²² Adam Smith, *La riqueza de las naciones*, FCE, México, 1978.

²³ Ludwig Von Mises, *Socialismo. El análisis económico y sociológico*, Editorial Hermes, México, 1961.

también indudable, de que se producían diferencias en el grado de acumulación de riquezas entre los distintos miembros de una comunidad.

Los liberales creen, en esencia, que el papel fundamental del Estado debe ser mantener el orden y garantizar que las leyes se cumplan, mientras se ayuda a los más necesitados para que estén en condiciones reales de competir. De ahí que la educación y la salud colectivas, especialmente para los miembros más jóvenes de la comunidad —una forma de incrementar el capital humano—, deben ser preocupaciones básicas del Estado liberal. En otras palabras, la igualdad que buscan los liberales no es la de que todos obtengan los mismos resultados, sino la de que todos tengan las mismas posibilidades de luchar por obtener los mejores resultados. Y en ese sentido, creen que una buena educación y salud deben ser los puntos de partida para poder tener a una vida mejor.

Queda claro, que de la misma manera que los liberales tienen ciertas ideas sobre la economía, asimismo postulan una forma de entender el Estado. Los liberales son (según ellos) inequívocamente demócratas y creen en el gobierno de las mayorías, pero sólo dentro de un marco jurídico que respete los derechos inalienables de las minorías. Esto quiere decir, que hay derechos naturales que no pueden ser enajenados por decisiones de las mayorías. Las mayorías, por ejemplo, no pueden decidir esclavizar a los negros, expulsar a los gitanos de una demarcación o concederles un poder omnímodo a los trabajadores manuales, los campesinos o los propietarios de tierra. La democracia, para que realmente lo sea, tiene que ser multipartidista y es preferible que esté organizada de acuerdo con el principio de la división de poderes, de manera que el balance de la autoridad impida que una institución del Estado acapare demasiada fuerza.

El ideario liberal prefiere el sistema parlamentario de gobierno, por cuanto suele reflejar mejor la variedad de la sociedad y es más flexible para generar cambios cuando se modifican los criterios de la opinión pública. Al mismo tiempo, son partidarios de la descentralización y de estimular la autoridad de los gobiernos locales. La hipótesis, es que, resulta más fácil abordar y solucionar los problemas eficientemente cuando quienes los padecen supervisan, controlan y auditan a quienes están llamados a solucionarlos.

El pensamiento liberal contemporáneo, cuenta con agudas reflexiones sobre cómo deben ser las constituciones. El premio Nobel de Economía Frederick von Hayek, abogado además de

economista, es autor de muy esclarecedores trabajos sobre este tema. Incluso, los también premios Nobel de Economía Ronald Coase, Douglas North y Gary Becker, han añadido valiosos estudios que explican la relación entre la ley, la propiedad intelectual y el que haya instituciones sólidas y desarrollo económico.

La corriente liberal cree que el gobierno debe ser reducido, porque la experiencia les ha enseñado, de acuerdo con su punto de vista, que las burocracias estatales tienden a crecer parasitariamente, fomentan el clientelismo político, suelen abusar de los poderes que les confieren y malgastan los recursos de la sociedad. Según los liberales, la historia demuestra que a mayor Estado, mayor corrupción y dispendio. Pero el hecho de que un gobierno sea reducido, no quiere decir que debe ser débil. Debe ser fuerte para hacer cumplir la ley, para mantener la paz y la concordia entre los ciudadanos, para proteger la nación de amenazas exteriores y para garantizar que todos los ciudadanos aptos, dispongan de un mínimo de recursos que les permitan competir en la sociedad.²⁴

El ideario liberal piensa que, en la práctica, los gobiernos real y desgraciadamente, no suelen representar los intereses de toda la sociedad, sino que suelen privilegiar a los electores que los llevan al poder o a determinados grupos de presión. Los liberales, en cierta forma, sospechan de las intenciones de la clase política, y no se hacen demasiadas ilusiones con relación a la eficiencia de los gobiernos. De ahí que el liberalismo debe erigirse siempre en un permanente cuestionador de las tareas de los servidores públicos, y de ahí que no pueda evitar ver con cierto escepticismo esa función de redistribuidores de la renta, equiparadores de injusticias o motores de la economía que algunos les asignan.

Otro pensador liberal, y premio Nobel de Economía, James Buchanan, iniciador de la escuela de Public Choice, sostiene que, tanto en el ámbito económico como en el social, la sociedad carece de objetivos comunes, los individuos sólo se preocupan por sus necesidades personales. Plantea, que las personas no son simples unidades orgánicas, sino seres capaces de elegir y actuar, y como todo individuo es utilitarista, busca maximizar sus beneficios y minimizar sus pérdidas. Señala, que cuando el hombre no puede satisfacer por sí solo una necesidad, se organiza en grupos pasando de este modo de necesidades individuales a colectivas, que

²⁴ Carlos Alberto Montaner, *Liberalismo y neoliberalismo en una lección*, conferencia dictada el 14 de septiembre de 2000, Universidad de Miami e Instituto Jacques Maritain, mimeo.

posteriormente forman parte de la sociedad, siendo el Estado el organismo que permite la realización de estas actividades colectivas. Su teoría del mercado político y su concepción de la burocracia, desemboca en una verdadera crítica de la omnipresencia del Estado. El núcleo teórico, se define como un “puente” entre los comportamientos de los individuos que actúan en el mercado económico y el de las personas que se mueven en el mercado político. Se trata de entender, por qué ha crecido tanto el Estado y de replantear los derechos y deberes del ciudadano y del Estado mismo. En resumen, toda decisión del gobierno conlleva un costo perfectamente cuantificable, y los ciudadanos tienen el deber y el derecho de exigir que, en la medida de lo posible, el gasto público responda a los intereses de la sociedad y no a los de los partidos políticos.²⁵

Los liberales prefieren, como regla general, que la oferta de bienes y servicios descansa en los esfuerzos de la sociedad civil y, se canalice por vías privadas y no por medio de gobiernos derrochadores e incompetentes que no sufren las consecuencias de la frecuente irresponsabilidad de los burócratas o de los políticos electos menos cuidadosos. En última instancia, no hay ninguna razón especial que justifique, que los gobiernos necesariamente se dediquen a tareas como las de transportar personas por las carreteras, limpiar las calles o vacunar contra el tífus. Todo eso hay que hacerlo bien y al menor costo posible, pero seguramente ese tipo de trabajo, se desarrolla con mucha más eficiencia dentro del sector privado. Cuando los liberales defienden la primacía de la propiedad privada, según ellos, no lo hacen por codicia, sino por la convicción de que es infinitamente mejor para los individuos y para el conjunto de la sociedad.²⁶

Es importante aclarar, que liberalismo y neoliberalismo no son lo mismo, ya que el segundo es más radical en cuanto a sus planteamientos y por consiguiente, resulta una contraposición al Estado de bienestar, sustentando por la teoría keynesiana. Ante lo cual, propone una serie de planteamientos acorde a las condiciones que resultan operativas con las decisiones políticas.

²⁵ Paloma de la Nuez, “El neoliberalismo”, varios autores, *El pensamiento liberal en el fin de siglo*, Ed. Veintiuno, Madrid, 1997.

²⁶ Montaner, *op. cit.*

Estos planteamientos se sintetizan en lo siguiente:²⁷

1. La privatización de la esfera económica.
2. La importancia del dinero para regular el control de la masa monetaria.
3. La intervención del Estado en asuntos macroeconómicos tales como, la balanza de pagos y los equilibrios fiscal y monetario.
4. La conversión pública y privada en renglones de orden público como las carreteras.
5. Auspiciar la competencia a partir de relacionar el tamaño del mercado con el tamaño de las empresas. En caso de que surjan oligopolios serán considerados naturales.
6. Eliminar subsidios, servicios gratuitos y la seguridad social se transforma en asistencia social como modo de distribuir la riqueza social.
7. Que la pobreza sea atendida con procedimientos de carácter político para mitigar la desigualdad social.

El neoliberalismo se identifica por su teoría de crítica al intervencionismo estatal en la economía y sus propuestas de solución en caso de crisis. En cuanto al Estado, pone en duda el manejo del Estado asistencial (intervencionista, benefactor) denunciándolo como costoso, centralista, ineficiente y responsable del estancamiento económico. Ante lo cual, ha formulado una serie de propuestas para descalificar al Estado de bienestar, entre ellas propone, la reforma del Estado y la modernización económica basada en la reinserción competitiva de AL en el mercado internacional.

En el primer planteamiento, se propone un Estado mínimo el cual inicia con la venta de empresas no redituables, el denominado redimensionamiento estatal; esto no quiere decir que el Estado cumplirá sus funciones, sino que lo presenta como una institución fortalecida (al disminuir sus actividades), que va a dirigir sus estrategias a las áreas prioritarias (salud, alimentación, educación, vivienda, etcétera).

En cuanto al segundo planteamiento, propone la apertura económica además de un ajuste estructural, privatización, desregulación e integración económica.

²⁷ Omar Guerrero, *Del Estado gerencial al Estado cívico*, UAEM y Miguel Ángel Porrúa editor, México, 1999 Enrique González Pedrero, “La reforma del Estado”, revista *Nexos*, núm. 146, febrero de 1990, México, pp. 45-52; David Ibarra, “El Estado y el mercado”, revista *Nexos*, núm. 158, febrero de 1991, México, pp. 49-51.

La finalidad de estos objetivos es por un lado, la eficiencia y el fortalecimiento del Estado ante la nueva problemática existente y por el otro, la estabilidad de la economía.

Como habremos de mencionar más adelante, el proceso de reforma del Estado en México, inicia en el sexenio de Miguel de la Madrid (denominándose “periodo de transición sin ideología”). El cual se refiere a que la mayor preocupación de entonces era dar una solución a la problemática que había, dejando de lado el aspecto teórico, que sí tenía importancia, pero lo prioritario era lograr una estabilidad en la economía.

1.5. Conclusiones

El modelo neoliberal, adoptado en México, nos ha dado como resultado un proceso vertiginoso de exclusión de las mayorías, no sólo del bienestar generado hasta ahora, sino de las posibilidades de empleo, se vuelve prácticamente imposible el acceso, aún a los mínimos de bienestar.

Esta situación, ha venido restringiendo el papel de la Política Social a la atención de problemas residuales, que tienen que ver con la beneficencia y el asistencialismo y, a políticas cuya función es meramente compensatoria de los inmensos problemas que sobre sectores de la población, genera el modelo económico adoptado.

En la mayoría de los casos, se ha optado en forma restringida, suponiendo por política pública, únicamente las obras y los servicios públicos, que si bien tienen su impacto en la situación de la población, éste es restringido, aunque "las obras se vean".

Si en forma directa, sobre la población recae el desempleo y el subempleo; en forma indirecta, aunque no menos dolorosa, recaen los efectos de la disminución del gasto social, del control sobre los salarios, de la reducción del poder adquisitivo y de la reducción de los servicios, que había incluido la seguridad social.

Enfrascados en una obligada búsqueda de los equilibrios macroeconómicos, los resultados del modelo neoliberal, en la mayoría de los países que un día fueron en vías de desarrollo, hoy son, simplemente pobres, debido al incremento de la pobreza y de la desigualdad social. Por ello, las políticas sociales, vienen a ocupar un lugar importante en las políticas públicas actuales, aunque muchas de ellas se inscriben en las corrientes que, como hemos dicho, ponen el énfasis en

los aspectos que podrían calificarse de asistenciales y del individuo como agente económico, al calificarlo como "capital humano", y que son mejor conocidas como "neoliberales".

Como hemos podido observar, al hablar de la política social, hacemos referencia a las acciones y posiciones adoptadas por el Estado en tanto primera institución de autoridad y de colectividad. En efecto, el Estado, como institución pública y colectiva, es particularmente importante en su relación con la política social.

El término "Social", representa lo colectivo y lo público versus lo privado. "Política social". comprende los fines y los objetivos de la acción social, las leyes, los programas y las acciones evaluables del gobierno, tomadas por una serie de consideraciones políticas para responder a un cierto número de carencias mediante mecanismos de redistribución progresiva de los ricos a los pobres, según las necesidades.

La política social es determinada por la filosofía y la interrelación de las fuerzas socio-políticas y económicas de una sociedad dada. Es una especie de contrato social, entre un gobierno y sus ciudadanos y ciudadanas.²⁸

El término "Estado-Social", se emplea genéricamente para los países en que el Estado juega un rol en la implementación de medidas sociales, que respondan a las necesidades socialmente reconocidas en materia de seguridad, salud y bienestar. No obstante, todas las formas del Estado-Benefactor no son las mismas -tipo de intervención- como lo veremos, pero existe generalmente el compromiso de proteger a los ciudadanos y ciudadanas contra la amenaza de la pobreza, de permitir a la población mejorar su situación de vida y de proporcionar una red de seguridad para los ciudadanos que no están en condiciones de competir.

Algunos países han sido reacios a adoptar este compromiso, sosteniendo que el sistema toma la riqueza ganada por individuos competentes, para redistribuirla a la gente que no tiene un

²⁸ Gil, David, "Unraveling Social Policy", Schenkman Publishing, Cambridge, 1992; Hill, Michael, "Understanding Social Policy", Fifth Edition, Blackwell Publishers, Oxford, United Kingdom, 1996.

derecho "legítimo" de disfrutar de esa red de seguridad y entre los primeros de esos países, se encuentran por ejemplo; los Estados Unidos de Norteamérica y otros países liberales.²⁹

Al respecto, existen dos tipologías que ilustran esas diferencias.

La primera, se refiere a las dimensiones del Estado Social, según Titmuss³⁰ et Mishra³¹, son tres: Residual, individual e industrial. Los conceptos de bienestar residual e institucional, tal como fueron desarrollados por Titmuss y sistematizados por Mishra, se ilustran en la tabla I.

**TABLA I:
TIPOLOGIA DEL BIENESTAR Y LOS SERVICIOS SOCIALES**

CARACTERISTICAS PRINCIPALES SUBDIMENSIONES.	RESIDUAL.	INSTITUCIONAL
PROPORCION DEL PNB PARA GASTO SOCIAL	MINIMA	GRANDE
RESPONSABILIDAD DEL ESTADO PARA IDENTIFICAR LAS NECESIDADES	MINIMA	OPTIMA
UNIVERSO DE BENEFICIOS APROBADOS POR LEY	LIMITADO	EXTENSO
POBLACION CUBIERTA POR LA LEGISLACION DE BIENESTAR	MINORITARIA	MAYORITARIA
TIPOS DE PROGRAMAS DOMINANTES	SELECTIVOS	UNIVERSALES
NIVEL DE LOS BENEFICIOS Y SERVICIOS	MINIMO.	ELEVADO
TIPO DE FINANCIAMIENTO DOMINANTE	FUENTES PRIVADAS: COTIZACIONES	FUENTES GUBERNAMENTALES: IMPUESTOS
IMPORTANCIA DEL CONTROL SOCIAL	ELEVADA	MINIMA
IMPORTANCIA DEL SECTOR PRIVADO - VOLUNTARIADO - PRACTICAS ALTERNATIVAS	GRANDE	LIMITADA

Fuentes: Titmuss, 1969; Mishra, 1992

²⁹ Leira, A., "Welfare States and Working Mothers, the Scandinavian Experience", Cambridge University Press, Cambridge, 1992; Esping-Andersen, G., "Welfare States in Transition", Sage Publications, London, 1996.

³⁰ Titmuss, R., "Essays on the Welfare State", Allen and Unwin, London, 1969.

³¹ Mishra, Armes, "Society and Social Policy", MacMillan Press, London, 1992.

La perspectiva **residual** se refiere a las sociedades en que la extensión de los servicios y beneficios estatales es mínima y en que el rol de las organizaciones privadas, de los grupos de ayuda mutua y del bienestar industrial no-cubierto por las prestaciones establecidas, es más importante. El sistema estatal debe intervenir solamente si las estructuras de la familia y del mercado son insuficientes.³²

En esta perspectiva, la responsabilidad del Estado es mínima, los servicios establecidos limitados y la población cubierta por dichos servicios es minoritaria. El nivel de las prestaciones es bajo así como la proporción del PNB, destinada al sector social. Los beneficiarios son los pobres y la utilización del test de elegibilidad es común. En su expresión contemporánea, este sistema favorece las medidas selectivas.

La perspectiva institucional es totalmente diferente y propone un sistema de bienestar social como parte integrante de una sociedad moderna industrializada frente a las necesidades crecientes de protección de la población contra los riesgos.

En esta perspectiva la responsabilidad del Estado es la óptima. Los servicios establecidos son numerosos. La mayoría de la población está cubierta por los servicios estatales en tanto ciudadano y ciudadana. El nivel de las prestaciones, es más elevado así como la proporción del PNB, asignada al sector social. El test de elegibilidad pasa a ser secundario. Este sistema intenta favorecer las medidas universales.

Adicionalmente, existe además de estos dos modelos resumidos en la Tabla I, y en paralelo un tercer modelo o perspectiva, el bienestar ocupacional en que los beneficios son distribuidos según la posición en la industria.

El segundo enfoque, sobre las dimensiones del Estado Social, corresponde a Esping-Andersen. Combinando la tipología de Titmuss y Mishra, y agregando un análisis en términos de movilidad de clase, Esping-Andersen³³, ha identificado tres modelos de Estado-Social (bienestar capitalista): 1) el modelo social demócrata (Suecia, Noruega, Finlandia, Dinamarca); 2) el

³² Veáse, Titmuss, op. cit., y Mishra, op. cit.

³³ Esping-Andersen, G., "The Three Worlds of Welfare Capitalism", Policy Press, Cambridge, 1990.

modelo corporativista (Austria, France, Alemania, Italia), y 3) el modelo liberal (Reino-Unido, Estados Unidos, Canadá, Nueva Zelandia y Australia).

Estas tres dimensiones, son movilizadas para llegar a esta clasificación: la relación Estado-Mercado; la estratificación social; y la desmercantilización, como ilustra la tabla II.

**TABLA II:
REGIMENES DE ESTADO DE BIENESTAR Y DIMENSIONES DEL ESTADO DE BIENESTA**

REGIMENES		DIMENSIONES DEL ESTADO BENEFACTOR	
	RELACION	ESTADO-MERCADO	ESTRATIFICACION DESMERCANTILIZACION
SOCIAL DEMOCRATA	Pública Soliraridad/ Igualdad	DERECHOS SOCIALES Y COTIZACION	
CORPORATIVISTA	SUBSIDIARIDAD	DIFERENCIACION POR EL ESTATUS Y LA FUNCION	DERECHOS SOCIALES/ESTATUS Y COTIZACION
LIBERAL	MERCADO	DUALISMO	DERECHOS SOCIALES/ CONDICIONES DE INGRESO

Fuente: Esping-Andersen, 1990

Con relación al Estado y el Mercado, se consideran los siguientes aspectos: 1) La primera dimensión toma en consideración el grado de satisfacción de las necesidades humanas por las políticas sociales antes que por el mercado y el sector privado: 2) En los modelos social demócrata y corporativista, la implicación del Estado y la parte de necesidades cubierta por el Estado es más importante que en el modelo liberal en que predomina el mercado.

Por su parte en la Estratificación Social se consideran: 1) La segunda dimensión, considera la manera en que el Estado contribuye a ordenar y a estratificar las relaciones sociales. Algunas políticas contribuyen a promover la solidaridad y la igualdad, mientras que otras, por el contrario, refuerzan las divisiones sociales en términos de clase, de estatus o de diferenciación profesional: 2) El modelo social demócrata, favorece la solidaridad al incluir al conjunto de los ciudadanos en programas comunes y reduce las diferencias económicas mediante la redistribución: 3) El modelo corporativista, aunque ofrece los beneficios a todos, refuerza las diferencias de estatus ofreciendo diferentes programas sociales para los diferentes estratos de la población (por ejemplo: Burócratas, empleados civiles, personal sindicalizado, militares): 4) El modelo liberal, fortalece una forma de dualismo social entre, por una parte, una clase desfavorecida que beneficia de la asistencia social, y, por otra parte, una clase privilegiada que

accede a los servicios sociales y los compra en el mercado (por ejemplo, en materia de salud o de jubilación)³⁴.

Con relación a la ciudadanía social y la desmercantización, Esta tercera dimensión, analiza la manera en que los derechos sociales son asignados. Aclaremos que, la noción de ciudadanía social se refiere a la definición establecida por Marshall³⁵. El acceso a la ciudadanía social se efectúa mediante el juego de los derechos sociales que operan una redistribución de la riqueza que se realiza fuera de los mercados del trabajo y del capital. En este sentido, los derechos sociales contribuyen, utilizando los términos de Polanyi³⁶, a "desmercantilizar" la fuerza del trabajo.

Según Esping-Andersen, la mercantilización (de la fuerza de trabajo) caracteriza la situación del individuo que depende enteramente del mercado (del trabajo) para su subsistencia. La introducción de derechos sociales significa que el individuo puede vivir independientemente del mercado (del trabajo). Gracias a los derechos sociales, la reproducción social puede efectuarse independientemente del mercado del trabajo

Añade Esping-Andersen, que en los diferentes tipos de sociedades, las prestaciones sociales pueden adoptar tres formas: 1) **universales**, abiertas a todos los ciudadanos; 2) **contributivas**, condicionadas por la participación en el mercado del trabajo y la contrapartida de una contribución financiera (cotización social, seguros sociales); o 3) **prestaciones sujetas a las condiciones de ingreso**, abiertas a aquellos que tienen recursos inferiores a un cierto nivel. Mientras más general es la base de extensión de los derechos sociales, más importante es su función de desmercantilización.

El paradigma neoliberal, ha hecho que no se pierda el derecho a repensar la política social y de incidir directamente sobre las estructuras económicas. La actual política social, como mera compensadora de los efectos del proceso de libre mercado, deberá ser transformada en una política socioeconómica, cuyo fin sea facilitar y promover activamente –desde el Estado y la sociedad-, otro desarrollo a partir de la economía popular. Para ello, se requerirá superar el

³⁴ Enjolas, Bernard, "Prendre en compte le genre en matière d'études comparatives del État-Providence: femmes et familles dans quelques pays d'Europe", FAFO, Séminaire, Tunisie, 1998.

³⁵ Marshall, T.H., "Citizenship and Social Class", Oxford University Press, Oxford, 1950

³⁶ Polanyi, K., "The Great Transformation", Rhinehart, New York, 1944.

obstáculo epistemológico, en el sentido de aceptar que lo económico y lo social no deben ser tratados por separado. Habrá que incidir sobre la economía para corregir desde dentro las causas de las desigualdades sociales.

Capítulo II. El nacimiento del Estado mexicano

2.1. El Estado mexicano

En éste capítulo, nos proponemos identificar el origen y significado de lo que se entiende por Estado mexicano. De inicio, debemos advertir que estudiar el concepto del Estado mexicano, es siempre una tarea difícil. Entonces, nos preguntamos. ¿Qué es el Estado mexicano? ¿Cómo y cuando surge? ¿Cuál es su origen?

Para contestar estas preguntas, diremos que el Estado mexicano no nació de un día para otro. Su compleja formación se fue delineando con el tiempo y tuvo que pasar por un proceso de legitimación territorial, hasta la consolidación de la propia Constitución, pero al Estado en un periodo inicial, se le puede definir como el instrumento de conformación de la identidad, la integridad misma y el nacionalismo de los mexicanos. Sin embargo, no se puede aventurar una definición sin advertir que para los mexicanos, la caracterización del Estado mexicano, ha permanecido ligado por muchas décadas a la historia de la revolución mexicana. Aunque, atrás de esta afirmación, está el hecho de que la conformación del Estado mexicano ha tenido que pasar por todo un proceso histórico, en el que fue tomando forma en cada una de las etapas de la historia de México, desde la guerra de Independencia de 1810-1820 y la intervención francesa de 1863, pasando por la guerra con Estados Unidos y la guerra de Reforma, hasta la época de la revolución de 1914-1921, consolidándose con la Constitución de 1917 y con el régimen cardenista, prolongándose hasta los primeros años de la década de los ochenta, cuando de hecho inicia en México la etapa del modelo neoliberal y con él la transformación del Estado mexicano.

2.1.2. El nacimiento del Estado

El Estado mexicano, como otros, se formó y se ha transformado como producto del devenir histórico. Su construcción en la primera de sus formas data de 1857. Habían transcurrido treinta y seis años de que se consumara la independencia política con respecto de España. Se explica el tiempo transcurrido porque, para que pudiera surgir el Estado mexicano, fue necesario resolver primero dos problemas. Uno, por lo menos en lo esencial, el conflicto entre dos corrientes con proyectos históricos opuestos, conservadores y liberales, que se disputaban la hegemonía. Siendo

equiparables sus fuerzas y opuestos sus fines, se anulaban entre sí y generaban una situación de equilibrio inestable que hacía imposible la gobernabilidad.

Pero también, fue necesario destruir el régimen colonial que había dominado durante tres siglos, desde la conquista. Las bases frágiles establecidas durante ese largo período de sometimiento, plagadas de agudas contradicciones sociales y de limitaciones enormes, hacían inviable la edificación de un Estado nacional independiente y soberano. Con el Plan de Iguala en 1821, ambos bandos, conservadores y liberales, unieron esfuerzos de manera transitoria con el fin de alcanzar la Independencia. Surgió de esa manera una nueva correlación de fuerzas que propició la rápida conclusión de más de diez años de lucha armada, desde el Grito de Dolores, el 16 de septiembre de 1810. Sin embargo, las grandes diferencias con respecto de los intereses de clase a los que cada uno servía y al proyecto de Nación que cada bando enarbolaba, pronto aflorarían de nueva cuenta y, con ello, se desataría otra vez una larga y encarnizada lucha.

Los conservadores querían una república independiente en lo político, pero basada en la misma estructura económica y social del régimen colonial, injusto.

Por su parte, los liberales, nombre que tomaron los luchadores insurgentes de antaño, pensaban en una república representativa y democrática. Éstas eran las ideas progresistas de ese tiempo, las que sustentaron los filósofos franceses del siglo XVIII. Además, las aspiraciones del bando liberal iban más allá. En el seno del pensamiento liberal mexicano y entre los próceres de la Independencia, habían surgido ideas más avanzadas desde el punto de vista social. A diferencia, del "dejar hacer, dejar pasar", apotegma básico de las ideas del liberalismo clásico y su proverbial individualismo, según el cual el Estado debe estar al margen de la economía y de las relaciones sociales, y concretarse a ser un simple vigilante de la vida pública, los elementos más lúcidos de entonces demandaron la formulación de leyes y la intervención de los poderes del Estado para lograr una justa distribución de la riqueza y para conseguir el desarrollo del país.

José María Morelos, y otros muy destacados, como Valentín Gómez Farías, Ponciano Arriaga e Ignacio Ramírez, "el Nigromante", preveían que era necesario cambiar de raíz la base de la sociedad creada en los tres siglos de la etapa colonial.

La lucha entre liberales y conservadores, que fue cruenta y se prolongó por décadas, a contar del Plan de Iguala (1821) hasta la victoria del Plan de Ayutla (1854), concluyó con ésta y, más definidamente, con la Carta Magna de 1857. Fue con esta Constitución, con la que por fin nació el Estado mexicano. Y nació, como una república democrática, representativa y federal, en lo político. Hubo antes otros esfuerzos valiosos por dotar a México de una Constitución y dar sustento jurídico al naciente Estado. Así, la Constitución de 1814 fue el primer intento de organizar a la Nación, cuyo pueblo luchaba con las armas exigiendo el respeto de su soberanía, con ideas y propósitos opuestos a los de la etapa colonial, pero no logró su objetivo dado que las condiciones aun no habían madurado. Lo mismo ocurrió con la de 1824, documento notable que recogió demandas populares relevantes para construir una Nación independiente, postuló la soberanía nacional y estableció la República representativa, popular, federal. Consignó además, un sistema presidencialista, un poder legislativo sólido con amplias facultades, dividido en dos Cámaras, y una estructura judicial constituida por una Corte Suprema de justicia y Tribunales de Circuito y de Distrito.

La Constitución de 1824, de corte liberal, fue sustituida por las Sietes Leyes Constitucionales de 1836 y las Bases Orgánicas de 1843, promulgadas por gobiernos conservadores. En 1847 fue la constitución originaria, siguiendo en orden de importancia la norma suprema de 1857, la que desde el momento de su promulgación fue combatida por los conservadores clericales.

La lucha política entre liberales y conservadores, dio pie a la Guerra de Reforma, lucha civil que duró tres años, resultando finalmente triunfador el grupo liberal encabezado por el Presidente Benito Juárez³⁵.

³⁵ Existe una bibliografía voluminosa, para profundizar más sobre, Benito Juárez, el liberalismo mexicano y las Leyes de Reforma, entre esa diversidad pueden revisarse los siguientes textos: Tena Ramírez, Felipe, "Leyes Fundamentales de México: 1808-2000", Editorial Porrúa, México, 2000; Tamayo L., Jorge, "Benito Juárez. Documentos, discursos y correspondencia", 15 vols., México, 1964-1971; Quiñarte, Martín, "Relaciones entre Juárez y el Congreso", México, 1973, proporciona detalles, sobre todo, acerca de la cuestión de los poderes extraordinarios; Mora, José María Luís, "México y sus revoluciones", y "Obras sueltas", Editorial Porrúa, México, 1986 y 1963, respectivamente; Acholes, Walter V., "Política mexicana durante el régimen de Juárez: 1855-1872", FCE, México, 1972; Guzmán Galarza, Mario, "Documentos básicos de la Reforma: 1854-1875", Federación Editorial Mexicana, México, 1982; Zecerero, Anastasio, "Benito Juárez. Biografía", Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1987; Reyes Heróles, Jesús, "El liberalismo mexicano en pocas páginas", Lecturas Mexicanas, Núm. 100, FCE, México, 1985; Tamayo, Jorge L., "Epistolario de Juárez", Ediciones políticas, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, Cuba, 1984; Jackson Hanna, Alfred y Abbey Hanna, Kathryn,

El período denominado la Reforma en México, en un proceso altamente dinámico que abarcaba largos años, pues germina desde la Independencia y tiene su etapa más brillante a partir de 1854, en que inicia la Revolución de Ayutla, y más en concreto en los años, 1855 a 1859, culminado en el momento en que Sebastián Lerdo de Tejada promulga las leyes de Reforma, primero la del 25 de septiembre de 1873 y finalmente la del 14 de diciembre de 1874. El movimiento reformista, es parte del proceso que tiende a lograr el afianzamiento de la nacionalidad, mediante la conquista plena de la soberanía y la transformación de sistema político, económico y social reinante, estableciendo uno nuevo bajo un régimen democrático, representativo y popular.

Con el Plan de Ayutla se marca el levantamiento de los liberales, contra el gobierno despótico de Santa-Anna, que postulaban el derrocamiento de Santa-Anna, la creación de un gobierno provisional y la convocatoria a un Congreso Constituyente.

Al triunfo de los rebeldes, gobernó provisionalmente el general Juan Álvarez por cuatro meses, en los que convocó al Congreso Constituyente; dentro de su gabinete llamó a integrarlo a Melchor Ocampo, Ponciano Arriaga, Benito Juárez y Miguel Lerdo de Tejada; se expiden las leyes relativas a la administración de justicia y ley orgánica de los tribunales de la nación; también aparece la Ley Juárez, a través del cual se suspenden los fueros eclesiásticos y militares, con lo cual se otorga igualdad a todos los mexicanos. El Congreso Constituyente, debería de sentar las bases para el establecimiento de la nación mexicana, representativa, popular y federal.

El Congreso Constituyente fue integrado por liberales puros, moderados y conservadores, instituido un 18 de febrero de 1856 y su obra fue la creación de la Carta Magna de 1857.

La Constitución de 1857, fue promulgada un 5 de febrero; ésta se apega a la tradición expresada por la de 1824; tiene su base de inspiración en los principios emanados de la revolución francesa y, en cuanto a su organización política, toma como modelo al sistema norteamericano: establece la forma de gobierno republicano, representativo y federal, y consagró

“Napoleón II y México”, FCE, México, 1973; Sierra, Justo, “Juárez, su Obra y su Tiempo” Obras Completas, UNAM, México, 1948; Molina Enríquez, Andrés, “Juárez y la Reforma”, Libro-Mex Editores, México, 1958; López Gallo, Julio, “Economía y Política en la Historia de México”, Ediciones Solidaridad, México, 1965.

la división clásica de poderes; por último, estableció el principio de la no reelección para los encargados del Poder Ejecutivo, tanto en la federación como en los estados.

Su integración se compone de VIII títulos y un total de 120 artículos; consagrando en los primeros 29 las garantías individuales o derechos del hombre, encontrándose entre otras libertades: la enseñanza -aunque sólo referida al Distrito Federal-, de trabajo, pensamiento, petición, imprenta, comercio y asociación. Así mismo, también incorporó leyes que había establecido el gobierno provisional, tales como: leyes de coacción civil, de votos monásticos, Ley Juárez, Ley Lerdo.

Los principios contenidos, en la Ley de desamortización, del 25 de junio de 1856 (Ley Lerdo), de manera definitiva quedaron integrados en la Constitución del 57, en la segunda parte del artículo 27 de dicha Constitución, en la que se expresa, que ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí los bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio del objeto de la institución.

Se legisló, otorgar facultades al gobierno para intervenir en los actos del culto religioso y en las disciplinas eclesiásticas.

Ignacio Comonfort, quien era el presidente de la República y quien había jurado aplicar el texto constitucional mencionado, el 1 de diciembre de 1857, no lo hizo y dándose un autogolpe de estado, se pasó al bando conservador al apoyar el Plan de Tacubaya, cuya premisa fundamental consistió en desconocer la Constitución de 1857.

La Constitución de 1857, no contempló la figura del vicepresidente, en cambio, establecía que en caso de ausencia temporal o absoluta del titular del ejecutivo, sería remplazado por quien ocupara la presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, estando en este cargo el Lic. Benito Juárez, declaró el restablecimiento del orden constitucional y asumió el poder.

La capital del país se encontraba en manos de los conservadores y, siendo encarcelado don Benito Juárez, fue puesto en libertad por órdenes de Comonfort; de inmediato, en su carácter de presidente constitucional interino, Juárez se dirigió al estado de Guanajuato, con el amparo del

entonces gobernador Manuel Doblado, estableciendo allí el gobierno federal y declarando que haría respetar la Constitución de 1857.

Al llegar Juárez a Guanajuato, publica el 19 de enero de 1858, un manifiesto en el que anuncia: "he reasumido el mando supremo luego que he tenido libertad para verificarlo". Agrega, que ha sido llamado a ese difícil puesto "por un precepto constitucional y no por el favor de las facciones", así como en el corto periodo de su administración y "entretanto se reúne el Congreso de la Unión a continuar sus importantes tareas, dictaré las medidas que las circunstancias demanden..."³⁶. La guerra entre liberales y conservadores, se prolongó por espacio de tres años.

Juárez empieza su vida errante y la de su gobierno; se traslada a Guadalajara, donde una parte de la plaza militar se subleva y estuvo a punto de fusilar al presidente. De ahí se traslada a Manzanillo, donde se embarcó rumbo a Panamá y de ese lugar hacia el puerto de Veracruz, donde estableció formalmente su gobierno constitucional. Entre 1859 y 1860, el gobierno de Juárez consideró necesario la creación de una serie de leyes -mismas a las que se denominó de Reforma-, y que conjuntamente con otras creadas en 1861, fueron integradas al texto constitucional al triunfo liberal; por lo pronto, en 1859 se promulgaron en Veracruz; la nacionalización de los bienes de la iglesia, el cierre de conventos, el registro y matrimonio civiles, secularización de los cementerios y la supresión de innumerables fiestas religiosas.

Los liberales entraron triunfantes el 1 de enero de 1861, a la ciudad de México; Juárez lo haría diez días más tarde. Completa su obra legislativa iniciada en Veracruz y el 5 de febrero de 1861, expide una ley donde declara que los bienes llamados eclesiásticos son y han sido patrimonio de la nación; convoca a la integración del Congreso Constitucional y a elecciones presidenciales.³⁷

Ignacio Burgoa, al bordar sobre el México de esta época, nos dice: "No es indigno que México haya sido un país débil y permanentemente convulsionado por luchas intestinas que lo precipitaron en la desorganización gubernativa y en la penuria económica, pues esa situación la

³⁶ Pizarro Suárez, Nicolás, "Reformas de la Constitución de 1857", en Cámara de Diputados, "Derechos del pueblo mexicano: México a través de sus constituciones", México, XLVI Legislatura del Congreso de la Unión, 1967, t. II, p. 411.

³⁷ Calzada Padrón, Feliciano, "Derecho constitucional", Harla, colección Textos Jurídicos Universitarios, México, 1990, p. 89-93

han ocupado todos los pueblos jóvenes recién emancipados; lo doloroso e indignante es que los monarquistas mexicanos hubiesen intrigado y maniobrado dentro y fuera del país para implantar una monarquía o "imperio" ofreciendo la "corona" simbólica y postiza a cualquier príncipe extranjero. Como se sabe, el más sobresaliente propugnador del establecimiento monárquico fue José María Gutiérrez Estrada, quien ocupó en el año de 1835 la cartera de Relaciones Exteriores, en el gobierno centralista de Anastasio Bustamante, y a cuyo cargo renunció por sus discrepancias políticas respecto de la forma republicana de gobierno"³⁸.

Tal referencia, hace cita del tiempo en que los conservadores son desplazados por los liberales y, obviamente sus pretensiones son encauzadas a impulsar en nuestro país, un nuevo gobierno monárquico; aseveraban que los problemas de México sólo serían resueltos cuando existiera una forma de gobierno adecuada como la monarquía y no un sistema republicano inestable, que además no convenía a la idiosincrasia del pueblo. Entonces, lejos de extinguirse las aspiraciones conservadoras, la Constitución de 1857 las avivó, los monarquistas mexicanos, teniendo en Europa y a la cabeza de estos, a Gutiérrez Estrada y José Hidalgo, en combinación del gobierno del general Miramón, gestionaban la intervención extranjera en los asuntos de México, ofreciendo a los príncipes extranjeros la "Corona" para un Imperio en México

Como sabemos, las pretensiones de los monarquistas sucumbieron en el Cerro de las Campanas donde Maximiliano, Miramón y Mejía, perdieron la vida en su aventura imperial.

El segundo Congreso Constituyente, reunido por Juárez, se realizó el 9 de mayo de 1861, donde hace notar que después de la funesta noche del 17 de diciembre de 1857, el gobierno de la república no sólo se limitó a defender sus legítimas instituciones, sino también a mejorarlas. El tercer Congreso Constituyente, concluye sus trabajos en 1863 y pasarían más de cuatro años para que se reuniera el cuarto Congreso Constitucional; el 8 de diciembre de 1867, en el cuarto Congreso, Juárez pronuncia un discurso en el que expresa y ratifica el patriotismo del pueblo de México, que con su constancia han salvado la independencia de nuestra patria de las nefastas pretensiones monárquicas de enemigos internos y externos, y haber defendido y restablecido a nuestras instituciones. En vano pretendieron la intervención francesa y los conservadores monarquistas mexicanos destruir la república y su gobierno.

³⁸ Burgoa Orihuela, Ignacio, "Derecho constitucional mexicano", Porrúa, México, 1984, p. 471-472

La Carta Magna de 1857, estableció la supremacía de la Constitución, la división de poderes, el gobierno republicano, democrático, representativo y federal. Reconoció los derechos del hombre, como la base y el objeto de las instituciones sociales.

Con la Constitución de 1857, como bandera primordial, se luchó de 1862–1867 contra la invasión francesa y el efímero II Imperio Mexicano, encabezado por Maximiliano de Habsburgo.

Al triunfo de las armas liberales, quedó restaurada la República, con Benito Juárez en la presidencia. Al morir éste, Sebastián Lerdo de Tejada quedó al frente del gobierno. Debido a la sublevación de Porfirio Díaz y el grupo de antilerdista, se emitió el Plan de Tuxtepec, con el que Díaz salió victorioso y, en 1876, llegó al poder donde permaneció más de 30 años, exceptuando el período de Manuel González (1881–1884).

La Constitución de 1857, tiene un papel histórico indiscutible, puesto que logró dar origen al Estado mexicano. Sin embargo, las tesis que recogían el pensamiento social más avanzado sobre la necesidad de dotar al Estado de una nueva estructura económica, no fueron recogidas en ella. Esto, sobre todo, a causa de las limitaciones de los llamados liberales moderados, que fueron la mayoría en el Congreso Constituyente. Por ello, pasos trascendentes para la transformación progresiva de nuestra sociedad, tendrían que esperar a que surgieran otras circunstancias.

En otro aspecto, más allá de lo jurídico, la victoria sobre los conservadores tampoco fue definitiva. Pronto se dieron a la búsqueda de la revancha por la vía de la asonada militar, por lo que el país de nueva cuenta se habría de ver envuelto en confrontaciones violentas. Al reabrirse la lucha armada. Esta nueva fase de lucha culminó con las Leyes de Reforma, que quitaron el poder económico a los altos prelados de la Iglesia católica, bastión principal de las fuerzas reaccionarias, y con él le quitaron también la capacidad para financiar y promover los alzamientos y las asonadas militares. Fue hasta entonces, 1859, casi medio siglo después del Grito de Dolores, cuando por fin se empezaron a dictar un conjunto de principios para liquidar la estructura económica de los tres siglos de la colonia. Y se empezó a abrir la perspectiva del desarrollo nacional.

2.2. Los límites del desarrollo porfiriano

México como nación joven, se debatía en una serie de luchas internas que se daban en sus diferentes grupos de poder desde la proclamación de la independencia. El arribo del general Porfirio Díaz al poder vino a significar un cambio sustancial para el país sobre todo en los aspectos político, social y económico.

Conviene hacer notar que el período Porfirista coincide con la construcción abierta del sistema capitalista. "Se trata de un período de coexistencia de dos modos de producción diferentes pero donde el nuevo cobra en este lapso el dominio final"³⁹.

Antes del Porfiriato, el país se encontraba en un estancamiento total, las pugnas internas no le permitían organizarse como nación, amén de que lo debilitaban haciéndolo vulnerable a las intervenciones extranjeras. Porfirio Díaz llegó al poder en 1876, "surgido de las guerras de la época de la Reforma como la principal figura militar de México"⁴⁰ y apoyado por los principales caciques regionales; gobernando al país un período que duró 31 años. Esta prolongada presencia Porfirista, le permitió al país gozar de una estabilidad política como nunca antes la había tenido desde la independencia.

Es importante resaltar que el porfiriato posibilitó al país a obtener un crecimiento mas no un desarrollo como lo afirma Peter Smith quien al analizar dicho período dice; "Desarrollo si lo hubo: en 1910 México tenía cerca de 19,200 km. de vías férreas, que en 1907 en su mayoría pasaron a Ferrocarriles Nacionales, una empresa administrada por el gobierno"⁴¹. Por lo mismo es necesario aclarar que desarrollo significa necesariamente aumentos en el ingreso per cápita que en el período porfirista no los hubo.

Durante el período Porfirista, el país experimentó cambios profundos, notables avances, así como transformaciones sociales, sin embargo los beneficios directos fueron enormes para la burguesía nacional. Lo primero que Porfirio Díaz hizo para lograr lo anterior fue implantar la estabilidad de país,..."Díaz estaba plenamente convencido de que la estabilidad política a cualquier precio era de suma importancia para la prosperidad del país, y la logró combinando la

³⁹ De la Peña, Sergio, "La formación del capitalismo en México", Siglo XXI, México, 1978.

⁴⁰ Hansen, Roger D., "La política del desarrollo mexicano", Siglo XXI, México, 1983.

⁴¹ Smith, Meter H., "Los laberintos del poder", El Colegio de México, México, 1981.

represión sistemática con el cuidado y la atención concientes de un círculo selecto de incondicionales"⁴². Sin embargo, Díaz sabía de (porque él también lo había sido) la fuerza que tenían en sus regiones los caciques, de tal forma que para contrarrestarla, los supo atraer al gobierno, en otras palabras a él mismo, haciendo que la fuerza de ellos se convirtiera en la suya; esto lo logra otorgándoles gubernaturas, jefaturas políticas y mandos militares, reduciendo así la posibilidad de sublevarse. Cuando por alguna circunstancia algún cacique empezaba a obtener demasiado poder en su región de tal forma que pudiera ser una seria amenaza para la paz del país, Díaz lo enfrentaba con otro cacique de igual fuerza de manera que ambas fuerzas se debilitaran.

Como todo buen político, Porfirio Díaz contó con la colaboración y asesoría de un grupo de expertos formado por intelectuales positivistas conocidos como los "científicos". "Los científicos rodeaban a Díaz en la década de 1890 e influían poderosamente en la configuración de las políticas económicas del Estado"⁴³.

Una vez lograda la estabilidad política del país, la estrategia a seguir fue iniciar una etapa de crecimiento económico en un país eminentemente agrícola, desprovisto de grandes capitales y con las arcas de la nación vacías. Había por supuesto pocas señales de industrialización, "La esencia de la estrategia consistía en tomar cualquier medida que fuera necesaria para alentar grandes cantidades de inversiones extranjeras a venir a México, con la teoría de que el capital, habilidades y mercados de que disponían los extranjeros eran críticos para el crecimiento de esta nación"⁴⁴. En otras palabras, Díaz tenía la convicción de que vincular a la nación, con el exterior habría de producir los impulsos básicos para el camino del progreso.

Sin embargo esta vinculación tan estrechamente ligada al exterior fue uno de los factores que provocaron la crisis del porfiriato. "Por una parte se adaptaba el sistema productivo y social para el máximo aprovechamiento de los poderosos impulsos del exterior. Por otra parte, esta polarización creaba una vulnerabilidad creciente ante las variaciones de esa misma esfera"⁴⁵.

Un factor de vital importancia durante el porfiriato fue el campo. Es en este sector donde se dieron las más agudas contradicciones que desencadenarían la crisis del sistema. Durante su

⁴² Ibid., p. 37

⁴³ Hansen, Roger D., op. cit., p. 37

⁴⁴ Vernon, Raymond, "El dilema del desarrollo económico de México", Editorial Diana, México, 1983.

⁴⁵ Ibid., p. 167

gobierno, Díaz le dio impulso a las haciendas por considerarlas la base principal del desarrollo del país, propiciando una creciente concentración de la propiedad de la tierra al establecer leyes (por ejemplo con las leyes de 1883 y 1894) que permitían el deslinde y la colonización de tierras públicas.

Dichas leyes, fueron utilizadas lo mismo por compañías deslindadoras que por favoritos del Dictador, apropiándose de tierras que pertenecían a comunidades indígenas o a rancheros que no podían demostrar la propiedad de la tierra, lo que dio lugar a grandes despojos. "Se ha estimado que durante la época porfirista más de 800 mil hectáreas de tierras comunales fueron asignadas en forma privada y que literalmente todas ellas terminaron, tarde o temprano en manos de las compañías deslindadoras o de los latifundistas"⁴⁶. Es por esto que más del 50 % del territorio nacional se hallaba en posesión de las compañías deslindadoras y de los hacendados, sin embargo, a pesar de esa exagerada concentración el aumento de la producción per cápita no crecía. "Entre 1877 v 1907 la producción agrícola total aumento en 21.3%"⁴⁷.

Si bien es cierto que durante los años del porfiriato el país tuvo un crecimiento económico sin precedentes, también es cierto que esos logros tuvieron un costo social impresionante. Varios fueron los factores que coadyuvaron a la crisis del porfiriato: Un primer factor, lo fue la aguda concentración de la tierra, ya que por un lado la élite porfirista acumulaba riqueza en tanto que los campesinos y los trabajadores urbanos que representaban a la mayoría de los mexicanos atravesaban por una precaria situación. Además, los salarios reales nunca fueron altos, bajando a una cuarta parte de 1898 a 1911, siendo el trabajador agrícola el menos favorecido pues de 37 pesos que tenía como salario en 1898, para 1911 sólo ganaba 27 pesos.

Otro factor, fue el surgimiento de una clase media carente de oportunidades para quien el sistema no tenía nada más que dar. "Una clase media que no podía aspirar con racionalidad a posiciones superiores en la estructura social o en el campo de los negocios, que se encontraban

⁴⁶ Hansen Roger, op. cit., p. 37

⁴⁷ Cosío Villegas, Daniel, "Historia Moderna de México: El porfiriato", Libro I, capítulo 1, Editorial Hermes, México, 1965.

dominados por los dueños de las tierras y por los extranjeros. Era, en concreto, una clase media con resentimiento lacerante⁴⁸.

Sin lugar a duda, otro factor importante, fue la incapacidad del sistema para responder a las demandas del desarrollo capitalista del país. “El rumbo mismo de la revolución de 1910 respondió a las demandas de transformaciones capitalistas más intensas combinadas con demandas campesinas que aspiraban a un retorno a relaciones arcaicas⁴⁹. Además, la integración del país con el capitalismo mundial vino a acentuar su resquebrajamiento ya que la crisis mundial de 1901 repercutió notablemente al frenar el crecimiento económico que Porfirio Díaz había logrado en el país⁵⁰.

Se ve con claridad, que la conjunción de todos estos factores debilitaron el modelo porfiriano que prohió un sistema con los elementos necesarios para darle cohesión en un primer momento, pero que antes de cambios externos y necesidades internas no es capaz de adecuarse a las circunstancias en lo económico, ni ceder en lo político, determinando así su vulnerabilidad a las presiones sociales.

En base a lo anterior, se puede explicar el fracaso porfiriano de la siguiente manera: El apoyo total que Díaz le dio al capital privado (fuera éste extranjero o nacional, agrícola o industrial), en donde las condiciones de trabajo estaban sujetas a una situación de explotación alarmante, pero por consiguiente, permitió por un lado la acumulación de capital que necesariamente se tradujo en aumentos en la producción y por el otro, el deterioro en los niveles de vida de la clase trabajadora. Si bien en un primer momento y aprovechando las condiciones que se destinan a la exportación, al caer los precios internacionales de varios de estos productos (henequén, algodón, minerales, etc.), se vuelca la producción nacional nuevamente al anterior, pero dado el deterioro y la caída de los salarios reales que comprimen el mercado los productores limitan aún más su producción provocando alzas en los precios que golpean con más fuerza al obrero y al campesino. Así y ante la poca disposición del gobierno porfiriano, de resolver esta situación, mediante políticas económicas que alteren o modifiquen las condiciones existentes, se

⁴⁸ Vernon, Raymond, op. cit., p. 72

⁴⁹ De la Peña, Sergio, op. cit., p. 186

⁵⁰ Señala Raymond Vernon, en su obra citada, que la depresión de los precios mundiales del henequén, el algodón y los minerales provocaron una contracción del mercado.

provoca que esta crisis económica y social traspase sus fronteras al terreno político. Por ende, la represión pareció ser el único remedio que el gobierno podía atener para acallar el descontento, sólo que la inconformidad se había generalizado debilitando aún más al sistema dándose así los brotes de violencia que provocan la caída del dictador y el inicio de la lucha armada.

2.3. La Revolución mexicana, sus características y objetivos

Con el comienzo del período, conocido como de la Revolución Mexicana, teniendo como protagonistas a Francisco I, Madero y Emiliano Zapata, la destrucción del Estado que se había conformado, se destruye en el año de 1914 y ello hace que las clases y fracciones de clase en el poder, pierdan su aparato de dominación. Sin ejército, sin policía, sin jefes políticos, sin ministros ni jueces, sin legitimidad alguna, las clases dominantes del porfirismo se encuentran imposibilitadas para gobernar.

No fue en los estratos más oprimidos donde se dio el impulso de la revolución, fue más bien en las capas medias y aún en las superiores, de ahí que la revolución mexicana sea considerada como una revolución de tinte burgués, que respondió básicamente a las demandas de una clase que aspiraba el control del país para poder implantar un capitalismo acorde con la doctrina ortodoxa liberal.

Fue Francisco I. Madero, nacido en le seno de una de las familias más acaudaladas del país, quien dio el primer paso para lograr el cambio político, al manifestar su oposición al gobierno de Porfirio Díaz. “Madero desarrolló una fe inamovible en las excelencias de la democracia política y del sistema de libre empresa”⁵¹, lanzándose a la campaña en 1910 como candidato del Partido antirreeleccionista, pero como Díaz se declaró triunfador y había mandado encancelar a Madero, junto con sus principales seguidores, éste desconoció el resultado de las elecciones y elaboró el Plan de San Luis, en el cual hacía un llamado a la resistencia armada.

Después de una serie de titubeos motivados por elementos de presión para evitar su renuncia. Díaz decide dimitir el cargo de Presidente de la República el 25 de mayo de 1911. Por lo anterior, el triunfo de Madero se hace inminente y llega éste a la ciudad de México el 7 de

⁵¹ Smith, Meter H., op. cit., p. 40

junio de ese mismo año para después ocupar (previas elecciones), la Presidencia de la Republica el 6 de noviembre.

Sin embargo, es pertinente aclarar que Madero no llegó al poder con el objeto de lograr un cambio estructural profundo; “La Política “neoporfirista” del régimen maderista, su negativa a cumplir la exigencia de las amplias masas campesinas que presionaban para que se pusieran en practica las reivindicaciones agrarias estipuladas en el Plan de San Luis Potosí y su oposición sistemática a la realización de aquellas reformas burguesas antioligarquicas y antiimperialistas deseadas por los sectores más lucidos de la burguesía, produjo una ruptura radical y una escisión en la contradictoria alianza de clase que caracterizó el periodo 1910-1911⁵².

Así, en el estado de Morelos se levanta Zapata con su Plan de Ayala, acusando a Madero de ignorar la necesidad de una reforma agraria traicionando los principios de la Revolución. En el estado de Chihuahua, se rebela contra el gobierno el general Pascual Orozco, a través de su Plan de la Empacadora, acusando a Madero de venderse a los Estados Unidos.

Fue su timidez para eliminar a la oposición, lo que habría de costarle la vida a Madero y así, a principios de 1913 el jefe de su Estado Mayor, Victoriano Huerta lo traiciona asesinándolo.

Huerta, buscando restablecer la paz, exigió el reconocimiento de las autoridades políticas del país, negándose algunos, lo que dio lugar a la propagación de la resistencia armada, “Fue precisamente entonces, en 1913 cuando inicio la fase auténticamente “revolucionaria” de la revolución mexicana”⁵³.

Fueron muchos los levantamientos, pero todos podrían aglutinarse en tres fuerzas revolucionarias principales con algunas similitudes y muchas diferencias. En el norte del país, la poderosa “División del Norte”, comandada por Francisco Villa estaba constituida al menos en sus inicios por pequeños rancheros, desempleados y vaqueros; eran hombres que más que luchar por un pedazo de tierra demandaban en primer lugar trabajo. Fue en Coahuila, donde nació otro foco de insurrección al gobierno huertista, donde el gobernador Venustiano Carranza organizó un poderoso movimiento de resistencia. “En general, los dirigentes carrancistas pertenecieron a la

⁵² Calderón Salazar, Jorge A., “Algunos aspectos de la dinámica económica y social de México en el periodo 1920.1935”, Tesis, ENE-UNAM, México, 1973.

⁵³ Smith, Meter H., op. cit., p. 42

clase media predominando abogados, ingenieros, profesores, periodistas y médicos; hubo también terratenientes, hombres acaudalados, aristócratas pueblerinos y ganaderos”⁵⁴. Conviene aclarar, que por medio del “Plan de Guadalupe”, el cual repudiaba la pretensión de legitimidad del gobierno de Huerta, Carranza se declara Primer Jefe del Ejército Constitucionalista.

El tercer grupo, lo constituía el “Ejército Libertador del Sur”, cuyo dirigente principal era Emiliano Zapata. Este, fue quizás el movimiento verdaderamente revolucionario, pues estaba constituido por campesinos a quienes les habían arrebatado sus tierras. “A los zapatistas no les importaba lo del sufragio efectivo y la no reelección...Lo que les importaba era la restitución de las tierras a los pueblos, robadas por los poderosos terratenientes con la complicidad de las autoridades responsables”⁵⁵.

Estas eran de manera general, las principales fuerzas revolucionarias del país que posibilitaron la destrucción casi completa del ejército de Victoriano Huerta, en el periodo comprendido entre marzo de 1913 y julio de 1914; sin embargo, dichas fuerzas por tener ideales y propósitos distintos, nunca pudieron ponerse de acuerdo en la construcción de un nuevo orden político y social, y fue sólo el objetivo de derrocar a Huerta lo que los unió en cierta forma.

Las diferencias entre las fuerzas revolucionarias, derivó en enfrentamientos armados entre sí, lo que motivo a algunos jefes revolucionarios a buscar una pacificación a través de la “Convención de Aguascalientes”; en ella, se albergaba la esperanza de forjar un gobierno de coalición, pero nuevamente los diferentes intereses de los principales líderes le dieron un giro totalmente distinto al deseado. Carranza se negó a reconocer la convención, ya que en ella se le pedía su renuncia como Primer Jefe. Pero, debido a las escisiones de los líderes y aún a divisiones dentro de la misma, ésta se destruyó en la segunda mitad de 1915 y con ella también el germen democrático popular que había nacido como un primer intento de formalizar un auténtico gobierno revolucionario. “Estados Unidos urgió la unificación de todas las facciones revolucionarias amenazando con decidir él los medios para poner orden en casa ajena”⁵⁶. Esta

⁵⁴ Ulloa, Bertha, “La revolución escindida 1914-1917”, en “Historia de la revolución mexicana”, Tomo 4, El Colegio de México, México, 1979.

⁵⁵ Silva Herzog, Jesús, “Breve historia de la revolución mexicana”, Tomo I, FCE., México, 1983.

⁵⁶ Ulloa, Bertha., op. cit., p. 168

intromisión norteamericana era aceptada por convencionistas, zapatistas y villistas, no así por Carranza, quien se mostraba reacio a cualquier intromisión extranjera.

Las viejas y nuevas discrepancias, entre los distintos grupos revolucionarios, los enfrenta en el campo de batalla y así las fuerzas carrancistas toman la delantera. Además, de que el reconocimiento por parte del gobierno norteamericano (que tanta ingerencia tuvo en la caída de Porfirio Díaz y del mismo Madero), le dió a Carranza una relativa seguridad.

Estos acontecimientos, permitieron a Carranza obtener el triunfo sobre las demás fuerzas, aún a pesar de sus problemas internos, lo que le dio la confianza necesaria para convocar a un "Congreso Constituyente" en septiembre de 1916, con el objeto de presentar un Proyecto de Reformas a la Constitución de 1857. "Sin embargo, esos cambios resultaron demasiados prudentes o tímidos para el ala izquierda del congreso que incuestionablemente constituía la mayoría del mismo"⁵⁷. Para desconcierto de Carranza, los delegados a la Convención Constitucional rechazaron el proyecto que él mismo les presentó y redactaron, en cambio una de las Constituciones más progresistas del mundo occidental.

2.4. La Constitución de 1917

Con la Constitución de 1917, nace el fundamento legal de la intervención del Estado en la economía e inicia su ascenso en términos generales, cuando se establecieron las bases para esta actividad.

La carta constitucional, confiere al Estado grandes prerrogativas intervencionistas, sin abandonar el tradicionalismo liberal, otorgándole los instrumentos políticos, jurídicos y administrativos que le permiten formular políticas, adoptar decisiones y actuar directa o indirectamente en las relaciones político-económicas internas y externas.

La Constitución, significó el punto de partida para la creación del nuevo Estado, sustitutivo del oligárquico, que se iría conformando y perfeccionando en las siguientes décadas. Ahora, el Estado garantiza la hegemonía de la burocracia gobernante. Hay que reconocer, que la Constitución de 1917, creó un Estado, fuerte en lo político y en lo económico.

⁵⁷ Silva Herzog, Jesús, op. cit., Tomo II, p. 306

Así, la doctrina del intervencionismo estatal en las relaciones económicas de la sociedad, tiene su fundamento expresado, con toda claridad, en la Constitución de 1917, en su Artículo 27⁵⁸, el que contempla un sistema de relaciones de propiedad, al establecer las bases para la distribución de la tierra.

En la nueva Carta Magna, el Artículo 25, señala que "[...] corresponde al Estado, la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y dignidad de los individuos y clases sociales [...]. El Estado, planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades económicas [...] al desarrollo económico nacional concurrirán el sector público, el sector social y el sector privado [...]"⁵⁹.

El sector público, tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el Artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan [...] Asimismo, podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo [...]. Bajo criterios de equidad social, se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público⁶⁰.

En el Artículo 26 de la Constitución, se señala que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo y equidad al crecimiento de la economía. La planeación, será democrática y se recogerán las aspiraciones y demandas de la sociedad⁶¹.

El Artículo 27 de la Constitución, establece que la propiedad de las tierras y agua comprendidas dentro del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación. Las expropiaciones, solo podrán hacerse por causas de utilidad pública y mediante indemnización.

⁵⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 1917.

⁵⁹ *Ibíd.*

⁶⁰ *Ibíd.*

⁶¹ *Ibíd.*

Corresponde a la nación, el dominio directo de todos los recursos naturales, desde las plataformas continentales, minerales, los combustibles, hasta el espacio situado sobre el nacional, en los términos que fije el Derecho Internacional⁶².

En este Artículo, se instituyó el derecho original y originario de la nación, sobre todos los bienes que forman parte o se derivan de la propiedad del territorio nacional y sus componentes. También, éste artículo, hace del Estado, expresamente su representante para todos los efectos en cuanto a la administración y desarrollo de la riqueza pública.

Nuestra Constitución no concibe al Estado como un gran propietario privado más; sino, como el regulador de las relaciones de propiedad No puede concebir al Estado mexicano como un gran propietario. En la Constitución se señalan cuales bienes son de su exclusiva propiedad y dice también que sólo el Estado del administrarlos.

También en el mismo artículo, le ordena al Estado surgido del movimiento revolucionario, realizar reforma agraria, para satisfacer la demanda de tierras de los pueblos y comunidades de República; pero ordena también, rescatar las riquezas que eran consideradas patrimonio en manos de privados, nacionales o extranjeros, y conformar con ellas un patrimonio (tendrá el rango de propiedad originaria y original de la nación).

La carta constitucional, confiere al Estado grandes prerrogativas intervencionistas, sin abandonar el tradicionalismo liberal, otorgándole los instrumentos políticos, jurídicos y administrativos, que le permiten formular políticas, adoptar decisiones y actuar directa e indirectamente en las relaciones político-económicas internas y externas.

La cuestión social para México es una responsabilidad del Estado Mexicano, el cual está organizado a través de derechos constitucionales precisos, de promoción y seguridad social para sus ciudadanos: Educación, salud y vivienda, trabajo digno y socialmente útil (Art. 3º, 4º y 123).

Los ámbitos de intervención de la política social incluyen cuatro grandes apartados: 1) Generación, administración y acceso a bienes y servicios básicos (educación, salud, vivienda y

⁶² *Ibíd.*

alimentación). 2) Políticas de empleo y oportunidades de ingresos. 3) Políticas fiscales: de ingreso y gasto público (gasto social). 4) Fuentes y uso de recursos públicos.

Ahora bien, los nuevos atributos y funciones del Estado nuestro guardan un parecido formal con el llamado Estado regulador y Estado de bienestar, es cierto. Tanto por lo que se refiere a la función del Estado de intervenir en la economía sin dejarla a las libres fuerzas del mercado, como por lo que hace a la función de otorgar protección a las capas populares de la población. Y ese parecido es causa de confusión. Son varios los autores y las corrientes políticas que afirman que el nuestro es una reproducción de aquél, ya sea que se trate de una copia más o menos espontánea o que sea el resultado de la reproducción inducida de ese modelo que surgió en el seno del capitalismo desarrollado y que, en efecto, las fuerzas del propio capitalismo internacional impulsaron para que se generalizara.

Resulta pertinente dejar establecido, al respecto, que el momento en el que se constituyó el Estado mexicano con su nuevo perfil, ajeno a la filosofía económica y social del liberalismo, y con sus atributos y funciones descritas, fue anterior al surgimiento en la teoría y en la práctica del llamado Estado regulador y Estado de bienestar, en el ámbito del capitalismo desarrollado, por lo que en modo alguno pudo haber sido una copia ni surgido por influencia de éste. Por el contrario fue, la respuesta original e innovadora a problemas de nuestro propio desarrollo histórico. El economista británico, John Maynard Keynes escribió sus primeros ensayos sobre economía en 1919, poco tiempo después de que el Constituyente de Querétaro había terminado su obra. Pero fue hasta 1936, cuando apareció la obra principal de Keynes “Teoría general sobre el empleo, el interés y el dinero”. Sólo, a partir de entonces (dos décadas después, de la Constitución mexicana), fue cuando Keynes se convirtió en un economista con influencia en el mundo del capitalismo, y en el teórico de la reforma que, se dijo, vendría a resolver los problemas del capitalismo, a evitar las crisis, a rejuvenecerlo y convertirlo en un sistema eterno.

Keynes, en esencia propuso la intervención del Estado en la economía, en calidad de árbitro entre los monopolios y consorcios, para evitar que la lucha sin cuartel acabara perjudicándolos a todos. También su intervención para financiar con dinero público las ramas de la economía menos rentables, y para rescatar las empresas en quiebra, sanearlas y devolverlas a

los propietarios privados tan pronto hubieran recobrado su alta rentabilidad. Por eso, en el lenguaje keynesiano se habla de un Estado regulador.

La otra reforma keynesiana condujo al llamado Estado de bienestar (Welfare State), que debe reconocer ciertos derechos sociales y establecer ciertas prestaciones, que vienen a redistribuir una parte pequeña de la riqueza generada en la sociedad capitalista entre las masas trabajadoras. Con esto se aligeran apenas levemente la explotación y la concentración, pero en modo alguno desaparecen.

Como se puede observar, el Estado posrevolucionario mexicano no sólo fue anterior en el tiempo, sino diferente en su esencia con respecto del que emergió de las reformas económicas y sociales que se sustentaron en los postulados de Keynes. Las diferencias son enormes.

Empiezan por las causas que dieron origen al nuestro que, como ya se vio, fueron distintas profundamente de las que originaron el Estado keynesiano. En el caso mexicano, los constituyentes iniciaron caminos novedosos que podrían conducir -y que mientras fueron aplicados, de hecho condujeron- hacia la emancipación, hacia la ruptura de la dependencia de nuestro país en la vida económica, política y social.

2.5. Conclusiones

1. Como se dijo, la Constitución de 1917 nació a partir de la propuesta de reformar la Constitución de 1857, modificada ya por los sucesivos gobiernos liberales. De alguna manera, dicho cuerpo jurídico es representativo, por un lado, de las aspiraciones de los liberales mexicanos del siglo XIX y, por el otro, de las fórmulas utilizadas para la construcción del Estado nacional que se vio cuestionado por la Revolución mexicana. Por ello, los cambios que se plantearon estuvieron orientados precisamente a corregir los efectos, presumiblemente negativos, que las políticas liberales habían causado. La estrategia para hacerlo se enfocó en el establecimiento de varios objetivos.

2. De la singular combinación de la herencia colonial y el modelo liberal resultó el régimen de la propiedad consagrado en la Constitución de 1917, el cual distingue tres tipos: de la nación, privada y comunal; asimismo, el régimen es patrimonialista pues otorga a la nación el

dominio de todo el territorio (suelo y subsuelo). Este dominio es inalienable e imprescriptible y las concesiones para la explotación de tierras, montes, pastos y aguas las otorga el Ejecutivo federal. El fundamento de los mecanismos diseñados tuvo por objeto corregir los problemas generados por el modelo liberal en materia de propiedad, de tal manera que el derecho de propiedad, pieza fundamental del esquema liberal, quedó limitado a las modalidades dictadas por el interés público.

3. Por otra parte, se fijaron reglas claras en materia de trabajo con el objeto de evitar los abusos que sufría la naciente clase obrera, e igualmente el texto constitucional incluyó disposiciones expresas que fijaron los parámetros para establecer las relaciones obrero-patronales. El esquema planteaba una clara intervención en este tipo de relaciones, dotándolas de una nueva naturaleza jurídica.

4. El texto constitucional incorporó una nueva forma de entender las funciones del Estado en materia económica. De acuerdo con la perspectiva liberal de 1857, el artículo 28 estableció prohibiciones a los monopolios, estancos, así como disposiciones destinadas a proteger ciertas industrias. El papel del Estado quedó limitado al cumplimiento de funciones consideradas básicas, como la acuñación de moneda y la operación del correo. De esta manera, la Constitución de 1917 desarrolló en dicho precepto los postulados liberales contenidos en el texto de su predecesora e incorporó la posibilidad de que ciertas asociaciones, bajo la tutela de los gobiernos federal o estatal, constituyeran monopolios, justificando su existencia en el interés general. Asimismo, el artículo 27 declara expresamente que la nación –representada por la federación– puede regular el aprovechamiento de los recursos naturales propiciando una distribución equitativa de la riqueza pública. En ambos casos se percibe la intervención del Estado con una función reguladora de la economía y redistribuidora de la riqueza.

5. Los ajustes al modelo liberal se complementaron con una serie de lineamientos destinados a construir la nación conforme a supuestos nuevos. La construcción de la nacionalidad mexicana, basada en una sociedad integrada por individuos educados sin prejuicios y con conciencia cívica, se convirtió en una parte clave del proyecto contenido en la Constitución. De esta manera se incluyeron obligaciones para que los mexicanos inscribieran a sus hijos en la escuela; se hizo obligatoria la instrucción primaria garantizándose su gratuidad. En este contexto,

el principio de la educación laica se planteó como baluarte que evitaría la intromisión del clero en la educación. Así, el complemento de la educación laica fue la formación cívica, en virtud de que el Constituyente deseaba la formación de ciudadanos.

6. La Constitución estableció importantes equilibrios entre el Ejecutivo y el Legislativo. Asimismo, del análisis de las facultades que el texto otorga a los poderes federales se desprende que las cuestiones consideradas clave para el desarrollo del proyecto nacional se encuentran en manos de alguno de ellos.

7. La excepción a este principio puede apreciarse en el caso del trabajo. El artículo 123 estableció una competencia “concurrente” en la materia. Sin embargo, en estos casos y a pesar de la competencia concurrente, es el propio Constituyente el que se encarga de limitar la acción de cualquier poder –federal o estatal- al redactar una disposición del tipo, llamado reglamentaria. De esta manera, la amplitud del texto del artículo 123 proporcionó los lineamientos, además de que en sí mismo era una norma programática cuyo cumplimiento dejaba un margen muy estrecho a la interpretación.

8. Así pues, el propósito del texto constitucional fue corregir los efectos considerados negativos durante la vigencia de la anterior Constitución y sentar las bases para la construcción del Estado mexicano. Es decir, el régimen constitucional de 1917 se ajustó mejor a la realidad imperante en el país y planteó las bases para que dicha realidad fuera transformada mediante la ejecución de dicho proyecto.

9. El impacto de la Revolución fue de tal manera significativo, que en apego a los lineamientos de 1917 se llegó a constituir un verdadero “proyecto nacional”, cuyas características, presentes en el texto constitucional, sólo alcanzaron desarrollo pleno en las décadas siguientes.

El rasgo principal que podemos atribuir al proyecto nacional es que consideró a la Revolución como mito fundador, el cual se erigió en el instrumento legitimador de la ejecución del proyecto, cuyo objetivo fue la construcción del Estado nacional y que, a diferencia del que trataron de construir los liberales decimonónicos, se fundamenta en el ideario de la Revolución. El proyecto fue nacionalista en dos vertientes: por un lado, se abocó a la construcción de “una” nacionalidad mexicana, y, por el otro, excluyó a los no mexicanos de sus beneficios. Reconoció,

sin nombrarlas, las desigualdades existentes entre los diversos sectores de la población, tratando de mitigarlas a través de diversas instituciones que se conocen como el contenido social del texto. También, fortaleció a la federación, propuesta naciente en el modelo central, convirtiéndola en el eje de la ejecución del proyecto. En consecuencia, fijo las bases de lo que sería el Estado nacional mexicano conservando características de un Estado liberal. La Constitución de 1917 llegó a identificarse con el proyecto nacional. En ese sentido, las modificaciones que ella experimentó pueden entenderse como producto de la ejecución del proyecto, y de ahí la relevancia del texto constitucional. En la medida en que la orientación del proyecto nacional se aleje del contenido vigente de la Constitución, se procederá a reformarla para ajustarla a los nuevos dictados. El contenido de dicho proyecto fue de tal manera amplio, y en última instancia maleable, que la expresión “proyecto nacional” llegó a contener una carga ideológica que, por mucho tiempo, permitió identificar a la Revolución, a la Constitución y a sus reformas en un mismo discurso, además de que todo aquello que no tuviera cabida dentro del proyecto se considerara “ilegítimo”.

10. Sin embargo, el agotamiento del proyecto de la Revolución mexicana y las singularidades del régimen a que dio origen, ha ido dejando espacios que son ocupados paulatinamente por actores que, en el modelo de la Revolución, quedaron excluidos; entre ellos podemos señalar, cuando menos, a las iglesias, los empresarios y los ciudadanos.

11. Durante el periodo de dominación por parte de la corona española, resultaba importante la asistencia y la labor de beneficencia brindadas por la iglesia católica, situación que es desvirtuada con la paulatina secularización de las instituciones estatales ya a mediados del siglo XIX con la implantación de la ideología y práctica liberal que ahuyentaba las tan anheladas pretensiones conservadoras. Es con la restauración de la república en 1867 en que se gestan las condiciones para un establecimiento definitivo de un Estado-nación moderno al estilo europeo con un sistema político que se constituía como máquina creadora de ciudadanos mediante el encausamiento de políticas hacia la educación y la ideología nacionalista que esta entrañaba.

Si bien, en los años posteriores a la restauración de la república, la ideología liberal como bandera política no fue tomada de manera homogénea, en sus primeros momentos tuvo un carácter más militante y dogmático, mientras que en el gobierno presidido por Porfirio Díaz

adquirió un carácter más pragmático⁶³. Cada vez más, la asistencia social pasaba a manos de instancias estatales pese a las carencias presupuestales, a los constantes conflictos enfrentados y a la acentuada concepción abstencionista de los encargados de las instituciones estatales con la que se predicaba que estas no serían participes en la resolución de las condiciones precarias de la población, pues “su actuación debía limitarse a crear condiciones adecuadas para el desarrollo de las acciones privadas, las cuales debían aportar soluciones a los problemas sociales (Cosío Villegas, 1973: XXV)⁶⁴. Como decíamos, pese a ello se avanzó en rubros como la educación y la salud tanto en cobertura, cantidad de habitantes atendidos y presupuesto destinado a ello.

Estos avances se vieron desvanecidos con la caída de la dictadura porfiriana, pues las luchas armadas y la imposibilidad de constituir un gobierno ante la pugna entre caciques locales y regionales, condujo a la imposibilidad de instrumentar una política social. Es hasta la promulgación de la Constitución Política de 1917 donde se da un giro a la concepción de las políticas sociales al pasar a una especie de “liberalismo social”, con lo cual las instituciones del Estado fueron más activas respecto a prácticas enfocadas al bienestar de la población. Los cambios son drásticos: mientras en los años de la década de 1860 el 88% de la población en edad escolar no tenía acceso a la educación, para 1940 la población alfabetizada alcanzaba un 45.7%⁶⁵; en el rubro de salud, para 1910 se destinaba el 0.04% del presupuesto y en 1940 la cifra ascendía a un 1.99%, así, “las explicaciones acerca de la disminución de la mortalidad se explican por la extensión de la medicina preventiva y los antibióticos, pero también debido a mejoras importantes en el campo de la salubridad, el saneamiento y la asistencia social, tales como la vacunación extensiva contra diversos padecimientos”⁶⁶; en el rubro de la vivienda, para 1921 se invirtieron 10 millones de pesos para construir casas que serían habitadas por obreros e integrantes de la clase media, más adelante se exentó del pago de contribuciones e impuestos a construcciones habitacionales de la clase media y baja, así como a construcciones destinadas al alquiler; en total de 1920 a 1940 se construyeron 9,600 viviendas de interés social⁶⁷.

⁶³Hira de Gortari y Alicia Ziccardi, “Instituciones y clientelas de la política social: un esbozo histórico, 1867-1994”, en “Las políticas sociales de México en los años noventa”, México, Instituto Mora-IISUNAM-FLACSO-Plaza y Valdés, México, 1996.

⁶⁴ Ibid, p. 204.

⁶⁵ Ibid, pp. 204 y 207.

⁶⁶ Ibid, p. 209.

⁶⁷ Ibid, p. 210.

12. Finalmente, la política social ha sido históricamente una fuerza activa en el ordenamiento de las relaciones sociales. No es la simple suma de las políticas y programas destinados a atender las demandas de la sociedad, es sobre todo, una acción modeladora del orden y del conflicto social. La política social resume la complejidad social en las que interactúan: 1) La sociedad y sus estructuras básicas: Población, familias, individuos, colectivo. 2) Principios, valores e intereses de la política: Estado, instituciones, partidos y organizaciones. 3) Tendencias y ciclos de la economía: tecnología, nivel de desarrollo, organización de la producción, sectores emergentes o en declive y contexto económico internacional.

La política social es en este sentido mediadora entre lo macro y lo micro social. Es una práctica socialmente construida, es generadora de orden en la sociedad, es decir, acción canalizadora que demarca actores, ámbitos y conflictos, entre el Estado, el mercado y la sociedad. Tanto cuando omite, como cuando interviene, la política social construye, consolida o contribuye al cambio del orden social.

Capítulo III. Origen y desarrollo de la política social en México, 1930-1982

3.1. Los antecedentes

La política social y sus antecedentes se vinculan estrechamente al concepto de justicia social que surge en el curso de la primera revolución industrial (1780-1820), ante la inmisericorde explotación de que fueron víctimas los obreros y sus familias en las primeras instalaciones industriales. Sus ominosas condiciones de trabajo y de vida, pusieron de manifiesto la necesidad de establecer relaciones de justicia en las tareas de la producción y en la organización social. Así aparece, el concepto que estuvo destinado a remplazar a la vieja noción cristiana de la caridad. Ya no sería por piedad, sino por derecho, que debían satisfacerse las necesidades de los trabajadores. Éste ha sido, quizás, uno de los cambios cualitativos más importantes en relación con el tratamiento del problema social del mundo.⁵⁸

El concepto involucra, en cierto modo, las nociones de desigualdad y equidad, entendida como uno de los objetivos de la política económica. Y de la igualdad, concebida más como uniformidad de oportunidades para todas las personas y como asistencia compensatoria a favor de los que más la necesitan para colocarse en el mismo punto de partida. Es por tanto, una corrección de la igualdad abstracta bajo el criterio de que la libertad, entre desigualdades, conduce a la justicia⁵⁹.

En México, nadie podría afirmar que inequidad y pobreza son, sin más, el resultado de gobiernos que no tuvieron en cuenta la justicia social. Este país, siempre se destacó entre las naciones que llevaron a cabo esfuerzos institucionales en este sentido. Sería absurdo pensar que los esfuerzos no significaron grandes beneficios reales para millones de mexicanos.

Pero en el país la justicia social, no ha sido eje ordenador y articulador de la PE puesta en práctica por los gobiernos revolucionarios.

⁵⁸ Sartori, Giovanni, “¿Qué es la Democracia?”, Editorial Nueva Imagen, México, 1997, p. 178.

⁵⁹ *Ibíd.*

Los modelos de desarrollo que han adoptado países como el nuestro, para impulsar el crecimiento económico y alcanzar la justicia social se pueden agrupar en tres⁶⁰:

1. El que sostiene, que basta un proceso de crecimiento sostenido para que, a la postre y por la vía del empleo, todos los habitantes puedan satisfacer sus necesidades esenciales.
2. El que reconoce, que el crecimiento económico en sí mismo no es suficiente para lograr la seguridad y, en esa medida es necesario diseñar y poner en práctica programas especiales (en este caso, la política de desarrollo social desempeña un papel residual y subordinado a la PE).
3. El que busca maximizar la distribución del ingreso y de la riqueza (dentro del difícil equilibrio de garantizar la demanda de igualdad política y la persistencia de la desigualdad económica social), como fórmula para promover el crecimiento, generar empleos remunerativos para todos y superar la condición de pobreza de la población. El objetivo central de éste, es la satisfacción de las necesidades humanas de la población y la PE busca explícitamente objetivos de mejoría social.

México, ha optado por el segundo de esos modelos. Al principio, mediante la creación de instituciones y programas para atender las necesidades esenciales de la población y, después, combinándolos con programas específicos destinados a los grupos de población en condiciones de pobreza, sin embargo el carácter excluyente, tanto de las instituciones como de los programas específicos, ha limitado sus posibilidades.

Con el fin de hacer efectivos los derechos sociales consagrados en la Constitución, los gobiernos emanados de la Revolución mexicana definieron políticas, promulgaron leyes, crearon instituciones y pusieron en práctica programas —todo ello en diferentes momentos y de distinto tipo y naturaleza— para atender las necesidades básicas de los mexicanos. Con ello y la expansión de la economía, se pudieron satisfacer crecientemente las necesidades de alimentación, seguridad social, educación y vivienda de la población.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos que se hicieron y de los recursos que se canalizaron durante varias décadas a esos propósitos, aún se está lejos de atender las necesidades de la totalidad de la población del país, por el contrario, se ha producido y reproducido mayor desigualdad en la sociedad mexicana.

⁶⁰ Calva T., José Luis, “Después del Ajuste”, en “Estado y Políticas Sociales después del ajuste”, CPNAFE, UNAM, México, 1995, p. 32.

Diversos factores lo explican, entre ellos: la naturaleza misma de los programas sociales y cómo se los han apropiado diferentes grupos de la sociedad⁶¹.

Una gran parte de las instituciones y programas de clara orientación social, se han articulado a partir del concepto de trabajo subordinado y han tenido un sesgo marcadamente urbano, fundamentalmente en las áreas de salud, seguridad social y vivienda, así como en los servicios educativos y en los programas de apoyo nutricional y de abasto.

La política de bienestar, promovida por el gobierno, tuvo un efecto importante y favorable en las condiciones de vida de la población que rápidamente se urbanizaba. Y conforme el despegue del modelo industrializador se fue estructurando, fundamentalmente alrededor del eje industrias-sindicatos-obreros, se dio una apropiación corporativa y poco democrática de los beneficios del salario social, atención médica, viviendas, seguridad social, escuelas, tiendas sindicales, etcétera.

Con el tiempo, esta PS, que en sus inicios tuvo repercusiones en el bienestar de la población, se convirtió en privilegio de grupos o gremios y perpetuó la desigualdad no sólo entre los estratos de la población sino dentro de la clase trabajadora.⁶² Al igual que en el conjunto de la población rural, la política de fomento a la población del campo, en un principio orientada a elevar las condiciones materiales de vida de los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, pronto se convirtió en una creciente apropiación de los recursos y de la tierra por los grandes propietarios privados y por las organizaciones campesinas incorporadas, de manera subordinada, al sistema político surgido de la Revolución mexicana.

Así, se establece y reproduce la desigualdad no sólo entre los grandes propietarios privados y el resto de la sociedad rural, sino también, en esta última; un doble esquema de desigualdad: entre los que no tienen y los que tienen tierra y, entre de estos últimos, los minifundistas y los grandes propietarios.

Paralelamente a la creación de instituciones y a la puesta en marcha de programas de carácter social, con afanes de cobertura nacional, los regímenes de la Revolución fueron creando

⁶¹ *Ibíd.*, p. 16

⁶² Rolando Cordera y Carlos Tello, (comps.), *La desigualdad en México*, Siglo XXI Editores, México, 1986, p. 27.

varios organismos de diversos tipos, aunque todos con clara orientación social, ejemplo de ello son: La Comisión Nacional para el Fomento de las Artesanías, Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital, Fideicomiso de la Palma, Productos Forestales de la Tarahumara y el Fideicomiso para Obras Sociales a campesinos cañeros de escasos recursos, entre otros.

El propósito de estas instituciones y programas, fue atender a grupos de población en zonas marginadas del país, en las que predominaban condiciones de extrema pobreza.

Sin embargo, al estar organizado el proceso de desarrollo con el fin de satisfacer las necesidades esenciales de los habitantes del país, junto con el carácter excluyente de muchas instituciones creadas por los gobiernos revolucionarios y la naturaleza accesoria de los programas específicos para combatir la pobreza, no se redujo la desigualdad, ni se acabó con la pobreza extrema en México.⁶³

Las instituciones creadas y los programas llevados a cabo por los gobiernos posrevolucionarios para hacer llegar la justicia social a todos los mexicanos; por su ubicación en la política global y su despliegue en su contexto poco favorable, también ayudan a explicar la persistencia de la pobreza y la desigualdad en nuestra sociedad. Hay otros factores que también son importantes y contribuyen a explicarlos:

1. La conquista de México-Tenochtitlan por los españoles y los 300 años que siguieron de dominación colonial, están marcados por el afán de los conquistadores y sus modelos de imponer y afirmar prácticas, usos y costumbres de la España medieval sobre la cultura mesoamericana.
2. Ambas culturas, la mesoamericana y la occidental-española, eran producto de sociedades organizadas con base en el privilegio y su contraparte: la desigualdad, en las dos; militares, sacerdotes, comerciantes y usufructuarios de la tierra detentaban privilegios. La segunda se monta sobre la primera, la niega y busca acabar con ella, se diezma a la población indígena y la que sobrevive es explotada por quienes disfrutaban de privilegios.
3. Después de 300 años, la Guerra de Independencia la iniciaron quienes, buscando justicia social, querían acabar con los privilegios y con la desigualdad que de ellos deriva. Pero la consumaron quienes buscaron sustituir a los privilegiados y mantener los privilegios.

⁶³ *Ibíd.*, p. 35

4. Obtenida la independencia de España, no se eliminó el carácter colonial dentro de la nueva república independiente. “La independencia nos convirtió —a criollos y mestizos— en gachupines de los indios”, afirmó Guillermo Prieto.

5. Estallada la Revolución de 1910, fue iniciada por quienes tenían afán de justicia social, pero murieron en la lucha y en las querellas políticas. Y a pesar de la constitución de 1917, subsistieron añejos privilegios y surgieron nuevos. Se marchó con pasos firmes hacia la justicia social, pero pronto surgieron de nueva cuenta y se mantuvieron los privilegios, dándoles el poder a los ricos y privilegios con la esperanza de que, con su acción y comportamiento, se llegaran a beneficiar también los pobres⁶⁴.

Los avances en materia de justicia social fueron lentos. En 1921 José Vasconcelos lanzó la primera campaña de alfabetización en México, y a este programa se añadieron, posteriormente, uso de higiene escolar y otro de apoyo nutricional, mediante los desayunos escolares, completándolos con la constitución de centros educativos y la publicación de libros, pero fueron programas esencialmente urbanos.

También, en 1921 se creó el Seguro Social voluntario y se fundaron los primeros centros de asistencia pública, pero también fueron las zonas urbanas las que más se beneficiaron. Todavía en 1930, la población ocupada del país (71%), laboraba en las zonas rurales y las condiciones de trabajo de los campesinos no se habían modificado notablemente, sus jornales eran insuficientes para satisfacer sus necesidades esenciales en materia de alimentación⁶⁵.

Entre 1920-1934, no se contó con una política sistemática y claramente definida en materia de bienestar social, sobre todo para la mayoría, los campesinos, que pacientemente esperaban que el reparto de tierra modificara su situación económico-social.

Venustiano Carranza, repartió entre los campesinos sólo 168 000 hectáreas, Alvaro Obregón, un poco más de un millón y Elías Calles cerca de tres millones. Entre 1915 y 1934, 11.6 millones de hectáreas fueron entregadas, en forma definitiva, a cerca de 900 000 campesinos⁶⁶.

⁶⁴ Aguilar, Alonso y Carmona, Fernando, “México: riqueza y miseria”, Editorial Nuestro Tiempo, México, 1967, p. 52.

⁶⁵ Meyer, Lorenzo, “La segunda muerte de la Revolución Mexicana”, Editorial Cal y Arena, México, 1992, p. 69.

⁶⁶ *Ibíd.*, p. 73

Con el gobierno del presidente Plutarco Elías Calles, se inició el proceso de modernización del sector agrícola como una obra deliberada del gobierno. En 1925 se creó la Comisión Nacional de Caminos, y para 1929, se habían construido 904 kilómetros de carreteras; para 1926, se creó la Comisión Nacional de Irrigación y se estableció el Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero, con el objeto de financiar principalmente a pequeños propietarios⁶⁷.

Estas inversiones, propiciaron el autoconsumo al permitir que su producción fuese transportada a los mercados nacionales. El crédito oficial y privado, se canalizó a las tierras de riego y a un número reducido de cultivos.

Durante los tres lustros que siguieron a 1920, la situación de los obreros no varió de manera importante y sólo una fracción de obreros industriales estaba organizada en sindicatos. En ese año, el grueso de la población económicamente activa (70%) estaba dedicada a las actividades agropecuarias, el resto, apenas la mitad (15%) trabajaba en la industria: extractiva, eléctrica, construcción, transporte y de transformación⁶⁸.

En el movimiento obrero organizado, la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM), fue la más poderosa durante la década de los veinte. Organizada en 1918, con la anuencia de Carranza y el respaldo de Obregón y Calles, contó con el apoyo de la poderosa American Federation of Labor, de Estados Unidos. Sin embargo, nunca llegó a controlar por completo el movimiento obrero —los petroleros permanecieron fuera de ella— y dedicó buena parte de su esfuerzo a combatir a las organizaciones rivales más radicales —la Confederación General de los Trabajadores (CGT) fundada en 1920— y a alinearse de manera subordinada con el gobierno de Obregón y el de Calles, a quienes la CROM respaldó, sobre todo, en la lucha que libraron contra las empresas extranjeras petroleras⁶⁹.

El movimiento obrero logró en 1931 que se aprobara la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del artículo 123 constitucional. Para esos años, la CROM perdió fuerza frente a la

⁶⁷ Padilla Aragón, Enrique, “México: desarrollo con pobreza”, Editorial Siglo XXI, México, 1981, p. 21.

⁶⁸ *Ibíd.*, p. 26

⁶⁹ *Ibíd.*, p. 34

Confederación General de Obreros y Campesinos de México (CGOCM), que en 1933 formó Vicente Lombardo Toledano.

Las clases populares reclamaban el cumplimiento del programa revolucionario acordado en Querétaro. Sus condiciones de vida no habían mejorado notablemente y la crisis mundial, al repercutir en México, hizo más difícil su situación, al persistir y agravar la desigualdad. Los campesinos, observaban la virtual paralización del reparto de las tierras; por su parte, los obreros veían descender sus salarios y crecer el desempleo; sus huelgas eran reprimidas⁷⁰.

Ninguno encontraba en los servicios de salud y educación, que ofrecía el gobierno, el alivio a su situación y los extremos de opulencia y miseria continuaban caracterizando a México después de 15 años del triunfo de la Revolución. Incluso, durante el gobierno de Obregón (1929-1924), se empezaron a establecer las bases institucionales y materiales para el futuro crecimiento del país. Sin embargo, la crisis mundial entorpeció y retuvo la marcha del país acentuando la desigualdad.

Las características del modelo de la economía mexicana que se venían conformando entre 1920 y 1929, alternadamente sujeto a los vaivenes de la economía mundial, la repercusión que tuvo sobre ese modelo la crisis mundial de 1929, y las promesas incumplidas de la Revolución mexicana en materia de justicia social, planteaban la necesidad de acelerar la creación de instituciones y programas del gobierno —como sucedía en el resto del mundo—, con el propósito de, por un lado, tener mayor injerencia y control sobre la marcha de la economía nacional y, por otro, evitar que se agudizaran las condiciones de desigualdad que en la sociedad mexicana prevalecían⁷¹.

3.2. El cardenismo, 1934-1940

En 1934 inicia una nueva etapa en el desarrollo económico y social de México, con el gobierno del general Lázaro Cárdenas del Río. El presidente Cárdenas, desarrolló un programa de trabajo que fue aceptado y combatido, aunque en forma desigual, por las distintas fuerzas políticas del país;

⁷⁰ Meyer, Lorenzo, op. cit., p. 63

⁷¹ *Ibíd.*, p. 68

desarrollo capitalista independiente con una creciente participación del Estado en los asuntos económicos y sociales[...]”⁷².

Los instrumentos fueron:

- a) Aplicación del artículo 27 de la Constitución, acelerando el reparto de la tierra y recuperando el dominio de la nación sobre los recursos del subsuelo.
- b) Expedición de certificados de inafectabilidad ganadera y garantía a la pequeña propiedad agrícola.
- c) Promoción de la organización de sindicatos de trabajadores y aplicación del artículo 123 de la Constitución.
- d) Fortalecimiento del sistema financiero, multiplicación de las instituciones nacionales de crédito agrícola, industrial y, de servicios públicos y garantías de apoyo al capital industrial. La política de gasto público se orientó cada vez más al fomento económico y social.
- e) Nacionalización de los ferrocarriles, expropiación del petróleo y fortalecimiento de la Comisión Federal de Electricidad, supeditando la inversión en energía a la actividad económica interna.

En el periodo 1934-1940 creció el número de propietarios campesinos y la producción agrícola aumentó. Se satisficieron, en buena medida, las demandas de la clase obrera —de manera principal la que estaba organizada— y se estableció una unión más estrecha entre ésta y el gobierno. La productividad de la industria manufacturera aumentó, los industriales y financieros vieron que mejoraban las perspectivas de obtener una mayor tasa de utilidad.

En el gobierno de Lázaro Cárdenas, por primera ocasión se aplicó un programa sexenal, ya que los anteriores habían sido de cuatro años. Este programa elaborado por el Partido Nacional Revolucionario (PNR), y entregado al candidato Cárdenas del Río, para que se comprometiera con él, lo ofertara a la sociedad mexicana y una vez en el gobierno lo pusiera en práctica. Cárdenas cumplió al pie de la letra el compromiso.

Los acontecimientos más relevantes de este periodo son⁷³:

- En diciembre de 1934, se lleva a cabo en la ciudad de México el primer congreso de la CGOCM.
- El primero de mayo de 1935, se distribuyeron 552,936 hectáreas.

⁷² *Ibíd.*, p. 30-38

⁷³ *Ibíd.*, p. 32

- El 10 de julio de 1935, el presidente Cárdenas firmó un acuerdo tendiente a lograr la unificación de todos los campesinos del país, unificación que debía llevar a cabo el PNR, fundándose la Confederación Nacional Campesina (CNC).
- En 1936, se fundó el Banco Nacional de Crédito Ejidal y empezó a operar los Almacenes Nacionales de Depósito; ese mismo año se inició, en la Comarca Lagunera, la Reforma Agraria. Surgió la Confederación de Trabajadores de México (CTM).
- En 1937, se inició en Yucatán la Reforma Agraria, y ese mismo año se expidió la Ley de Fomento a la Ganadería garantizando por 25 años la inafectabilidad de tierras ganaderas.
- El 18 de marzo de 1938, se expropiaron los bienes de las empresas extranjeras petroleras y se inició el tránsito hacia una economía orientada al mercado interno.
- El 23 de septiembre de 1940, el presidente Cárdenas promulgó un código agrario.

En síntesis, durante el gobierno de Lázaro Cárdenas, se distribuyeron 18.8 millones de hectáreas. La superficie ejidal creció de 13.4 al 47.7 del total de la tierra cultivable del país. El crédito y la asistencia técnica a los campesinos aumentó, y promovieron los ejidos colectivos.

En 1940, casi la mitad de las personas dedicadas a la agricultura poseían tierra —ejidal o privada. No se acabó con la pobreza, pero sí con el régimen de las hacienda. Ahora bien, pese a la incertidumbre que ocasionó el reparto agrario, la producción agrícola se incrementó durante el periodo a un ritmo anual de 2.2 % en términos reales.

En conjunto, la economía nacional registró un crecimiento anual de 4.9 % en términos reales durante 1935-1940. Con ello se multiplicaron las fuentes de trabajo y los salarios aumentaron por encima de los precios. Durante el gobierno de Cárdenas, se promovió la organización de los obreros y campesinos, mismos que sirvieron para apuntalar mediante el Partido de la Revolución Mexicana, antiguo PNR, el proyecto político cardenista⁷⁴.

También, las organizaciones populares —magisterio y burocracia— crecieron al amparo de los programas gubernamentales. A cambio de ello, el gobierno les exigía disciplina y apoyo al

⁷⁴ Hansen, Roger, “La política del desarrollo mexicano”, Siglo XXI, México, 1971, p. 137.

régimen. Sin embargo, las organizaciones de masas tuvieron la suficiente fuerza e independencia para ser elementos de equilibrio y contrapeso de los actos de gobierno.

En la historia de México, es quizás el gobierno de Cárdenas uno de los más polémicos, al pretender alcanzar mediante la organización de masas, un desarrollo capitalista independiente, basado en el reparto agrario y la expropiación petrolera. Este periodo es, para algunos, el que ha tomado las más trascendentales y efectivas acciones para aminorar la desigualdad en el país⁷⁵.

3.3. La unidad nacional, 1940-1946

En el gobierno del general Manuel Ávila Camacho, tuvieron lugar dos acontecimientos importantes: uno, el reacomodo del consenso nacional tras los años políticamente agitados del cardenismo, y otro, la segunda guerra mundial, acontecimiento que planteaba a México condiciones a favor de la industrialización.

Lo primero, obligó al gobierno a restablecer el ánimo del sector privado en torno a la inversión (afectado por la política agraria y los conflictos laborales); lo segundo, implicó una oportunidad singular para sustituir importaciones. Todo ello supuso un apoyo más decidido al potencial industrial del país, por lo que se reforzó el gasto en comunicaciones, transporte y agricultura.

Sin embargo, todo ello no era simplemente un cambio de matiz respecto a los tiempos cardenistas. Se recomponía la coalición de factores políticos y económicos relevantes, pero se continuaba con el propósito fundamental de seguir construyendo una estructura administrativa, legal y programática que permitiera afirmar el activo papel del gobierno en la vida económica⁷⁶.

El nuevo gobierno, contó con un segundo plan sexenal. Algunos de los elementos más importantes pueden expresarse así⁷⁷ .:

⁷⁵ *Ibíd.*, p. 212

⁷⁶ Newell, Roberto y Rubio, Luis. "Mexic'os Dilema: The Political Origins of Economics Crisis", USA, 1992, p. 78-87.

⁷⁷ Solís, Leopoldo, "La realidad económica mexicana: reprovisión y perspectiva", Editorial Siglo XXI, México, 1977, p. 106-107.

- evitar una injusta distribución de la riqueza, de modo que los trabajadores obtengan la máxima participación compatible con la posibilidad de obtener ganancias razonables que sigan incentivando a la inversión privada;
- proteger los ingresos reales del pueblo y elevar el salario de los trabajadores para mejorar su situación económica y social;
- apoyar el desarrollo industrial;
- consolidar la independencia económica garantizando una creciente rectoría del Estado en la economía.

Evidentemente, se hizo hincapié en la posibilidad de acelerar la industrialización, dotando al país de infraestructura y dejando, principalmente, la inversión en bienes de capital a la participación del sector privado.

El llamado gobierno de “la unidad nacional” tenía, sin embargo, que sugerir un equilibrio entre, el imperativo de crecer mediante la industrialización y las expectativas que los grupos organizados —sobre todo el obrero— habían visto potencializarse durante el sexenio anterior. Por esto, no debe sorprender que en el segundo plan sexenal el proyecto económico haya tenido su contrapunto en objetivos sociales (véase el cuadro 1).

Cuadro 1
Gasto por tipo de asignación (%)
1935-1963

<i>Periodo administrativo</i>	<i>Gasto económico</i>	<i>Gasto social</i>	<i>Gasto administrativo</i>
1935-1940 Lázaro Cárdenas	37.6	18.3	44.1
1941-1946 Ávila Camacho	39.2	16.5	44.3
1947-1952 Miguel Alemán	51.9	13.3	34.8
1953-1958 Ruiz Cortines	52.7	14.4	32.9
1959-1963 López Mateos	39.0	19.2	41.8

Fuente: Tomada de James Wilkie, *La Revolución mexicana: gasto federal y cambio social*, FCE, México, 1978, p. 66.

Durante el periodo 1941-1946, se fundó el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y se creó la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA), mediante la fusión de dos dependencias. Una de ellas fue la Secretaría de Asistencia Pública, creada por Cárdenas. Asimismo, se crearon nuevos centros hospitalarios y especializados, y se estableció la residencia obligatoria de los estudiantes de medicina en los hospitales⁷⁸.

⁷⁸ Lusting, Nora, “Magnitud e impacto del Gasto Público en el Desarrollo Social de México”, El Colegio de México, México, 1992, p. 112.

Con todo, a partir de 1944 disminuyeron los gastos en salud, en términos relativos y per cápita (véase el cuadro 2).

Cuadro 2
Gasto en Educación y Salud
1935-1976

Año	Gastos de la SEP como % del PNB ¹	Gasto de la SEP como % del gasto total ²	Inversión Pública Federal en educación e investigación como % de inversión pública total ³	Gasto en salud como % del gasto total ⁴	Gasto de salud per capita ⁵ (1950=100)
1935	0.9	12.6	1.5	3.5	2.3
1936	1.0	12.7	1.1	3.6	3.0
1937	1.0	13.3	1.0	3.3	2.7
1938	0.9	12.8	1.0	6.1	4.9
1939	0.9	11.7	0.9	5.8	5.2
1940	0.9	12.3	1.0	6.4	5.8
1941	0.9	11.1	0.3	6.5	6.1
1942	0.8	10.1	0.2	6.4	6.5
1943	0.8	8.7	0.2	5.8	6.2
1944	0.7	8.6	1.4	4.7	5.2
1945	0.9	10.4	1.4	4.9	5.2
1946	0.8	10.8	1.0	3.4	3.4
1947	0.7	9.2	1.0	4.9	5.6
1948	0.8	8.5	1.1	4.1	5.5
1949	0.8	7.5	0.8	3.3	5.5
1950	0.8	8.5	1.1	3.8	5.1
1951	0.7	7.2	3.5	3.1	4.7
1952	0.8	7.0	6.7	2.5	4.5
1953	0.9	8.7	3.5	3.2	4.6
1954	1.0	8.2	3.3	2.7	5.0
1955	0.9	7.9	1.7	2.8	4.9
1956	0.9	8.5	2.9	2.9	5.4
1957	0.9	8.8	2.3	3.3	6.2
1958	1.0	9.2	2.5	3.3	6.7
1959	1.1	10.2	1.7	3.4	7.1
1960	1.3	9.4	2.3	3.5	9.5
1961	1.3	10.5	2.6	3.9	10.3
1962	1.4	11.7	1.6	4.0	10.0
1963	1.5	13.5	3.2	3.3	7.7
1964	1.6	12.6	3.5		
1965	1.6	11.0	5.9		
1966	1.7	14.2	3.8		
1967	1.7	12.9	4.8		
1968	1.7	13.5	4.9		
1969	1.9	14.2	5.6		
1970	1.9	14.8	3.6		
1971	2.1	16.9	5.5		
1972	2.3	15.2	6.1		
1973	2.4	14.8	4.4		
1974	2.5	15.3	4.7		
1975	3.1	15.5	4.8		
1976	3.5	17.8	4.5		

Fuente: 1, 2, 3 en Aspe y Beristain. "Distribution of Education and Health Opportunities and Service", en Pedro Aspe y Paul E. Sigmund, (eds.): "The Political Economy of Income Distribution in Mexico", New York, Holmes & Meier publishers, 1984, cuadro 10.29; 4 y 5 en James, Wilkie, "La revolución mexicana, gasto federal y cambio social", FCE, México, 1978. pp. 110-200.

Vale la pena mencionar que en el terreno educativo, dado el sesgo que adquirió el desarrollo a favor de la industria y las ciudades, la obra educativa comenzó a beneficiar más al medio urbano que al rural. A pesar de que el gasto educativo en la ciudad genera más resultados que en el medio rural (por las economías de escala que tiene el servicio educativo urbano) es innegable que ello supuso un desequilibrio en contra de la PS y, por ende, de los sectores menos favorecidos. Además, en el periodo de 1939 a 1946, los salarios de los obreros industriales descendieron a la mitad en términos reales.

3.4. El comienzo del civilismo, 1946-1952

El gobierno de Miguel Alemán, prescindió de un plan nacional de gobierno; durante su periodo no se plantearon metas de crecimiento para la economía, ni tampoco objetivos cualitativos para la distribución del ingreso. La industrialización representaba el vehículo del crecimiento por excelencia y, consecuentemente, a ella apuntaba la estrategia de desarrollo a partir de la cual la población inicia integrándose a la dinámica de la expansión económica.

No disponiendo de un plan que resumiera objetivos y medios de la obra gubernamental (a partir de otros documentos oficiales), se han delineado algunos aspectos centrales de la PE:⁷⁹

- incrementar la producción como una forma de elevar los niveles de vida;
- maximizar el empleo de los recursos nacionales así como mantener en sus mayores niveles posibles, el empleo humano y el capital;
- lograr la industrialización integral del país y asegurar la inversión privada y pública en forma complementaria.

3.5. El inicio de la política estabilizadora, 1952-1958

La llegada de Adolfo Ruiz Cortines a la Presidencia de la República, no coincidía con las condiciones más propicias en materia económica: el crecimiento de los años anteriores venía acompañado de presiones inflacionarias y había llegado el fin de los beneficios que la guerra de Corea le había procurado a las exportaciones mexicanas.

⁷⁹ Aspe, Pedro y Paul E. Sigmund, (eds.), "The Political Economy of Income Distribution in Mexico", New York, Holmes & Meier publishers, 1984, p. 20.

La nueva administración, precisó un plan de austeridad mediante el cual se propuso reducir los gastos del gobierno y eventualmente bajar la inflación y hacer descender el ritmo de crecimiento de la economía. Surgió, además, un nuevo aspecto por lo que a la estrategia de desarrollo y la planeación gubernamental se refiere.

Es decir que, aun cuando el apoyo a las comunicaciones, los transportes y la energía se mantenía (correspondido por una inversión privada que de hecho creció más que la pública), no era posible, como en el pasado inmediato, planear y desarrollar en forma fragmentaria proyectos de inversión que entonces tenían una considerable rentabilidad; se imponía la necesidad de un programa de desarrollo que considerara al sistema económico como un todo⁸⁰.

Ello significó la elaboración del Programa Nacional de Inversiones, donde contable y metodológicamente fuera posible formular una estrategia general de acción para la economía, que incorporara la experiencia anterior y que fuera “más amplio en cobertura que lo que el modelo sugiera”⁸¹.

El programa tenía, los siguientes objetivos:⁸²

- nivel de vida de la población;
- lograr el desarrollo económico más coordinado e integrado;
- evitar el financiamiento deficitario, y lograr una cierta estabilidad de precios.

Aunque por primera vez se tenía una meta cuantitativa de desarrollo y el crecimiento del ingreso fue objetivo de la PE, no hubo metas cuantitativas acerca de la distribución del ingreso. Como aparece en el cuadro 1, durante la gestión de Ruiz Cortines, la sociedad mexicana experimentó una ligera redistribución del gasto público a favor del gasto social, pero no necesariamente a favor de los mexicanos que menos tenían.

Durante ese periodo, no hubo grandes ajustes en la estructura del gasto, los aumentos en los renglones sociales y económicos fueron pequeños. Con todo, educación y salud parecen no

⁸⁰ Secretaría de Programación y Presupuesto, varios autores. “Antología de la Planeación en México 1917-1985”, Tomo 1, México, 1982, p. 23.

⁸¹ Solís, Leopoldo, op. cit., 106-107

⁸² Aspe, Pedro y Sigmund, Paul, op. cit., p. 20

haber sido, al menos por el lado del gasto, prioridades centrales de la gestión que culminó en 1958.

Acerca de la ligera concentración del ingreso que se observó durante la administración en 1953-1958, es posible hablar de dos clases de argumentación que no se excluyen entre sí:

1. A partir de la gestión de Lázaro Cárdenas, se dio una dotación de capital a grupos sociales de ingresos bajos en el campo —mediante el reparto agrario— y se comenzó a invertir en infraestructura para unir regiones y comunicar al país.
2. La considerable inversión pública, que se inició durante la etapa cardenista, que continuó y se fortaleció en administraciones sucesivas, facilitó una mayor actividad económica en zonas antes poco dinámicas, permitiendo a nuevas capas de la población capturar un mayor ingreso.

Es importante señalar, que en el México de los años treinta, había regiones tan marginadas de la actividad económica que sólo el vínculo con ésta se lograba mediante la construcción de caminos. En otros casos, obtener recursos como el agua, suponía un mejoramiento del bienestar casi automático. Todo ello evitó que la evolución futura sobre la distribución del ingreso, reflejara los sesgos de la estrategia de desarrollo que seguía y la importancia creciente de factores políticos en la provisión de beneficios sociales a grupos, que no eran necesariamente los más pobres.

3.6. La consolidación de la política estabilizadora, 1958-1964

El gobierno de Adolfo López Mateos, representó un cambio en la forma como venía funcionando la estrategia de desarrollo. El perfil del país se transformó. Antes, el gobierno había apoyado —mediante el gasto para la actividad económica— la infraestructura y el desarrollo de la agricultura (esta última claramente favorecida al final de la gestión Ruiz-cortinista). Sin embargo, a partir de los años sesenta serían crecientemente importantes la industria, el comercio y la energía⁸³.

⁸³ Secretaría de Programación y Presupuesto e Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, “Estadísticas históricas de México”, Tomo II, México, 1993.

Nuevas y más complejas actividades económicas, junto con la creación de instituciones sociales fundamentales, apoyaron crecientemente el argumento de que mediante un mayor empleo el problema de la pobreza iría desapareciendo.

En el contexto de la desaceleración económica, que tuvo lugar a finales de los años cincuenta y de una nueva etapa en la estrategia de desarrollo, surgió una tentativa explícita de planeación, por lo que se elaboró un Plan de Acción Inmediata (1962-1964).

La estrategia del Plan buscaba incidir en la reactivación del mercado interno y de la inversión. El PIB debía de crecer en no menos de 5 % anual en el periodo de 1961-1965, y el mejoramiento de la distribución del ingreso habría de incrementar la capacidad de consumo de los grupos mayoritarios, creando un mercado interno fortalecido; se buscaba limitar el consumo de los grupos de mayores ingresos, así como, promover la inversión mediante incentivos fiscales. Se esperaba también, llevar a cabo reformas en la estructura económica y social, y particularmente en el campo tributario, para remover obstáculos que dificultaban el crecimiento dinámico del país. Se estableció así, una estrategia económica que, explícitamente, combinaría el crecimiento económico con la estabilidad de precios y respondería a las demandas de los nuevos grupos urbanos, sin comprometer los objetivos de aquella estrategia⁸⁴.

El cambio de rumbo al que se aludió antes, remitió a un presidente que alteró la estructura del gasto para favorecer el gasto social. Ello es inseparable de lo que había ocurrido precisamente en el ámbito de la política; como secretario del Trabajo, López Mateos, fue hábil negociador que apeló a la conciliación antes que a la coerción, como candidato presidencial presentó un amplio consenso de fuerzas sociales y políticas⁸⁵.

Con este escenario, el Presidente destinó un menor porcentaje del gasto federal al económico (de 59 % en el sexenio anterior a 39 %), e incrementó el gasto social y administrativo (véase el cuadro 1). El gasto de la Secretaría de Educación Pública (SEP), siguió creciendo con la puesta en marcha del llamado Plan de Once Años, que pretendía alcanzar la cobertura total de la educación primaria. Esta era una política dirigida a la población infantil, aunque es al menos debatible hasta qué punto alcanzó a la población más pobre.

⁸⁴ Solís, Leopoldo, op. cit., p. 143

⁸⁵ Newell, Roberto y Rubio, Luis, op. cit., p. 100-101

Por su parte, los gastos en salud siguieron ganando terreno en el gasto federal. Se creó el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), lo cual confirma la atención al sector burocrático, pero no evidencia una política de salud dirigida a la población más pobre.

En la gestión de López Mateos, inicia a una nueva dimensión de las políticas sociales. Este periodo político fue crítico y hasta represivo, con respecto a algunos de los grupos de interés más importantes, concretamente las corporaciones obreras. Fue una política, según Enrique Krauze de “pan o palo”.

Se impulsaron políticas sociales —en gran medida urbanas y dirigidas a sectores sociales emergentes— que favorecieron a grupos con mayor peso relativo en términos del sistema político.

3.7. El ocaso del desarrollo estabilizador, 1964-1970

El gobierno de Gustavo Díaz Ordaz, no implicó un cambio en la estrategia de desarrollo que se había consolidado durante la primera parte de la década de los sesenta. Representaba, la continuación de la PE del llamado “desarrollo estabilizador”.

En el periodo 1965-1970, se fortaleció un régimen de políticas a favor de la inversión privada y se consolidó el argumento de que el crecimiento económico, sin más, conducía a la justicia social. Entre otras cosas, se concibió el crecimiento como un factor generador de empleo para la población.

El Programa de Desarrollo Económico y Social 1966-1970 (PDES), tocó entre sus objetivos, no sólo la preocupación por seguir apoyando la estrategia económica, se buscaba atender especialmente el desarrollo de las actividades agropecuarias procurando:

- fortalecer el mercado interno;
- mejorar los niveles de vida de la población del campo, y
- garantizar el abasto de alimento y materias primas para la industria y para la exportación.

Se pensaba también acelerar el modelo de industrialización para absorber los excedentes de población rural y la creciente oferta de trabajo urbano, además de mejorar la distribución del ingreso y apoyar los servicios de educación, salud, vivienda y bienestar social⁸⁶.

En otras palabras, la distribución del ingreso no mejoraba ante un país crecientemente industrial y dinámico, que tendía a satisfacer las necesidades de los grupos medios y urbanos, y que veía crecer las diferencias regionales.

El programa de desarrollo económico y social reconocía, al menos en parte, que había un desarrollo desequilibrado social y regionalmente. No es casual que en el programa, se enfatizara la necesidad de reforzar los servicios sociales procurando la tendencia vigente en el gobierno anterior.

Es claro que se concebía, una relación directa, la idea de apoyar el desarrollo urbano-industrial con un sector agrícola renovado, y la de beneficiar, mediante una intensa dinámica de empleo a más capas de la población, incluyendo aquéllas que se encontraban en el tránsito de lo rural hacia la integración a la actividad económica del medio urbano.

Sin embargo, los alcances del Plan no lograron, reactivar la inversión agrícola y agropecuaria ni el crecimiento del empleo industrial alcanzado en la década, sólo compensó el crecimiento de la fuerza de trabajo, absorbiendo principalmente mano de obra calificada pero no a la población de origen rural, como se esperaba⁸⁷.

A pesar de que las metas del desarrollo estabilizador se habían logrado en lo fundamental, el ingreso familiar no necesariamente se distribuyó con mayor equidad ni se benefició a los grupos de ingresos más bajos. Por una parte, a pesar de que la inversión pública favorecía el desarrollo industrial, muchas de las empresas de gobierno que experimentaron un crecimiento considerable se ubicaron en actividades poco intensivas en trabajo, por lo que careció de un efecto social importante en la creación de empleos.

⁸⁶ Secretaría de Programación y Presupuesto, op. cit., p. 61

⁸⁷ *Ibíd.*, p. 61

Por otra parte, un mayor gasto dedicado al desarrollo social, benefició a una población crecientemente ubicada en niveles de ingresos, que no eran los más bajos. Esta población pertenecía a los grupos emergentes del medio urbano, que representaba una demanda de bienestar social y una base política de demandas al gobierno crecientemente importante. En efecto, la inversión en desarrollo social rebasó el monto propuesto de 22.1 % de la inversión pública total —según preveía el programa— y llegó a 25.5 por ciento⁸⁸.

Frente a lo planteado en el PDES, que finalmente conservaba la importancia en el crecimiento y en un sector industrial dinámico, la estructura del gasto público no difería de aquella ejercida por el gobierno anterior. Se favoreció al porcentaje destinado al gasto social, que representó más de 20% del gasto total (véanse los cuadros 3 y 3a)

De igual forma, el gasto económico recuperó la tendencia creciente de otras administraciones, a excepción de la de López Mateos, ante un gasto administrativo que, en términos relativos, decrecía a los niveles de la década anterior.

Podría decirse que la estructura del gasto del gobierno de Díaz Ordaz conservó y fortaleció las preocupaciones por el gasto social de su antecesor y, simplemente, alteró la prioridad de los gastos económicos.

Por lo que toca a la composición del gasto social, la educación siguió cobrando relevancia. Se mantuvo la relevancia en la educación primaria, aunque se observó una mayor atención a la educación media y superior, los gastos de la SEP como porcentaje del gasto total siguieron incrementándose. Por su parte, el área de salud y asistencia tendió a incrementar su participación en el gasto total, como puede observarse en el cuadro 3a.

Durante este periodo, destacan el esfuerzo gubernamental para coordinar las instituciones de salud la SSA, el IMSS, y el ISSSTE, y la creación del Instituto Mexicano de Protección a la Infancia⁸⁹. Este último, aunque en un sentido apenas preliminar, prefiguró un intento por atender a la niñez.

⁸⁸ *Ibíd.*, p. 63

⁸⁹ Luisting, Nora, *op. cit.*, p. 121

Cuadro 3
Gasto total por tipo de asignación (%)
1965-1976

<i>Tipo de Asignación</i>	1965	1966	1967	1968	1969	1970
Económicos	42.5	40.7	37.6	40.4	42.3	40.1
Sociales	18.2	22.4	20.3	21.6	21.3	22.0
Administrativos	39.3	36.9	42.1	38.0	36.4	37.9
<i>Tipo de Asignación</i>	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Económicos	40.2	46.6	45.5	44.3	47.7	48.7
1	(12.3)	(11.9)	(11.8)	(9.7)	(7.8)	(7.9)
2	(9.9)	(18.5)	(15.3)	(18.1)	(21.0)	(12.2)
3	(18.0)	(16.2)	(18.4)	(16.5)	(17.9)	(28.6)
Sociales	24.3	23.6	23.6	23.5	23.1	22.9
4	(15.9)	(14.4)	(14.0)	(14.4)	(14.8)	(14.4)
5	(3.6)	(4.4)	(4.2)	(3.5)	(3.4)	(3.2)
6	(4.8)	(4.8)	(5.4)	(5.6)	(4.9)	(5.3)
Administrativos	35.5	29.8	30.9	32.2	30.2	28.4
7	(4.8)	(4.2)	(4.0)	(4.0)	(3.4)	(3.0)
8	(12.8)	(11.2)	(14.6)	(14.8)	(15.0)	(14.1)
9	(17.9)	(14.4)	(12.3)	(13.4)	(11.8)	(11.3)

1 Comunicaciones y transportes; 2 Recursos naturales; 3 Industria y comercio; 4 Cultura y educación; 5 Salud pública y asistencia social; 6 Bienestar y seguridad social; 7 Rama militar; 8 Administración general; 9 Deuda pública (intereses y amortización).
Fuente: Tomado de: Lustig, Nora, "Magnitud e impacto del gasto público en el desarrollo social", en Investigación Económica, núm. 187, enero-marzo de 1989, México, p. 117.

Cuadro 3a
Gasto total por tipo de asignación (%)*
1965-1976

<i>Tipo de asignación</i>	1965	1966	1967	1967	1968	1970
Económicos	48.0	61.0	55.4	50.1	50.6	49.2
1	(10.8)	(13.0)	(12.1)	(11.3)	(11.0)	(11.0)
2	(2.9)	(3.3)	(3.0)	(3.2)	(4.4)	(8.0)
3	(34.3)	(44.7)	(40.3)	(35.6)	(35.2)	(30.2)
Sociales	19.1	21.4	22.7	23.4	22.5	22.8
4	(6.3)	(7.1)	(6.6)	(6.9)	(7.2)	(6.8)
5	(2.8)	(3.8)	(4.2)	(4.6)	(4.4)	(4.3)
6	(10.0)	(10.5)	(11.9)	(11.9)	(10.9)	(11.7)
Administrativos	32.9	17.6	21.9	26.5	26.9	28.0
7	(2.6)	(2.7)	(2.3)	(2.5)	(2.7)	(2.3)
8	(8.0)	(4.3)	(4.7)	(6.7)	(5.5)	(6.6)
9						
<i>Tipo de asignación</i>	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Económicos	48.8	51.1	50.8	53.2	55.6	54.1
1	(10.9)	(10.8)	(10.6)	(8.6)	(8.0)	(7.6)
2	(7.0)	(12.2)	(11.2)	(15.2)	(16.1)	(11.5)
3	(30.4)	(28.1)	(28.9)	(29.4)	(31.5)	(35.4)
Sociales	24.2	25.5	24.3	22.9	21.4	22.2
4	(7.3)	(7.5)	(7.5)	(7.1)	(7.4)	(7.6)
5	(4.1)	(4.4)	(4.2)	(3.2)	(3.0)	(3.0)
6	(12.8)	(13.6)	(12.6)	(12.6)	(11.0)	(11.6)
Administrativos	27.0	23.4	24.9	23.9	23.0	23.7
7	(2.2)	(2.2)	(2.1)	(1.9)	(1.7)	(1.6)
8	(5.9)	(5.7)	(7.8)	(7.3)	(7.5)	(7.5)
9	(18.9)	(15.5)	(15.0)	(14.7)	(13.8)	(14.6)

Los gastos del gobierno incluyen las 25 empresas descentralizadas incorporadas en 1972 y 1973.

1 Comunicaciones y transportes; 2 Recursos naturales; 3 Industria y comercio; 4 Cultura y educación; 5 Salud pública y asistencia social; 6 Bienestar y seguridad social; 7 Rama militar; 8 Administración general; 9 Deuda pública (intereses y amortización).

Fuente: Tomado de: Lustig, Nora, "Magnitud e impacto del gasto público en el desarrollo social", en Investigación Económica, núm. 187, enero-marzo de 1989, México, p. 119-120.

3.8. El desarrollo compartido, 1970-1976

Con el presidente Luis Echeverría Álvarez, se reorientó la estrategia de desarrollo a lo que se conocería como “el desarrollo compartido”. Fundamentalmente, se buscaba reconocer los rezagos y los persistentes problemas sociales que, hasta entonces, se derivaban del patrón de desarrollo de la economía, sin abandonar los objetivos de construir y consolidar una economía moderna. Se pretendía incrementar el empleo, redistribuir el ingreso y mejorar la calidad de vida de la población.

A pesar de ello, no se esperaba que la nueva PE necesariamente garantizara la política macroeconómica y el tipo de cambio. El crecimiento del ingreso nacional se veía, en contraste con el punto de vista prevaleciente durante el desarrollo estabilizador, como un medio para lograr avances que llegaran a la población mexicana.

Son varios los factores que pueden tomarse en cuenta para explicar este viraje en el proyecto social y en la estrategia económica del gobierno. No sólo era patente lo que el acelerado crecimiento industrial y urbano había traído consigo, además de un país más moderno y con un aparato productivo más diversificado, una estructura del ingreso tan o más concentrada que antes y también el surgimiento de dificultades de crecimiento en algunos sectores productivos y marcadas diferencias regionales.

Los sucesos del movimiento estudiantil de 1968 evidenciaban, además, que la sociedad experimentaba un cambio cualitativo con relación al sistema político. El mensaje del movimiento de 1968, se percibió como un preludio de un conflicto social importante. Por lo demás, el sistema político no tenía capacidad para enfrentar estas nuevas circunstancias por vía de sus mecanismos tradicionales⁹⁰.

No es casualidad que el gobierno de Echeverría, se viera marcado por la necesidad, no sólo de la conciliación política, sino de la búsqueda de consenso hacia las distintas fuerzas políticas. El problema fue que, por primera vez en varias décadas, se subordinó el desarrollo económico a este reto político.

⁹⁰ Newell, Robert y Rubio, Luis, op. cit., p. 121

En este marco, se formuló un Programa de Inversión “Financiamiento del Sector Público Federal 1971-1976”. Éste pretendía hacer un uso eficiente de los recursos destinados a la inversión, además de buscar que fueran dirigidos a “proyectos prioritarios y de beneficio social”⁹¹.

Sus objetivos, de carácter social, apuntaban a la creación de:

empleos productivos fundamentalmente en el área rural y, a elevar el bienestar social mediante el impulso a los aspectos relacionados con la educación pública, la seguridad social, el agua potable, la electrificación y las comunicaciones⁹².

Una vez más, a la hora de señalar las áreas relevantes de las políticas de inversión, se colocaba al bienestar social junto con la industria, las comunicaciones y los transportes. A partir de ello, se buscaba generar un crecimiento económico de 7% anual.

En esta forma particular de concebir la estrategia del desarrollo nacional, se abandonó el dilema de construir un sistema económico vigoroso, al margen de una sociedad desigual, ya que lo primero debía traer lo segundo. En los conceptos generales del Programa Nacional de Desarrollo Económico y Social (1974-1976), se perseguía por ejemplo, acelerar el crecimiento económico, promover la creación de empleos, y consolidar “la independencia técnica y económica del país respecto al exterior”⁹³.

No se comprendía, en realidad, lo contradictorio que resultaba perseguir simultáneamente y sin más, estos objetivos. Se reconocía por ello, que ante los fenómenos del empleo y la concentración del ingreso, el objetivo de la generación de puestos de trabajos para más mexicanos era importante en la estrategia de desarrollo.

Al final del gobierno, sin embargo, no se había logrado el crecimiento proyectado, el déficit público y la inflación eran considerablemente mayores que antes, y se habían creado resoluciones y leyes que obstaculizaban significativamente la actividad económica.

⁹¹ Secretaría de Programación y Presupuesto, op. cit., p.76

⁹² *Ibíd.*, p. 77

⁹³ *Ibíd.*, p. 79

Si se atiende a la evolución y estructura del gasto de este gobierno, puede apreciarse hasta qué punto el espíritu de los planes se tradujo en un trato más o menos equivalente sobre el área de PS.

Destacan los niveles de gasto total que se elevaron enormemente generando el panorama crítico de la economía; el crecimiento del sector público supuso un aumento desorbitado del gasto gubernamental sobre la actividad económica total⁹⁴.

Ello, a la postre, afectaría más a los sectores pobres del país, contra los objetivos sociales que había planteado el gobierno en un principio, la inflación probó ser más destructiva que la concentración del ingreso que se intentó combatir.

En materia de educación, el gasto de la SEP mantuvo la tendencia ascendente del pasado (véase el cuadro 3). En materia de salud, es claro que las instituciones de seguridad tendieron a recibir un mayor recorte del gasto total que en el pasado, aunque no necesariamente se dio un impulso especial a los servicios de salud comunitarios (salud pública y asistencia), en tanto porcentaje del gasto total (véase el cuadro 3a). En cambio, sí se incluyen las mencionadas empresas paraestatales y organismos descentralizados, el porcentaje dedicado a “bienestar y seguridad social” se incrementó notablemente.

Un cambio importante fue, que la Ley del Seguro Social de 1973, estableció los llamados “servicios de solidaridad social”, para atender a la población marginada que sencillamente no participa de los servicios de seguridad social presentes. Fue así, como se creó para la población menos organizada y alejada de los centros urbanos —en materia de salud y en consecuencia con la mencionada ley— el Programa Social IMSS-Coplamar, 1974-1979.

Con todo, las tareas preliminares del programa de solidaridad social plantearon la modificación del sesgo importante: los servicios de seguridad social —de carácter urbano y representativo de grupos medios de la sociedad mexicana— fueron fundamentalmente privilegiados en la estructura del gasto social. Ello confirma que los servicios públicos tendieron a favorecer a los grupos medios, políticamente activos, y más relevantes en la agenda social, que a los grupos marginales de las regiones rurales y apartadas.

⁹⁴ Newell, Roberto y Rubio, Luis, op. cit., p. 164-165

Aunque el discurso de los planes de este periodo armonizaron un acelerado crecimiento con una reiterada preocupación social, es necesario advertir que la clave, de semejante planteamiento, se basó en un uso expansivo del gasto público.

Si bien puede decirse que durante el gobierno de Luis Echeverría, el gasto social llegó a sus máximos niveles como porcentaje del gasto total, también es cierto, que fue más importante el objetivo global de incrementar la intervención del gobierno en la economía, que el objetivo de llevar a cabo políticas sociales que atendieran los rezagos en la materia.

En otras palabras, la acción gubernamental terminó siendo el instrumento para expandir de hecho la economía mexicana. A esto se le atribuyó la cualidad de mejorar los niveles de vida de la población, cuando en realidad no hubo esfuerzo equivalente sobre las políticas sociales, el dilema de crecer o repartir se “solucionaba”, pues, en el discurso pero no en materia de PS.

Por ello, habría que reflexionar sobre la eficacia de las políticas concretas de una administración que pretendió perseguir simultáneamente, el mejoramiento de la distribución del ingreso con un acelerado crecimiento de la economía⁹⁵.

Creemos en este punto que el problema no fue tanto pensar que el dilema crecimiento-distribución podría resolverse, como creer que una creciente presencia directa del gobierno como inversionista, productor y regulador lo resolvería. Consecuentemente, lo importante en términos sociales, no debió ser, a secas, una mayor intervención del gobierno, sino una presencia gubernamental cualitativamente distinta.

El problema adicional, es que la factura fiscal de estas políticas golpeó, mediante el impuesto inflacionario, justamente a la población más pobre.

Hacia el final del gobierno, la economía comenzó a acusar claramente los efectos de una política expansiva del gasto, que no pudo corresponderse con un financiamiento sano. Irónicamente, un gobierno que se había preocupado por la recuperación del consenso nacional, lo encontró al final del camino más erosionado que antes.

⁹⁵ *Ibíd.*, p. 136-137

Ello le planteó al siguiente gobierno un reto semejante, no sólo en términos de la situación de consenso, sino también de la propia estrategia de desarrollo. Esta última, no encontró un camino verdaderamente distinto, por lo que a la PE se refiere. Nuevamente, se inició con discursos y políticas conciliatorias a fin de restaurar el ánimo de las clases medias y de los grupos del sector privado.

En cuanto a las políticas sociales, aunque parece que hubo avances en la identificación y la definición de los problemas de la marginación, la atención del esfuerzo gubernamental terminó concentrándose en la obtención de abundantes ingresos por petróleo, que no fueron necesariamente aprovechados para más y mejores políticas sociales.

3.9. El inicio de la crisis, 1976-1982

La gestión de José López Portillo, volvió a centrarse en un crecimiento acelerado de la economía, que no necesariamente estaba sustentado en una sana política fiscal, ni en una PE compatible con los cambios que caracterizaron al resto del mundo. La solución al dilema del desarrollo mediante el crecimiento económico, ocupó un lugar central en la agenda del nuevo gobierno.

La magnitud y el sostenimiento de la actividad económica que implicaría el desarrollo social, se creó con base en diversos planes de desarrollo sectorial, algunos de los cuales se dirigieron a la actividad económica y otros apuntaban a las áreas de la PS.

Conviene advertir, que la planeación de la actividad económica prefiguró un crecimiento enorme del sector paraestatal. Ello se lograría mediante la reorientación del sistema económico, integrando mejor las normas productivas y desarrollando su potencial exportador; se elevaría el consumo social —el gasto social en políticas sociales—, y el consumo privado; los recursos públicos se invertirían también en infraestructura, apoyando además ramas productivas prioritarias. Se sustentaría así, en el largo plazo, un mayor empleo y un crecimiento sostenido⁹⁶.

El gasto incontenible que lo caracterizó, sumado a una creciente presencia del gobierno en la economía —en forma directa e indirecta— acabaron no sólo por hacer inalcanzables los

⁹⁶ Legislaciones y documentos Básicos 1976-1982, Tomo II, p. 223-354.

objetivos que se perseguían, sino por frenar y retrasar el desarrollo que el país había logrado a lo largo de las décadas anteriores.

Al cabo del tiempo sobrevendría una crisis de inflación y estancamiento, cuyo saldo sería un notable cuello de botella; un sector paraestatal ineficiente y enorme, un considerable problema de empleo y un persistente fenómeno de pobreza.

Después, tras enfrentarse a diferentes planes en materia económica y bajo el influjo de recursos petroleros y de deuda, prevaleció la decisión de colocar al crecimiento del sector público como el eje fundamental de un acelerado crecimiento del producto nacional.

En este sentido, la PE seguía descansando sobre las premisas de una economía que no había de abrirse a la competencia internacional y que, de hecho, había respaldado la decisión de que México no ingresara al Acuerdo General de Aranceles y Tarifas (GATT) en 1980⁹⁷.

De esta manera, los objetivos de un desarrollo equilibrado que fortalecía la economía y que inspiraba una mayor justicia fueron planteados sobre la base de un galopante crecimiento económico, que eventualmente dejó de financiarse con el ahorro interno y que no dependió de una plataforma exportadora diversificada para depender del endeudamiento externo y de las exportaciones de petróleo. Por ello, las expectativas de un entorno favorable comenzaron a esfumarse en cuanto el petróleo mostró ser una fuente falible de ingresos.

Evidentemente no era posible mantener un enorme déficit público y una considerable deuda externa sin generar una enorme inflación y, con ello, crear una devaluación de la moneda. Para atender los compromisos financieros con el exterior se requería una provisión de divisas, que ya no era asequible otra vez, por el desplome del monto de recursos recibido por concepto de explotación de hidrocarburos. Por otra parte, cubrir el déficit de las finanzas públicas llevó a la monetarización de éstas en un intento fallido de evitar el ajuste, que ya resultaba inevitable.

Es claro, que la evolución crecientemente desfavorable de los márgenes de maniobra gubernamentales, no habrían de dar un espacio significativo a las políticas sociales en el marco

⁹⁷ *Ibíd.*

de la planeación del desarrollo, que tuvo lugar en la aparición del Plan Global de Desarrollo (PGD) en 1980.

Hay que advertir que si bien al principio de la gestión de López Portillo, se plantearon programas sectoriales, cuyos objetivos eran sociales (educación, empleo, alimentación y vivienda), éstos antecieron por mucho al PGD por lo que, al menos,

existieron algunas dificultades de congruencia para su instrumentación y para orientar efectivamente a los agentes económicos⁹⁸.

Simplemente, las posibilidades de la PS se remitieron, en efecto, a la manera en cómo se desarrolló la PE y sus consecuencias. Un aspecto crucial, quizá el más importante, fue que los programas propuestos se dieron en un contexto muy poco favorable para la instrumentación eficiente de las políticas. Además, los programas que planteó la administración desde un principio no estaban dirigidos a la población efectivamente de menores ingresos, sino que las políticas de subsidio y promoción de actividades igualmente beneficiaban a ésta que a los grupos de ingresos medio y altos.

Por lo tanto, los subsidios eran regresivos en términos de distribución del ingreso. Más importante aún, no eran los individuos el objetivo preciso del desarrollo gubernamental, sino las empresas paraestatales. A final de cuentas, la expansión del gasto público estaba detrás de la posibilidad de impulsar un crecimiento económico notable. Conforme a ello, tan sólo el gasto público programable aumentó prácticamente 180% entre 1977 y 1981, en este lapso, las políticas del gasto reflejaron un extraordinario incremento de los gastos destinados al desarrollo social (véase el cuadro 4).

Al igual que lo ocurrido en la administración de 1971-1976, éstos aumentos, muy a tono con la aceleración del crecimiento económico —que más que sostenido resultó de corto plazo—, el gasto económico superó al social no sólo en términos relativos, sino en el ritmo de sus incrementos (véase el cuadro 4a).

Podría decirse que las prioridades sociales de planeación gubernamental se vieron reflejadas en un mayor presupuesto, sin embargo, el elevado gasto de esos años, arroja como

⁹⁸ Secretaría de Programación y Presupuesto, op. cit., p. 100

consecuencia que el dispendio fiscal no resolvió el problema social del país. Por el contrario, era necesario, un programa cualitativamente distinto para las políticas sociales.

La lección que dejó la década de los ochenta es que: los objetivos del ingreso por medio de un mayor gasto acabaron en que la población, de menores ingresos, fue la más castigada por el impuesto inflacionario y el estancamiento de la actividad económica. Analizando de cerca el comportamiento de los recursos destinados al área social, no parece muy claro que los sectores más desfavorecidos de la población hayan recibido la atención que sugirieron los planes de gobierno.

Por ejemplo, desde el diseño de política, el caso de salud, en donde se modificaron los “servicios comunitarios de solidaridad social” elevados en 1973 para que surgiera propiamente el Coplamar, programa que representó más,

un amplio esquema financiero que subcontrató un mínimo determinado de programas de asistencia de otros organismos públicos que un instrumento para enfrentar en forma decidida el problema de la pobreza⁹⁹.

No obstante, el crecimiento económico prolongado y sostenido, combinado con las políticas, las instituciones y los programas sociales promovidos y ejecutados por el gobierno, no lograron reducir la inequidad en la distribución del ingreso, ni atemperar la desigual distribución regional de los beneficios del progreso. Por tanto, no sacaron de la pobreza, aún extrema, a muchos millones de mexicanos. Al final, después de casi cinco décadas de crecimiento económico subsistían dos Méxicos: el de los “más pobres; y el de los menos, ricos”.

⁹⁹ Brachet Marquez, Viviane, “Poverty and Social Programs in Mexico 1970-1980”, en Latin American Research Review, Vol. XXIII, No. I, USA, 1988, p. 228.

Cuadro 4
Gasto programable ejercido del sector público presupuestal por clasificación sectorial económica
(Miles de millones de pesos de 1978)

Año	Gasto total	Desarrollo Social					Económico					Administrativo				
		Total	Educa- ción	Salud y Labo- ral	Prona- sol Desa- rrollo Regio- nal	Desa- rrollo Urba-no	Comuni- caciones y Trans- porte	Comerci- o y Abasto	Turis- mo	Ener- gético	Indus- trial	Desa- rrollo Rural	Pesca	Admini- stra- ción	Justicia y Seguri- dad	Podere- s Legis- lativo y Judi- cial
1977	470.16	158.47	67.54	73.44	7.76	9.73	33.88	30.93	1.97	116.07	33.77	42.84	6.01	32.57	12.79	0.77
1978	531.89	173.94	72.91	80.06	9.03	11.95	34.05	37.63	1.98	148.26	35.09	48.26	6.59	32.17	13.80	0.85
1979	601.49	201.18	80.64	68.6	18.42	15.52	41.14	32.05	2.35	176.49	41.77	58.23	6.97	26.10	14.34	0.86
1980	700.36	217.45	84.48	94.74	16.24	21.98	48.19	41.30	2.66	192.81	54.41	84.30	7.97	35.93	14.19	1.15
1981	846.27	264.15	103.47	105.63	25.95	29.09	55.19	63.16	3.00	242.19	65.70	90.00	11.36	31.49	18.91	1.22
1982	623.76	211.04	86.97	85.02	24.04	15.01	42.9	43.70	2.10	166.99	49.76	58.94	10.64	23.29	13.50	0.90
1983	554.25	155.03	64.22	70.67	10.98	9.46	45.35	55.59	1.37	143.81	55.42	53.27	10.51	19.15	13.39	1.07
1984	585.64	161.89	68.98	67.70	15.13	10.08	48.45	54.59	1.39	144.04	77.16	49.59	9.33	20.44	17.30	1.46
1985	529.50	164.80	67.97	66.63	11.63	18.56	46.26	35.54	1.09	126.33	66.50	42.91	7.78	19.24	17.56	1.49
1986	418.60	128.31	50.87	58.13	11.49	7.83	35.54	25.80	0.67	105.87	51.22	34.35	7.39	15.28	12.94	1.23
1987	368.39	112.67	48.01	49.55	5.20	9.90	32.59	23.62	0.68	95.75	47.82	23.49	6.66	12.16	11.54	1.40
1988	459.65	146.94	63.71	67.85	5.85	9.53	32.09	32.35	0.82	125.26	59.07	24.79	3.30	17.55	15.43	2.06
1989	456.71	162.11	69.28	79.00	6.76	7.07	26.61	36.95	0.54	122.97	41.28	25.19	0.80	21.15	16.85	2.27
1990	466.39	175.54	73.15	86.32	11.19	4.89	25.49	38.48	0.92	124.09	27.21	27.21	0.78	14.78	19.03	2.60

Fuente: Elaborado por el centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. con datos de Carlos Salinas de Gortari: Tercer Informe de Gobierno.
Anexo

Cuadro 4a
Gasto programable por tipo de asignación 1977-1990
(Millones de pesos)
Base 1978=100, porcentajes

Año	Gasto Económico		Gasto Social		Gasto Administrativo	
	Pesos	%	Pesos	%	Pesos	%
1977	265.46	56.48	158.47	33.71	46.12	9.81
1978	311.85	58.63	173.94	32.70	46.10	8.67
1979	359.01	59.69	201.18	33.45	41.30	6.87
1980	431.64	61.63	217.45	31.05	51.27	7.32
1981	530.60	62.69	264.15	31.21	51.62	6.10
1982	375.04	60.12	211.04	33.83	37.68	6.04
1983	365.32	65.91	155.33	28.03	33.61	6.06
1984	384.55	65.66	161.89	27.64	39.19	6.69
1985	326.41	61.65	164.80	31.12	38.29	7.23
1986	260.83	62.31	128.31	30.65	29.46	7.04
1987	230.62	62.60	112.67	30.58	25.10	6.81
1988	277.68	60.41	146.94	31.97	35.03	7.62
1989	254.33	55.69	162.11	35.49	40.27	8.82
1990	254.43	54.55	175.54	37.64	36.41	7.81

Fuente: Elaborado por el centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. con datos de Carlos Salinas de Gortari: Tercer Informe de Gobierno. Anexo

3.10. La privatización, 1982-2000

En los capítulos cuatro y cinco, desarrollaremos ampliamente las modificaciones instrumentadas en lo que a PS se refiere —para los tres últimos sexenios priístas— el de Miguel de la Madrid Hurtado, el de Carlos Salinas de Gortari y el de Ernesto Zedillo Ponce de León, así como las que en los primeros dos años del gobierno de Vicente Fox, se realizaron. Por esas razones, en este apartado, sólo veremos de manera muy esquemática la PS de los tres sexenios priístas mencionados.

3.10.1 El cambio del modelo, 1982-1988.

México, en 1982, empezó a enfrentar una de las crisis más grandes de su historia, en este contexto se dio una excesiva expansión del gasto público y del privado que aumentaron las presiones inflacionarias, ocasionando déficit fiscal, desequilibrio externo, inflación incontrolable y sobrevaluación del peso frente al dólar.

Por otro lado, también repercutió la caída de los precios internacionales del petróleo que se venían dando desde 1981 y el alza de los intereses en los mercados internacionales de crédito afectando el apoyo de los servicios de la deuda y la contracción del sistema crediticio internacional.

El primero de diciembre de 1982, Miguel de la Madrid, anunció la puesta en práctica de un programa de estabilización económica, lo que significaba una vuelta a la ortodoxia clásica. Para combatir la crisis, se recurrió a un ajuste económico drástico, trayendo un inevitable costo social. La estrategia del gobierno consistió en afrontar los desajustes más graves, como era el tratar de mantener la planta productiva y los niveles de empleo, frenando así la carestía; equilibrar la balanza de pagos, sanear las finanzas públicas, reestructurar la deuda externa y revertir la desintermediación financiera.

Para enfrentar lo anterior, se fijó un Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), que contenía los siguientes puntos:¹⁰⁰

11. La moderación del ritmo de crecimiento del gasto.
2. La protección al empleo.
3. La cantidad de las obras en proceso, con criterios de selectividad.
4. El reforzamiento de las normas que asegurara la disciplina adecuada, programación, eficiencia y escrupulosa honradez en la ejecución del gasto público.
5. Protección y estímulos a los programas de producción, importación y distribución de alimentos básicos para la alimentación del pueblo.
6. Aumento de los ingresos públicos.
7. Canalización selectiva del crédito y uso de la política monetaria y crediticia para controlar la inflación.
8. Reivindicación del estado cambiario con la autoridad del Estado;

¹⁰⁰ Mario Zepeda, "1984 Primer semestre", *Momento Económico*, núms. 10 y 11, septiembre-octubre de 1984, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

9. Redistribución de la administración pública federal.

10. Actuar bajo el principio de la rectoría del Estado y dentro del régimen de la economía mixta que consagra la Constitución General de la República.

A partir del primero de diciembre de 1982, se inició el primer sexenio de corte neoliberal. No se trató sin duda, de una vuelta atrás, sino de una revisión de las estrategias intentadas a lo largo de los años setenta y hasta 1981, a partir de una perspectiva ideológica y política, que cuenta, en ese momento, con toda un discurso actualizado que le dio fortaleza.

Se pretendió, una reestructuración modernizadora, que se apoyo ideológicamente de desastres reales o inventados, de las políticas de las administraciones de Echeverría y López Portillo.¹⁰¹

Esta orientación neoliberal, sería por la vía de un programa de estabilización sumamente restrictivo, y estuvo matizada por la incorporación de un programa de estabilización, de reordenamiento económico y una serie de reformas al Plan de Desarrollo de carácter estructural. La puesta en marcha del PIRE, se refería a encaminar medidas destinadas a la defensa de la planta productiva y del empleo. Desde el punto de vista financiero, se centró en la búsqueda de medidas para defender las empresas que registraban un endeudamiento excesivo.

Como parte del programa gubernamental se iniciaron importantes y, en muchas ocasiones, drásticas revisiones tanto a la Constitución como a algunas leyes, buscando con ello, al parecer, una reforma importante en la organización del Estado y en sus relaciones con sus principales bases de apoyo y con el conjunto de la sociedad¹⁰².

El paquete reformista de la Constitución, se centró en dos aspectos fundamentales; por un lado, la definición precisa de lo que serían las nuevas pautas, definidas constitucionalmente, de la economía mixta que el nuevo gobierno proponía a la sociedad para el futuro; en segundo lugar, y dentro de este contexto, la asignación al Estado de una responsabilidad fundamental, dar al

¹⁰¹ Codera, Rolando, "El desarrollo económico y social", Investigación Económica, No. 172, abril-junio, 1985.

¹⁰² Martínez, Ifigenia, "Algunos efectos de la crisis en la distribución del ingreso en México", Editorial Diana, México, 1989, p. 31

desarrollo de la economía mixta un cauce más racional, es decir, la obligación de llevar a cabo por mandato constitucional un proceso de planificación.

La implantación de un sistema centralizado de planeación de desarrollo regional, mediante el cual el gobierno federal podía negociar con los gobiernos estatales los programas anuales de desarrollo del Estado, además de la implantación de un ambicioso programa de descentralización administrativa en los sectores de salud y vivienda. El PIRE, registró logros muy discutibles, en cuanto a sus propósitos explícitos fundamentalmente. El resultado básico fue, una pronunciada recesión de la economía, tanto en términos de la experiencia histórica mexicana, como de lo que se había propuesto originalmente el programa mismo.

Como consecuencia de una operación sumamente drástica en la política fiscal, se restringió también, de manera exagerada, el gasto para el mantenimiento de la capacidad productiva nacional, sobre todo la que tenía que ver de manera directa e indirecta con la inversión pública. Además, el costo básico de la reordenación económica fue pagado por los trabajadores, que vieron caer de manera muy drástica su capacidad de compra.

El PIRE, más que formar parte o construir un eslabón inicial del cambio estructural, operó como un factor que alejaba o enfrentaba toda posibilidad real de, en corto plazo, llevar a cabo o iniciar un cambio estructural que tuviera un sentido positivo en términos de las necesidades populares y nacionales¹⁰³.

Durante 1983, la economía se caracterizó por las caídas en la inversión, la producción y la demanda solvente en la mayor parte de las actividades económicas. Esto provocó, un importante descenso en el nivel de vida de los trabajadores, debido a la contracción salarial, al elevado índice inflacionario y, sobre todo, al aumento del desempleo abierto y el subempleo.

Para 1984, se presentaron cifras que dejaban ver una rápida recuperación en el crecimiento de la industria manufacturera, de la inversión privada y de la actividad comercial, lográndose un aumento en el empleo. Pero contrario a esta posición, se siguieron observando

¹⁰³ Ibid.

obstáculos para impedir el índice inflacionario y el aumento en la inversión y el nivel de empleo no correspondía al programa de ajuste¹⁰⁴.

A pesar del empuje, de los diferentes programas de ajuste, no fue posible dar respuesta a las necesidades que la sociedad reclamaba, por el contrario, su costo social fue muy alto, al no responder de manera inmediata, ni en el mediano plazo, con políticas sociales que garantizaran el abastecimiento de los bienes y servicios necesarios que la población mexicana demandaba.

3.10.2. La aplicación del modelo, 1988-2002

Por más de una década, en las gestiones de los ex presidentes Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, la PS, como lo expresa el gasto público, y en las reformas que se aplicaron, operó como un residuo de la PE, que mediante el ajuste de las cuentas públicas buscó esencialmente la estabilidad de los precios. Se redujeron los recursos necesarios para satisfacer los grandes atrasos que se crearon en ese terreno: la educación, la salud, la vivienda y el combate a la pobreza.

Es claro, que no sólo se requiere de dinero para satisfacer las necesidades de una sociedad que se ha ido empobreciendo de manera constante y que se ha hecho más desigual, sino de la forma en que se concibe la PS. Debe haber un planteamiento serio y con legitimidad política de esa concepción, para que los recursos puedan ayudar a remontar los atrasos.

En México, la desigualdad es un hecho innegable y coexiste con una cada vez mayor exclusión de grupos de la población. Mientras los pobres se integran marginalmente en los procesos económicos regulados por el mercado, los excluidos se convierten en extraños. El proceso económico va reproduciendo las formas de exclusión.

Salinas de Gortari llevó a cabo la reforma económica neoliberal. Las privatizaciones, la apertura de la economía y la desregulación, son obras de él. En lo social, Salinas introdujo muy pocos cambios. Su programa emblemático Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), empezó como un programa flexible en el que diseñaba un traje a la medida para cada comunidad o cada barrio, que terminó en un programa burocratizado con un enfoque muy distinto al neoliberal. En

¹⁰⁴ Solís, Silvia, “Desarrollo económico y necesidades sociales”, Ed. UNAM, 1987, p. 17

1992, Solidaridad, en su área de apoyo a proyectos productivos arrancó tarde, formalizándose en el Fondo Nacional de Empresas de Solidaridad (Fonaes).

Durante el gobierno de Carlos Salinas, se manejaron dos proyectos de país paralelos. Uno simbolizado por el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), y la modernidad primermundista, y otro, por el Pronasol, en el que se planteaba organizar territorialmente a la población para sustituir la estructura sectorial del partido en el poder (PRI) por el nuevo partido de solidaridad.

Por su parte, Ernesto Zedillo inició y dejó inconclusa la reforma social neoliberal, debido a que el Banco Mundial (BM), en su Informe mundial de 1990 recomendó, como ideal neoliberal, el de combatir la pobreza extrema por la vía del paquete de capital humano: alimentación, educación y salud, sin la interferencia del gobierno. Un cambio importante en la PE de Zedillo es la introducción del tipo de cambio flotante.

Sin embargo, Zedillo, atendió las recomendaciones del BM, por medio del Programa para la Educación, Salud y Alimentación (Progresá) en 1997. La Subsecretaría de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), diseñó cuatro cambios en el ámbito social

Primero, la privatización del sistema de pensiones del IMSS, pasando su administración a las Afores, en las que cada quien recibirá como pensión una suma que depende de los años que haya trabajado y de los montos que haya ahorrado. Esta reforma, busca incrementar más que nada el ahorro interno, pero no ha logrado su objetivo y comprometió mucho dinero de los recursos públicos que se restó a otros lugares.

El segundo, la descentralización de las tareas de la Secretaría de Desarrollo Social hacia los estados, culminó con la reforma de la Ley de Coordinación Fiscal, que estableció los procedimientos para asignar lo que se llama aportaciones federales a estados y municipios.

Tercero, el Progresá era un programa dirigido sólo a los pobres extremos del medio rural que habitan en localidades de alta y muy alta marginación. Se apoyó en dos dogmas:

1. El subdesarrollo y la pobreza son una consecuencia de la carencia de capital humano, como son: la educación, salud y alimentación en la mayoría de la población.
2. La búsqueda de la eficiencia para evitar el desperdicio de recursos, o sea, focalizar la ayuda sólo en los pobres extremos.

Cuarto, reducción de subsidios generalizados al consumo de leche, maíz y tortilla, que cayeron entre 50 y 75%. Mientras en 1995 el subsidio destinado a la tortilla fue de 1 832 200 000 pesos, para el 2000 fue de apenas 554 400 000 (-69.74%). Los recursos destinados al abasto social de leche pasaron, de 1 096 800 000 pesos en 1995, a 452 600 000 para el 2000 (-58.73%)¹⁰⁵.

En los anexos del Sexto Informe de Gobierno de Ernesto Zedillo¹⁰⁶, se resalta que el gasto federal en programas de combate a la pobreza rural pasó de 1 455 500 000 pesos, en tortilla de maíz y harina, a 715 900 000 pesos (-50.8%).

El número de despensas otorgadas por medio del Programa de Asistencia Social Alimentaria a Familias, pasó de 21 700 698 despensas en 1997, a 20 114 892 en el 2000 (-4.5%). Respecto al Programa de Abasto Social, se indica que los litros de leche distribuidos diariamente pasaron de 3.8 millones en 1997 a 3.1 millones en 2000 (-18.42%); y de los 2 046 000 kilogramos diarios de tortilla que se regalaban a las familias pobres, para el 2000 se otorgaban, 1 078 000 kilos (-47.3%)¹⁰⁷.

Otro de los programas que sufrieron recortes en la asignación de recursos, fue el destinado al Ramo 26 (Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza), que pasó de 163 300 000 pesos en 1995, a 82 300 000 en el 2000 (-49.6%)¹⁰⁸.

¹⁰⁵ Secretaría de Desarrollo Social, “Progresá: Más oportunidades para las familias pobres Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación, primeros avances”, México, 1999.

¹⁰⁶ Zedillo, Ernesto, “Quinto Informe de Gobierno (1999) y Sexto Informe de Gobierno (2000), Poder Ejecutivo Federal.

¹⁰⁷ *Ibíd.*

¹⁰⁸ *Ibíd.*

El estudio de la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados,¹⁰⁹ de agosto del 2000, resalta que debido a los efectos del error de diciembre de 1994, 2.5 millones de familias quedaron fuera del abasto de leche subsidiada, y un millón de personas ya no recibían un kilo de tortilla gratis de ayuda, con lo cual el padrón se redujo en casi 45%. También, 200 375 familias dejaron de recibir atención en casas de asistencia social. Un dato adicional que se puede observar, es que se dejaron de construir 6 018 kilómetros de caminos rurales y se habían atendido a 3 913 comunidades menos que en 1997, lo que representó una reducción de 65% en este rubro. Es importante señalar que esta focalización en la asignación de recursos, no contó a la gran cantidad de pobres extremos que viven en las ciudades.

Los problemas principales en el gobierno de Zedillo, radicaron en la falta de articulación positiva entre la PE y la PS. Aumentó el gasto social, pero la PE se encargó de que los salarios reales de los trabajadores independientes bajaran casi 25% entre 1994 y 1999¹¹⁰.

Por último, los criterios de selección de beneficiarios de la leche industrializada Conasupo y el Fideicomiso para la liquidación al subsidio de la tortilla, fueron diferentes al del Progresá. Ninguno de ellos coincidió con los criterios de pobreza extrema, que la Ley de Coordinación Fiscal definió para la asignación de las aportaciones federales en la materia.

3.11. Conclusiones

1. En México, la promoción de la justicia social y el bienestar emanan del mandato constitucional. La cuestión social para México es una responsabilidad del Estado Mexicano, el cual está organizado mediante de derechos constitucionales precisos, de promoción y seguridad social para sus ciudadanos: educación, salud y vivienda, trabajo digno y socialmente útil (artículos 3º, 4º y 123).

Podemos resumir las etapas de la PS en México, de la siguiente manera:

¹⁰⁹ John Scott, “Ramo 33: descentralización y focalización”, en *Instrumentos de distribución de los recursos del ramo 33*, Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados, LVII legislatura, México, 2000.

¹¹⁰ *Ibid.*

A. Movilización popular con reparto de activos (1920-1940)

La primera etapa de la PS en México comienza después de la Revolución mexicana y termina con el gobierno de Lázaro Cárdenas (1920-1940). Lo resumiremos en ocho puntos principales.

- i)* La movilización popular define el contenido y prioridades de la PS.
- ii)* Se alienta y promueve la organización de la sociedad para responder a las demandas de educación, salud, abasto, tierra y crédito.
- iii)* El gobierno organiza, pero interviene débilmente en la prestación directa de servicios.
- iv)* El cumplimiento de la ley, es el instrumento privilegiado para llevar a cabo la PS y cumplir con el propósito de justicia y equidad.
- v)* El gasto social se concentra en apoyar la educación para dar cumplimiento al artículo tercero constitucional.
- vi)* Se aplica la Reforma Agraria, para dar cumplimiento al artículo 27 constitucional y atender la demanda de los campesinos. Desaparece la oligarquía terrateniente para dar paso a la organización campesina.
- vii)* Se alienta la organización sindical y se protege el trabajo, para dar cumplimiento al artículo 123 constitucional: se crean sindicatos, gremios, cooperativas y asociaciones mutualistas.
- viii)* Se fundan instituciones para impulsar el desarrollo: Banco de México, Nacional Financiera, Banco de Crédito Agrícola, Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, Comisión Nacional de Irrigación, entre otras.

B. Creación institucional bajo un pacto corporativo-popular (1940-1982)

Después de fundar algunas instituciones, crear sindicatos, cooperativas, etc., y con una sociedad mejor organizada, comienza la segunda etapa que va de 1940 a 1982, en la que destacan cinco apreciaciones generales:

- i)* Construcción de un "Estado de bienestar", en un entorno de crecimiento económico nacional e internacional.
- ii)* Despliegue institucional para proporcionar bienestar a la población organizada: IMSS, ISSSTE, Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo), Banco Nacional de Crédito Rural (Banrural), Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (Infonavit).

iii) La PS, se construye bajo los principios de seguridad social con derechos y obligaciones normados sobre la categoría del trabajador y no sobre la del ciudadano.

iv) El acceso a los servicios, se volvió cada vez más selectivo y diferenciado: los derechos sociales se convirtieron en derechos de gremios vinculados al pacto corporativo-popular.

v) Creciente desencuentro entre la demanda social y la atención institucional: numerosos contingentes "territorializados" como: los jornaleros agrícolas, los colonos populares, la población rural y los trabajadores informales, quedaron al margen de los beneficios sociales.

C. Transición y reconstrucción de una nueva estrategia social: interacciones Estado-economía-sociedad (1982-2003)

La tercera y última etapa en donde se lleva a cabo principalmente una reforma del Estado, con un cambio en el modelo de desarrollo económico denominado "neoliberal", abarca desde 1982 hasta nuestros días (2005), y se puede resumir en seis puntos.

i) A partir de 1982 se presentan dos situaciones: a) desgaste de una estrategia de política social (estatista y corporativa), y b) un marcado deterioro de las instituciones de bienestar social.

ii) Surgimiento de programas específicos, focalizados, por fuera de las instituciones tradicionales: SAM, COPLAMAR, Renovación Habitacional, PRONASOL, PROGRESA.

iii) Cambios internos y externos en la economía, la política y la sociedad.

iv) Las últimas dos décadas se han sobrepuesto dos procesos: a) de transición a la democracia, y b) el surgimiento de un modelo abierto y de mercado.

v) Se debilitan identidades sociales básicas del periodo anterior, base de aquel Estado social: clases sociales, sindicatos, industrialización y la fórmula sindicato-empleo formal-seguridad social.

vi) Las respuestas han sido cambios en un nuevo estilo de intervención social mucho más balanceada y compartida entre sociedad y gobierno.

2. El neoliberalismo promueve con sus políticas, una acelerada redistribución regresiva de la riqueza. Esto provoca un proceso masivo de empobrecimiento y una creciente polarización de la sociedad entre ricos y pobres, como resultado del desempleo o el subempleo, la depresión salarial y las medidas fiscales regresivas.

De acuerdo con Cristina Laurell¹¹¹ hay cuatro estrategias concretas de la implantación de la PS neoliberal y son:

- i) recorte del gasto social;
- ii) privatización;
- iii) focalización del gasto social público en programas selectivos contra la pobreza y la descentralización, y
- iv) acumulación y mercantilización del bienestar social.

La PS, tal y como se expresa en el gasto público, en las formas de gestión y en las reformas que se han aplicado, ha operado como un residuo de la PE, que mediante el ajuste de las cuentas públicas busca esencialmente la estabilidad de los precios. Con ello, se han ido reduciendo los recursos que se necesitan para satisfacer los grandes atrasos que se han creado en ese terreno: la educación, la salud, la vivienda y el combate a la pobreza.

Pero, aunque es un elemento básico, no se trata sólo de una cuestión del dinero requerido para satisfacer las necesidades de una sociedad que se ha ido empobreciendo de manera constante y que se ha hecho más desigual, sino de la forma misma en que se concibe eso que se llama la PS.

Creemos que un replanteamiento serio y con legitimidad política de esa concepción, es necesario para que sean suficientes los recursos para remontar los atrasos, y otorgar a grandes grupos de la población mejores condiciones de bienestar y con oportunidad de empezar a remontar la pobreza de decenas de millones de personas.

3. La cuestión social abarca ese amplio campo de los derechos sociales que se han ido transformando, pero no necesariamente fortaleciendo en el largo periodo de lento crecimiento económico y de crisis recurrentes. Al avance, aún incompleto, de los derechos civiles de la población, como ha sido el del voto libre, no ha correspondido el de los derechos sociales, que son el sustento de una menor desigualdad.

¹¹¹ Laurell, Cristina. "Avanzar al pasado: La política social del neoliberalismo", *Estado y Políticas Sociales en el Neoliberalismo*, fundación Friedrich Ebert, México, 1993.

En la modernización económica y política, el tejido social de México, muestra síntomas de deterioro. En las últimas décadas, las políticas sociales se han reorientado hacia una atención más enfocada a los pobres, la pobreza y las desigualdades sociales y regionales. Los instrumentos tradicionales y los nuevos mecanismos de la PS, no han sido efectivos, ni eficaces, para enfrentar los costos sociales, que se han acumulado por los ciclos de crisis, estabilización y transformación estructural.

La historia de la PS en el México posrevolucionario, está vinculada a la del presidencialismo y del corporativismo. Hasta 1997, la evolución de la PS había sido resultado del poder relativo y de la negociación estratégica, entre el Estado y el sindicalismo oficial. Como podemos ver en el cuadro 5, entre 1940 y 1968, la PS en esos años se abocó a satisfacer las demandas sociales del sindicalismo oficial. En el contexto de la crisis política, que inicia a partir del movimiento estudiantil del 68, el Estado iniciaría intentos sucesivos por aislar recursos del sector social y destinarlos a programas de combate a la pobreza manejados directamente y de manera autónoma.

Cuadro 5
Relaciones entre el Estado y el sindicalismo oficial

		Sindicalismo oficial	
E s t a d o	1940-1970 Colonización sindical del sector social (1940, principios de los setentas) Incipiente manejo del Estado al combate de la pobreza (1970.)	1980.-1994 Sindicatos oficiales mantienen poder de veto sobre la reforma de la política social. Manejo activo y directo del combate a la pobreza por el Estado	
	1994-2000 Gobernadores crecientemente independientes. Congreso plural; Creciente autonomía y pluralidad sindical. ¿reformas sociales inducidas por la oposición en el poder?	1994-2000 Poder de veto sindical sobre política social Descentralización de recursos de combate a la pobreza a estados y municipios	

Fuente: Guillermo Trejo y Claudio Jones, “La política social bajo el nuevo modelo económico: dilemas políticos de una reforma pendiente”, en Susan Kaufman Purcell y Luis Rubio (coord.), *México en el umbral del nuevo siglo. Entre la crisis y el cambio*, Editorial Miguel Ángel Porrúa, Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C., enero de 1999, México.

Los objetivos sociales de la Revolución mexicana, se establecieron en la Constitución de 1917. La PS concebida en la Constitución fue diseñada para satisfacer los derechos sociales de los trabajadores, mientras que las necesidades de los campesinos se satisficieron con reformas poco sistemáticas de la tierra y con precios de garantía para los granos básicos.

Durante los años treinta, los sindicatos nacionales y las grandes centrales obreras establecieron una "alianza histórica" con el Estado. A cambio de una plena autonomía, sindicatos y líderes obtuvieron el monopolio de la representación de los trabajadores, además de la satisfacción de incrementar los derechos sociales contenidos en la Constitución¹¹².

Para ello, se crearon dependencias centralizadas dedicadas a proporcionar servicios sociales básicos, sobre todo para la filiación del sector obrero. En estas dependencias, surgieron burocracias sindicalizadas que, rápidamente, adquirieron fuerza para exigir derechos sociales similares a los de los obreros industriales.

En los decenios de 1940 y 1950, el Estado mantuvo el control sobre las negociaciones que establecían las condiciones de la prestación de los servicios sociales. Para fines de los años cincuenta, la política social se había convertido en una fuente privilegiada que alimentaba a una red, cada vez más compleja, de relaciones clientelares que convergían en torno al Estado.

Con la expansión económica de los años sesenta, el sector social creció en dimensiones y alcances; la red de organizaciones que controlaba la operación de la seguridad social y la política social obtuvo un grado de poder sin precedentes. La CTM, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), y los sindicatos de burócratas afiliados a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), colonizaron al aparato administrativo del Estado en los campos de educación, salud y seguridad social. Conforme los sindicatos y sus líderes aumentaron el control sobre los organismos de seguridad social, salud, educación, etc., se fue reduciendo la autonomía que había tenido el Estado en el manejo del sector social.

¹¹² Claudio Jones y Alain de Remes, "Corporativismo, sindicalismo y el reto laboral de México," en Arturo Fernández y Luis Rubio, eds. *México a la hora del cambio*, Cal y Arena, México, 1995.

La creciente influencia sindical sobre las políticas sociales y un margen de maniobra efectiva por parte del Estado sobre estas políticas, no fueron problemáticas mientras el país disfrutó de la expansión económica más larga en el siglo XX. Sin embargo, cuando el Estado quedó en entredicho, después del movimiento estudiantil de 1968 y cuando el "milagro mexicano" llegó a su fin, la falta de autonomía estatal en el manejo de la PS se convirtió en un problema fundamental para la sobrevivencia del propio Estado. La PS no cubría, sino muy precariamente, a dos grupos potencialmente explosivos: la población subempleada que comenzó a aumentar en las ciudades más grandes del país y los campesinos sin tierra que permanecían en las zonas rurales.

El presidente Luis Echeverría realizó algunos intentos por recuperar el control sobre la PS, pero fue hasta la presidencia de José López Portillo, cuando realmente se procuró el control sobre los hilos del manejo de la PS. Con la creación de la Secretaría de Planeación y Presupuesto (SPP), una parte importante de los recursos públicos del sector social, los destinó a políticas especiales de desarrollo regional y de combate a la pobreza, manejadas por la propia SPP. Pero el auge petrolero y la expansión económica de fines de los años setenta, disminuyeron los incentivos para racionalizar el presupuesto social y la burocracia como un todo. El presidente López Portillo optó, finalmente, por canalizar nuevos recursos por medio de las dependencias tradicionalmente dominados por el Partido Revolucionario Institucional y, al mismo tiempo, destinar petrodólares a proyectos de alivio a la pobreza controlados directamente por el Estado.

Durante la presidencia de Miguel de la Madrid, los presupuestos del sector social disminuyeron en forma importante. El gobierno eliminó una serie de subsidios alimentarios que se habían incrementado durante el auge del petróleo. De la Madrid, implantó:

- a) un sistema centralizado de planeación de desarrollo regional, mediante el cual el gobierno federal podía negociar con los gobiernos estatales los programas anuales de desarrollo del Estado;
- b) un ambicioso programa de descentralización administrativa en los sectores educativo, de salud y vivienda, y
- c) por la creciente presión política ejercida por los movimientos urbano-populares surgidos después del terremoto de 1985 en la Ciudad de México, aumentó los recursos de desarrollo urbano administrados por el Estado e

introdujo enmiendas constitucionales, para que los derechos universales de salud y vivienda abarcaran a todos los mexicanos, no sólo a los trabajadores organizados.

Pese a sus intentos por debilitar el control ejercido por los sindicatos priístas sobre el sector social, éstos lograron mantener un significativo poder de veto sobre las reformas de la PS. Aceptar este poder, lo hacía depender de los sindicatos para controlar las demandas salariales y para reprimir un posible descontento social durante los largos años de la estabilización y el ajuste estructural.

A diferencia de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas, hizo de la PS una pieza medular de su gobierno. Salinas, continuó con los intentos de sus antecesores por centralizar el gasto social bajo el control autónomo del Estado.¹¹³ Mediante la infraestructura burocrática y de las redes construidas durante una década en la SPP, Salinas creó el Pronasol. Así, aseguró que una porción de los recursos del sector social estuviera en manos del Estado. Tras la reforma educativa de 1992, el gobierno salinista se abstuvo de intentar cualquier reforma institucional profunda en otras áreas sociales, incluyendo la salud, la seguridad social y la vivienda

Para 1994, la fragmentación y dispersión del poder político abrió la puerta a la descentralización de la PS y de combate a la pobreza. En 1996, el presidente Ernesto Zedillo, transfirió dos tercios de los recursos del Pronasol a los gobiernos estatales y municipales. Al transferirlos, cedió el presupuesto social que había servido a distintos gobiernos desde López Portillo, para lanzar programas contra la pobreza controlados por el Estado. El destino final de estos recursos dependería, en buena medida, de la estructura de la competencia política de los estados.

En más de dos décadas de reformas económicas, los gobiernos no han logrado diseñar una estrategia amplia e integral que enfrente los costos sociales de la transformación económica y se aboque a combatir la creciente pobreza y desigualdad. Los gobiernos —desde, Miguel de la

¹¹³ John Bailey, “Centralism and Political Change in Mexico: The Case of National Solidarity”, en Cornelius Wayne, *et al.*, *Transforming State-Society Relations in Mexico. The National Solidarity Strategy*, La Jolla, Center for US-Mexican Studies, 1994.

Madrid hasta Vicente Fox— no pudieron instrumentar una estrategia profunda y articulada de reformas al sector social, por el contrario la desmantelaron, tampoco diseñaron redes de seguridad adecuadas para la aplicación de una PS, y dudamos que lo hagan en el futuro los nuevos gobiernos.

Capítulo IV. La reforma del Estado mexicano

4.1. El agotamiento del modelo de sustitución de importaciones

Después del crecimiento económico logrado en el México posrevolucionario, en la década de los setenta se presentó el problema, de mercados sin competencia externa, lo cual desalentó la actividad empresarial y la competitividad.

Por otro lado, el productor carecía de acceso a insumos de calidad internacional, lo que llevó a crear una estructura productiva sobredimensionada en la mayoría de los sectores especializados y con rezagos tecnológicos, la calidad de los bienes no correspondían a su precio, por lo tanto, era imposible colocarlos en el mercado mundial. El consumidor era cautivo de esa política y tenía que subsidiar la mayor parte de la ineficiencia productiva¹¹⁴.

Sobre este modelo de crecimiento protegido hacia dentro por los supuestos del modelo keynesiano, se crean condiciones en las cuales ni el empleo ni el salario podían crecer sanamente, ya que el aumento artificial por disposición estatal vía gasto público, desembocaba automáticamente en escasez o alza de precios debido a los rasgos de este modelo como son:¹¹⁵

1. La agricultura dual, de rentables cimas comerciales y deprimidos valles de autosubsistencia, capaz de proveer, sin embargo, los productos requeridos por la industria; diversas materias primas, alimentos y mano de obra.
2. Una industrialización fincada en la mano de obra barata con salarios inferiores al aumento de la productividad, sindicatos eficaces en el contrato de agremiados, estabilidad de precios, y proteccionismo comercial, generador de altas ganancias.
3. Expansión de las grandes empresas concentradoras de las ganancias (y de la riqueza), en un mercado dinámico de clases altas compartido por la burocracia bien pagada y la expansión relativa de los grupos medios: un mercado de elite de fuertes consumos que, sin embargo, tuvo efectos reales en la diversidad de oferta industrial y la ampliación general del mercado.
4. Los bienes de producción necesarios para alimentar esa relación de producción y consumo (con una industria dirigida hacia el mercado interno y no hacia la exportación) venían de las divisas generadas por las exportaciones agrícolas y el turismo primero; por la deuda externa después.

¹¹⁴ Aguilar Camín, Héctor, “Después del Milagro Mexicano”, Editorial Cal y Arena, México, 1989.

¹¹⁵ *Ibíd.*

5. El aval político y el regulador económico del modelo fue el Estado. Administró el descontento y la desigualdad, garantizó ganancias y mano de obra pacífica infraestructura pública y servicios; educación gratuita, subsidios al consumo y la producción. Y el mayor "insumo" de todos; estabilidad política.

Las ventajas obtenidas con este modelo son conocidas, (Milagro Mexicano), "Entre 1940-1970 la economía mexicana creció 6% anual promedio, construyó una sociedad urbana y modernizó todos los órdenes de su infraestructura". Sin embargo, también a largo plazo creó sus desventajas, puso en entredicho y deformó las ventajas obtenidas. Las consecuencias fueron la descapitalización del campo, la concentración de la riqueza, la formación del crecimiento industrial, que se convirtió en crecimiento protegido, desintegrado y dependiente; y con un acelerado crecimiento de la deuda exterior, etcétera..¹¹⁶.

Con lo anterior, a principios de los años ochenta los rasgos positivos de este periodo eran cosa del pasado, es decir, que habían dejado atrás el crecimiento sostenido dejando ver una inevitable transición.

Los fenómenos económicos ya mencionados, son indicadores de una persistente inestabilidad, cuyos efectos se manifestaron años después. Para ese entonces, el auge petrolero permitió subsanar los efectos recesivos de dichos fenómenos, gracias a la explotación y descubrimiento de mantos petrolíferos con fuente de financiamiento proveniente de préstamos externos ya que el recurso natural daba confianza de que se podría pagar, Sin embargo, la sobreproducción de dicho recurso por parte de los países exportadores, generó una baja en el precio del mismo, cuyo efecto en México fue de graves consecuencias como la restricción de crédito por los organismos financieros internacionales, la fuga de capitales y el aumento de la inflación a finales del gobierno López-portillista¹¹⁷.

La situación de inestabilidad económica y el agotamiento del modelo de desarrollo rebasado por la realidad (nueva problemática) puso en tela de juicio la eficiencia del Estado en cuanto a su capacidad de gestión económica, ya que el papel que desempeñó en esos años, producto de la teoría keynesiana, lo llevó a una excesiva carga de trabajo debido a su gran intervención en la economía (subsidio, empleo y servicios públicos).

¹¹⁶ *Ibíd.*

¹¹⁷ Rivera Ríos, Miguel Ángel, "Crisis y reorganización del capitalismo mexicano, 1960-1985", Editorial Era, México, 1989.

Por este medio, el Estado incrementó su participación no sólo en la generación de inversión sino "también en el producto interno bruto (PIB), llegando a participar en más del 25% de los servicios financieros, casi la mitad de los servicios médicos y el transporte aéreo, la totalidad de correos y telégrafos y el 9% en infraestructura"¹¹⁸. Esta estrategia de intervención creciente que sobrepasó los niveles característicos de los años setenta, se basaba en un decidido uso del déficit fiscal a la manera de la tradición keynesiana, y contribuyó a alimentar el ritmo de endeudamiento interno y externo.

El déficit fiscal creciente y la mayor participación del Estado no constituían una simple extensión de la política económica del modelo de desarrollo, el cual había incursionado a la vía del expansionismo, a medida que entraba en contradicciones.

Al inicio, se denominó Desarrollo Estabilizador con Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz, entre 1958-1970, el cual, representaba una concepción y un punto de vista sobre el papel del Estado y del sistema económico que tendió a romper con los criterios más conservadores. La nueva concepción que predominaba en el gobierno proponía la intervención acrecentada del Estado, porque era capaz de crear un efecto de arrastre que dotaría a la economía mexicana de crecimiento y estabilidad, y que a largo plazo resolvería los problemas estructurales del desempleo y la concentración del ingreso; asimismo, proponía que mediante acciones tendientes a aumentar la participación de los salarios en el ingreso nacional, se lograrían las condiciones de mercado para estimular la capacidad productiva nacional sacándola de su estancamiento.

La estrategia definida, no obedecía exclusivamente a factores internos sino de hecho, las condiciones generales de la economía mundial se proyectaban en esa misma dirección ya que la práctica del gasto público deficitario se convirtió en una norma para tratar de alcanzar el pleno empleo, además de que la abundancia de crédito bancario hacía factible esta estrategia. Al respecto, Carlos Tello hace un planteamiento de la estrategia basada en una mayor participación del Estado, para sustituir el capital privado en sectores estratégicos de la economía y en el uso del gasto público como promotor del desarrollo.

¹¹⁸ *Ibíd.*

4.2. La ineficiencia estatal

Sin embargo, la situación de expansionismo estatal a largo plazo originó el problema de sobresaturación de funciones que lo convierten en una institución ineficiente en la medida en que se torna incapaz de tomar decisiones que resuelvan las demandas de la sociedad.

En este sentido la disfuncionalidad de la intervención del Estado se refiere a la gran falta de correspondencia entre el sistema estatal y el desarrollo del país. De esta manera, el Estado se ve sometido a las presiones internas y desafíos del nuevo entorno internacional. La agudización de los problemas mencionados (la necesidad de la integración de la economía al proceso de globalización de la economía mundial, el agotamiento de un modelo de desarrollo cuyas estrategias son rebasadas por la realidad y la ineficiencia del Estado internacional), conllevaron al establecimiento de la crisis económica de 1982, cuya magnitud, tuvo efectos lesivos en los diferentes aspectos de la vida económica, política y social, generando una situación de inestabilidad e incertidumbre al país.

La situación de inestabilidad económica manifestada en la crisis de 1982, condujo a la reflexión sobre la forma de actuar y la nueva caracterización que el Estado tendría que adquirir para enfrentar esa problemática, ya que el pacto social que lo sustentaba (nacionalismo revolucionario), se vio como obstáculo para condicionar la economía a los imperativos de una mayor integración económica mundial.¹¹⁹

Para ese entonces, se delinearon las nuevas características del Estado, configurando una nueva etapa de transición del mismo. Esta transición no implicaba la desaparición absoluta de las viejas características, por el contrario, se conservaron y fortalecieron para garantizar los cambios.

Al respecto, Jorge Alcocer, distingue tres líneas de acción, que tienen una continuidad básica a partir de 1982¹²⁰.

En primer lugar un recorte drástico del gasto público, es decir, una reducción muy acelerada cuantitativamente importante de la magnitud del gasto estatal, tanto en la inversión como en el gasto corriente.

¹¹⁹ Toledo Patiño, Alejandro, "Las transformaciones del Estado mexicano", Revista Teoría y Política, Núm. 10, abril-junio 1983, Editorial Juan Pablos, México.

¹²⁰ Alcocer, Jorge, "México, presente y futuro", Ediciones de Cultura Popular, México, 1985.

La segunda línea de acción tiene que ver con el proceso de liberación y relación de la economía mexicana con el exterior. En un primer momento sería la derogación y la eliminación de la política de permisos previos de importación, sustituida por una política arancelaria (posterior ingreso al GATT), y posteriormente la búsqueda por parte del gobierno mexicano de un acuerdo de libre comercio.

La tercera línea de acción se da con el desmantelamiento progresivo de las empresas públicas que finalmente termina por volverse prácticamente indiscriminado, en concreto, con las liquidaciones, fusiones, cierre y ventas de las empresas paraestatales.

Ante ello, el nuevo Estado tuvo que asumir en el tránsito, una actitud de moderado protagonista, directo e influyente de la producción y el bienestar social; a la de un Estado mínimo, sólo regulador y eficiente, esos cambios tienen como finalidad, corregir las fallas de las intervenciones estatales del pasado, y mejorar los mecanismos e instituciones públicas. El primer hecho relevante que manifiesta la transición del Estado es la fugaz medida de nacionalización de la banca realizada por el presidente José López Portillo, con la cual se inicia un nuevo periodo hacia la innovadora caracterización del Estado.¹²¹

El proceso de transformación estatal, inicia en 1982 como respuesta a la crisis económica de ese momento. Reforma que inicia con el gobierno del Licenciado Miguel de la Madrid H., quien llevó acabo una serie de cambios (Reformas Constitucionales) que marcan una nueva trayectoria del papel del Estado, con la finalidad de superar los efectos negativos de la crisis y estabilizar la economía. En un segundo momento, es en el gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari, quien desde el inicio de su mandato (1989), manifestó la continuidad de la política económica y el proceso de transformación estatal del ex-presidente. De esta manera, al inicio de su mandato propone la "Reforma del Estado Mexicano" como un proceso que proyectará a la nación hacia la modernización.¹²²

¹²¹ Varios autores, "Evolución reciente y perspectivas de la economía mexicana", Revista Economía Informa, Núm. 4, febrero 1984, CIDE, México.

¹²² Valdez, Diego y Ruiz Massiu, Mario, "La Transformación del Estado Mexicano", Editorial Diana, México, 1989.

4.3. La justificación de la reforma del Estado

A continuación, hablaremos sobre cuáles fueron los argumentos “económicos” para que iniciara el proceso de reforma del Estado, que coincide con los periodos de gobierno de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas.

Comenzaremos por decir que la demoledora crisis de los años ochenta liquidó las características esenciales del Estado surgido de la Revolución mexicana. El pacto social que lo sustentaba y el nacionalismo revolucionario, se vieron como pesados impedimentos para acoplar la economía mexicana a los imperativos de la llamada globalización económica, que no es otra cosa que una nueva fase de desarrollo del capitalismo en el contexto de una nueva división internacional del trabajo.

¿ Cuáles fueron las condiciones bajo las cuales se hizo necesaria la reforma del Estado?, ¿ Cuáles fueron las medidas más importantes que desembocaron en el cambio estructural?

Primero, es necesario revisar brevemente la situación del país en 1982, para tener una idea, de cómo surgió este proceso. En ese año la depresión económica llegó a un punto crítico, debido a la fuga de capitales al exterior; a la caída en los precios del petróleo y de otras materias primas; así como a la elevación de las tasas de interés que hicieron prácticamente impagable el servicio de la deuda externa.

Así, con la llegada de Miguel de la Madrid al gobierno, se plantea una nueva estrategia económica, orientada a lograr, en lo inmediato, el reordenamiento de una economía devastada y, a mediano y largo plazos, la necesidad de lograr un cambio estructural.

Para lograr el primer objetivo, se puso en marcha el PIRE, orientado entre otras cosas, a disminuir el crecimiento del gasto público; reforzar las normas de disciplina, programación, eficiencia y honradez en su ejercicio; proteger y estimular los programas de producción, importación y distribución de alimentos básicos; reordenar el mercado cambiario bajo la autoridad monetaria del Estado; reestructurar la Administración Pública Federal y actuar bajo el principio de rectoría del Estado dentro del régimen de economía mixta que establece la Constitución.

Estas políticas, permitieron abatir el crecimiento de los precios y avanzar en el saneamiento de las finanzas públicas. Para llevar a cabo la reforma administrativa, De la Madrid Hurtado envió al Congreso una iniciativa de ley para reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública, en la que se establecían importantes reformas que crearon y reformaron varias secretarías de Estado, entre ellas la de Energía, Minas e Industria Paraestatal, la de Desarrollo Urbano y Ecología. En los años posteriores, se impulsó la simplificación administrativa, buscando agilizar trámites y dar servicios más eficaces a la ciudadanía.

En este periodo se expidió, también, la Ley de Planeación, reglamentaria de los artículos 25 y 26 de la Constitución, los cuales fueron reformados para establecer la obligatoriedad de la planeación por parte del gobierno, constituyendo el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Asimismo y con el fin de dotar al gobierno de instrumentos apropiados para el combate a la corrupción, elevó al rango de Secretaría a la Contraloría de la Federación, expidiendo también una Ley sobre las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos.

También, es en este período, inició la desincorporación de empresas paraestatales, así como los esquemas de concertación social que dieron lugar, primero al Pacto de Aliento y Crecimiento y, posteriormente a los Pactos de Solidaridad Económica.

Según algunos analistas, cuando Carlos Salinas asumió la presidencia, en diciembre de 1988, hubo, como nunca antes en la historia de los gobiernos posteriores a la Revolución mexicana, la voluntad no sólo de continuar el proyecto que su antecesor impulsó para lograr la recuperación económica del país, sino de insistir y profundizar en algunos de los programas apenas esbozados, por Miguel de la Madrid: a) control de la inflación; b) la reducción del gasto público; c) aliento a la inversión extranjera; d) apertura comercial, entre otros.

Estos programas, iniciados en el marco de una gran contracción de la economía, se sustentaron en la recuperación de las fuerzas del mercado, donde la intervención del Estado se tenía que limitar a aquellas áreas identificadas como estratégicas y prioritarias. Así, desde su toma de posesión, Salinas de Gortari anunció la necesidad de llevar a cabo la reforma del Estado, modificando sus relaciones con la sociedad y con el ciudadano.

Posteriormente, Salinas de Gortari publicó las razones y los alcances de dicha reforma¹²³. En ese artículo, señalaba como prácticas del nuevo Estado: a) la concertación; b) el ejercicio democrático de la autoridad; c) el aliento a la participación y organización popular en los programas sociales; d) la privatización de las empresas públicas no estratégicas, dando a los obreros participación en su propiedad y canalizando el producto de su venta a programas sociales, entre otras.

Estableció, como objetivo de la reforma, el de terminar con el Estado paternalista, propietario, interventor, excesivo y absorbente, promoviendo en cambio su fortalecimiento para hacerlo más justo y eficaz. Para ello, se requería redimensionarlo, haciéndolo ágil y eficiente, ampliando los espacios a la iniciativa de los grupos sociales organizados y liberando recursos que estaban atados a empresas públicas para concentrar la atención política en las prioridades impostergables de justicia. Una de estas prioridades, fue el combate a la pobreza, por medio del Pronasol, al cual se le destinaron recursos crecientes y del que hablaremos en el siguiente capítulo.

Aun cuando muchas de las medidas que se consideran parte de la reforma del Estado preceden al gobierno de Salinas, es éste quien les da profundidad y sustento ideológico. De este modo, en 1992, con motivo de la conmemoración del LXIII aniversario del PRI y, aprovechando que era el orador principal, esbozó los principios del liberalismo social como ideología que orientaría la reforma del Estado.

Uno de los teóricos del liberalismo social, René Villarreal¹²⁴, sostiene que las preguntas centrales a las que debe responder esta filosofía son: ¿cuál es el papel del individuo y su relación con la comunicación? y ¿cuál es el papel del Estado en su relación con el mercado desde el punto de vista de la formación del sistema económico?

Según el autor, que el liberalismo social, si bien reconoce la eficiencia del mercado, es consciente de que éste no genera automáticamente los beneficios sociales, la cohesión social, ni asegura la equidad, porque carece de valoración social de los procesos. Para el liberalismo social,

¹²³ Salinas de Gortari, "Reformando al Estado", Revista Nexos, Núm. 148, abril de 1990.

¹²⁴ Villarreal, René, "Liberalismo Social y Reforma del Estado. México en la era del capitalismo posmoderno", Editorial, F.C.E., México, 1993.

el mercado tiene ventajas, sin dejar de presentar limitaciones, para asignar los recursos en la producción, pero es inequitativo en la distribución.

Por ello, Villarreal plantea, que el Estado debe cubrir los aspectos sociales excluidos en el cálculo económico y, postula el desarrollo de una solidaridad que exprese la responsabilidad comunitaria de los individuos y actores sociales frente a las desigualdades y a la pobreza.

También, Villarreal señala, el liberalismo social reconoce las fallas del Estado Benefactor, reformándolo hacia un Estado Solidario, promotor del desarrollo.

¿Cuáles son, pues, las características de este Estado Solidario?

Villarreal, las define a partir de lo que considera las cuatro funciones básicas de este tipo de Estado:

- a) Se trata de un Estado negociador en las relaciones económicas internacionales.
- b) Un Estado promotor del desarrollo.
- c) Un Estado regulador de los excesos e imperfecciones del mercado y,
- d) Un Estado solidario que combate la pobreza extrema y garantiza la atención de las necesidades básicas de la población.

La instrumentación de este tipo de Estado, implica una redefinición de áreas y mecanismos de intervención, de manera que la reforma del Estado incluye:

- a) Que el Estado delimite sus ámbitos y funciones como agente económico, como regulador del mercado y como propietario.
- b) Que cambie el enfoque de su actuación como complementario, no sustituto del mercado.
- c) Que reconozca que el éxito de las políticas públicas (económicas o sociales) depende de que éstas partan de problemas y actores reales. Por eso plantea el acuerdo, la concertación social y la participación como mecanismos básicos para su diseño e implementación.
- d) Que la sola intervención del Estado no garantiza la solución o el arreglo de los problemas y fallas del mercado. Incluso, la concertación puede ser un recurso anodino si no se elevan la eficacia y eficiencia de la gestión gubernamental. De ahí que se requiera un nuevo gerente gubernamental y público.

Y añade, que estos criterios orientaron los avances de la reforma del Estado en México hacia un Estado promotor y solidario, a través de tres vertientes principales¹²⁵:

- 1) Una modernización económica, que descansaría en la ampliación del juego del mercado, la apertura, la desestatización de la economía, así como en la eliminación de la sobreprotección y la sobrerregulación económica.
- 2) Una nueva política social no inflacionaria, que descansaría en finanzas públicas sanas y en un gasto social no de subsidio sino de incentivo a la producción; y,
- 3) Una concertación o pacto político, entre los sectores económicos, para llevar adelante el programa de estabilización e impulsar la transformación microeconómica de las empresas.

Lo anterior, fue la base de los cambios impulsados por Salinas de Gortari, continuó y profundizó lo realizado por su antecesor, lo cual se puede resumir de manera muy esquemática por algunos de los siguientes datos: a partir de la reforma constitucional emprendida en el régimen de Miguel de la Madrid y continuada por Salinas, se realizaron más de 70 reformas a artículos constitucionales, destacando las realizadas a los Arts. 3o., 27 y 130, que dieron lugar, respectivamente, a las nuevas leyes de Educación, Agraria y de Asociaciones Religiosas y Culto Público, así como a una nueva versión del Código Federal Electoral (COFIPE), por citar sólo aquellos que dieron lugar a un debate más amplio.

El redimensionamiento del sector paraestatal de la economía, a través de la desincorporación de empresas consideradas no estratégicas, se tradujo en el cierre de más de 900 empresas, pasando de 1 155 entidades que había en 1982 a 221 a fines de 1993. Respecto a uno de los puntos básicos del programa económico, que era el combate a la inflación, se pasó de índices de alrededor de 170% anual, en febrero de 1988 a 7% en 1994¹²⁶.

En cuanto a la apertura económica, iniciada con el ingreso al GATT en el régimen de De la Madrid, México a decir de los defensores del libre comercio, es una de las economías más abiertas del mundo, con tarifas arancelarias inferiores al 20% y con sólo un 10% de importaciones sujetas a permiso de importación. La conclusión de las negociaciones de un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, fue considerada como un éxito político

¹²⁵ *Ibíd.*

¹²⁶ *Ibíd.*

del régimen de Salinas, su orientación fundamental fue formalizar la inserción de la economía mexicana a la mundial.

De esta manera, la reforma del Estado fue colocada bajo el signo de la liberalización económica. Fue reducida a premisa e instrumento para el cumplimiento de las obligaciones de la deuda, la estabilización financiera, la superación de la crisis y el logro del crecimiento. La reforma del Estado ha buscado, restringir su papel en lo interno y en lo externo, darle una ubicación secundaria y una función supletoria respecto a las áreas económico-financieras, funcionalizarlo respecto a la liberalización. Lo social y lo político fueron concebidos en subordinación a lo económico-financiero. Las principales finalidades y dimensiones de la reforma del Estado han sido hasta hoy las siguientes¹²⁷:

a) Saneamiento y estabilización de las finanzas públicas: mediante la reducción del déficit presupuestario, la disminución del gasto público y en general, los intentos de adelgazamiento o desmantelamiento del Estado.

b) Control de la inflación: con la tasa de cambio estable como ancla de las otras variables macroeconómicas.

c) Rígidas políticas monetarias, crediticias y fiscales.

d) Renegociación de la deuda externa.

e) Reforma fiscal: mediante la ampliación de la base gravable, la reducción del impuesto sobre la renta, la renuncia al impuesto sobre el capital, el favoritismo a los estratos de mayores ingresos, el refuerzo de la imposición indirecta (impuesto al valor agregado).

f) La liberalización de la economía: hacia afuera y hacia adentro, mediante la desregulación de la empresa privada, de la competencia y el mercado, y por la apertura externa en lo comercial y financiero. Parte considerable de los poderes de control económico y social es transferida del Estado al mercado.

¹²⁷ Kaplan, Marcos, "El estado latinoamericano", UNAM, México, 1996.

g) Adelgazamiento o desmantelamiento del Estado: en su aparato, en su personal y recursos, en sus orientaciones, sus objetivos y sus modos de operar. Se reducen los gastos públicos, el personal burocrático, las inversiones y actividades productivas, la seguridad social, las funciones rectoras y promotoras.

h) La privatización: de empresas estatales adelgaza el aparato y la burocracia gubernamentales, y contribuye al repliegue del gobierno central y del sector público¹²⁸.

Las políticas y acciones del Estado buscan imponer las prácticas de *downsizing*¹²⁹ y *reengineering*¹³⁰, las bajas del empleo y los salarios reales, con miras a la llamada "flexibilización" del régimen asalariado y del mercado de trabajo, y a la reducción de la seguridad y el bienestar sociales.

Las políticas y medidas de liberalización económica tienen inevitables implicaciones *sociales y políticas*. Ante todo, no se trata de una reforma integral *stricto sensu*, sino de una suma de reformas parciales (económicas, políticas, administrativas, sociales, jurídicas). Las reformas

¹²⁸ William Glade, editor, "Privatization of Public. Enterprises in Latin America", ICS Press, San Francisco, California, 1991.

¹²⁹ Downsizing significa: Forma de reorganización o reestructuración de las empresas mediante la cual se lleva a cabo una mejoría de los sistemas de trabajo, el rediseño organizacional y el establecimiento adecuado de la planta de personal para mantener la competitividad. En *strictu sensu* significa una reducción de la planta de personal, pero, en general expresa una serie de estrategias orientadas al Rightsizing (logro del tamaño organizacional óptimo) y/o al rethinking (repensar la organización). Tipos de downsizing: Reactivo: Se responde al cambio, a veces, sin un estudio acucioso de la situación. Los problemas que se derivan de esta posición suelen ser predecibles: reducción de la planta de personal sólo por respuesta, sin un diagnóstico adecuado, ambiente y clima laboral inadecuado, daños son costosos y alto impacto negativo en la eficiencia de la empresa. Proactivo: Es un proceso de anticipación y preparación para eventuales cambios en el entorno, este tipo de opción posibilita resultados y efectos más rápidamente y requiere de criterios estratégicos basados en la idea de repensar la empresa. Véase: Cameron, Kim S, Freeman, Sarah J, Mishra, Aneil K. "Downsizing and redesigning organizations" New York: Oxford University Press, 1995.

¹³⁰ Reengineering significa: "que se adopta un enfoque de pizarrón limpio; esto es, se hace a un lado las nociones de cómo se realiza el trabajo ahora y se busca la forma de diseñarlo para un desempeño óptimo. La idea es eliminar el espacio muerto y las holguras de tiempo en los flujos de trabajo. Los esfuerzos exitosos de la Reingeniería están impulsados por el cliente". La Reingeniería de la organización, que se define como "la revisión fundamental y el rediseño radical de los procesos para alcanzar mejoras espectaculares en medidas críticas y contemporáneas de rendimiento, tales como costos, calidad, servicio y rapidez" La Reingeniería busca resultados de gran impacto a diferencia de otros enfoques que se caracterizan por buscar resultados incrementales y continuos. Si una empresa desea disminuir, por ejemplo, en un 5% los costos, es mejor que utilice otro enfoque menos radical y de menor riesgo. El precio para un cambio tan radical como la Reingeniería, más allá de su connotación económica, debe tener una compensación con resultados realmente importantes. Véase: Daft R. " Teoría y Diseño Organizacional", International Thomson Editores, S.A. de C.V., México, 2000.

del Estado se concentran en la liberalización económica, y en la redefinición restrictiva del papel del Estado y del Derecho en la economía¹³¹.

Las reformas parciales se inspiran en los criterios fijados al respecto por el orden mundial¹³². El BM ha introducido la gobernabilidad en la agenda de reformas, y con ello la preocupación por el Estado y por el sistema legal. La intervención en la economía debe ser la de un Estado amistoso hacia el mercado que complementa a éste y facilite sus transacciones.

La crisis del Estado benefactor y su principal componente, la seguridad social, y la reforma social¹³³, abarca transformaciones importantes del Estado: los seguros sociales y la asistencia social. En este trabajo se usa el término seguridad social en sentido amplio, abarcando: los seguros sociales (vejez-invalidez-sobrevivientes, enfermedad-maternidad y desempleo), la atención a la salud pública (incluyendo los sistemas nacionales de salud), y la asistencia social (no se analizarán las asignaciones familiares que usualmente se incluyen en la seguridad social).

La crisis económica o de la deuda externa del decenio de los años ochenta, contribuyó considerablemente al deterioro y crisis de los seguros sociales, que ya anteriormente sufrían problemas serios en los países con los sistemas más antiguos. Los programas de ajuste estructural, que comenzaron en la región también en el decenio de los 80 y se generalizaron en los noventa, provocaron además severos costos sociales y agravaron la crisis de los seguros sociales. Por otra parte, la antigua asistencia social, limitada a unos pocos países de la región y con escasísimos recursos, fue afectada por la doble crisis.

La estrategia neoliberal persigue la expansión del rol del mercado, promoviendo la reducción del tamaño y funciones del Estado, que pasa de un papel predominante a uno subsidiario. Las medidas económicas incluyeron:

recortes en el empleo público, desregulación, descentralización administrativa, privatización de empresas y servicios públicos (o, al menos, eliminación de

¹³¹ Kaplan, Marcos, "La empresa pública en los países capitalistas avanzados", en Marcos Kaplan, coordinador, "Crisis y futuro de la Empresa pública", UNAM-PEMEX, México. 1994.

¹³² World Bank, "Governance and Development", The World Bank, Washington, D.C., 1992.

¹³³ Franco, Rolando, "Paradigmas de la Política Social en América Latina", Revista CEPAL, Núm. 58, abril de 1996.

subsidios a los mismos), estímulo a la competencia, disminución de los gastos fiscales unida a cambio e incremento de impuestos (a fin de eliminar el déficit fiscal y propiciar superávit), liberalización de los precios (de bienes de consumo, interés, tasa de cambio), promoción a las exportaciones no tradicionales, apertura al comercio mundial y al capital extranjero, globalización, etc.¹³⁴

La política social ha sido también objeto de reformas importantes, comenzando con una crítica a la seguridad social basada en sus problemas de ineficiencia administrativa, desequilibrio financiero-actuarial, concentración de la cobertura en el sector medio y exclusión de los grupos de más bajo ingreso y de los pobres, impacto regresivo en la distribución, etc.

4.4. La reestructuración del Estado. El sexenio de Miguel de la Madrid

El proceso de cambio que se inicia a partir de este gobierno, rompe con la manera tradicional de encarar los problemas que enfrenta el país. El punto de mayor difusión fue el nuevo papel asignado al Estado en su participación económica, o sea que el Estado dejará de participar como propietario en áreas no prioritarias o estratégicas; concentrando su actividad en aquellas que sí lo sean y sobre todo en la promoción de la justicia social.

Así, con el Presidente Miguel de la Madrid se inicia una profunda reordenación de la economía y un cambio estructural con un proyecto de desarrollo hacia fuera caracterizado por su riguroso control del gasto público. Las estrategias son: el saneamiento de las finanzas públicas, para lograr una estabilidad económica, control del gasto público, para combatir la inflación; y la reducción de las actividades estatales mediante la venta de paraestatales no redituables o no estratégicas.

Uno de los propósitos centrales para enfrentar los aspectos negativos de la economía es hacer modificaciones en cuanto a la organización y funciones del Estado, para de esta manera, iniciar los cambios cualitativos necesarios en la estructura económica. Por lo tanto, al iniciar el mandato del Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, se dan bases constitucionales a la transición del Estado con los cambios a los Artículos 25, 26, 27 y 28 en 1983, referentes al Sistema de Planeación Democrática, Rectoría Económica Estatal y el carácter estratégico y

¹³⁴ Sottoli, Susana, “La política social en América Latina, bajo el signo de la economía de mercado y la democracia”, Universitat Heindelberg, Heindelberg, 1999. Mimeo.

prioritario de la economía; así como el saneamiento de las finanzas públicas y el combate a la inflación.

Así, en los Artículos 25 y 26, se consagra la Rectoría Economía del Estado, fincada en el respeto de las garantías individuales y sociales, así como el reconocimiento de la Economía Mixta en coordinación con las entidades federativas.

En lo que se refiere al Artículo 27, además de su contenido esencial (regular la propiedad de la tierra), se consagra también la facultad del Estado para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y su comercialización, considerándolas de interés público. Por último, las modificaciones al Artículo 28, que estipulan en favor de la Economía Nacional y el consumo popular, el control precios máximo en los artículos o materias primas que se consideren básicas, y en la eliminación de intermediaciones excesivas con fines alcistas en precios.

Considerando el nuevo marco jurídico, la intervención económica según Rubén Valdés Abascal¹³⁵;

Se traduce en dos postulados básicos: Economía mixta y rectoría del Estado, que prefiguran y propician los cauces para el desenvolvimiento y actuación de los diversos agentes económicos"

Estas modificaciones como lo afirma Gerardo Guzmán Araujo, con base "al Artículo 71 Fracción 2 y el 89, que atribuye al Presidente de la República la facultad de iniciar leyes, y la reglamentación pública"¹³⁶.

Reformas que en su esencia, buscaban redefinir la nueva relación Sociedad- Estado, que permitiera amortiguar los problemas que originara el cambio. Sin embargo, crearon también las condiciones constitucionales para que después de reconocida la imposibilidad de regresar al nuevo patrón de gobernar (intervención, gasto, proteccionismo, control y centralización), se diera paso legalmente a lo que el Presidente de la Madrid llamó adelgazamiento del Estado para disminuir la desmesurada intervención estatal por su improductividad.

¹³⁵ Valdés Abascal, Rubén, "La intervención del estado en la Economía, Reorientación y Alcances", Facultad de Economía de la UNAM, 1992, Mimeo.

¹³⁶ Valdez, Diego y Ruíz Massiu, Mario, Ob. cit.

Para ello, al inicio de su gobierno, el Presidente convocó a los distintos sectores de la sociedad a participar en la solución de los desequilibrios fundamentales de la economía y la sociedad. A partir de esta participación conjunta¹³⁷, promovida por el mandatario, se comienzan a inducir los cambios estructurales necesarios para avanzar hacia la reestructuración de la economía.

Los cambios y estrategias implementadas de este período encuentran su justificación en el nuevo entorno internacional y en la necesidad de mitigar los efectos cada vez más severos de la crisis de ahí que José Martínez le denomina “1982-1988, la Administración de la crisis”¹³⁸.

Los esfuerzos por recuperar la estabilidad de la economía se manifestaron en diferentes estrategias: El Programa Inmediato de Reordenación Económica, del año 1983 (PIRE), con el cual se propuso enfrentar la situación crítica de la economía para corregir los desajustes más urgentes y restaurar los desequilibrios necesarios para el funcionamiento del sistema, con ello se esperaba abatir el crecimiento de los precios con respecto al año anterior.

Posteriormente, se enfatizó la lucha contra la inflación, la recuperación de la producción, la producción del salario, el empleo y el nivel de vida de las mayorías. El esfuerzo de saneamiento de las finanzas públicas se redobló y se dieron importantes pasos para corregir la estructura económica hacia 1985, sin embargo, la persistencia de la crisis obligó al gobierno a profundizar en el proceso de cambio económico que impidió un abatimiento mayor de la inflación, así como el fenómeno natural de 1985 (terremoto) que agudizó la problemática existente.

A partir de este año, se formula una nueva propuesta política de gasto con la finalidad de corregir el gasto externo a través de diferentes puntos entre los cuales destacan, redimensionar el tamaño del Estado, para fortalecer las áreas estratégicas del mismo, con la idea de que el Estado debe ser regulador y promotor no administrador, se inicia (después de la racionalización de los recursos hacia las entidades paraestatales no prioritarias), el proceso de desincorporación de paraestatales a través de ventas y fusiones (adelgazamiento del Estado).

¹³⁷ Término utilizado sólo como elemento del discurso político con la finalidad de identificarse con la población, para hacerla sentir que estaba participando en la toma de decisiones puesto que en la realidad los participantes fueron los sectores específicos como: los empresarios, cúpulas obreras, etcétera.

¹³⁸ Martínez Cisneros, José, Revista Nexos, Núm. 172, abril, México. 1992.

"Desde 1982 a 1989 se redujo el número de empresas de 1,155 a 411, lo cual significó la venta de 200 empresas, el resto fueron fusionadas, liquidadas, extinguidas y transferidas. Dentro de las cuales se reiteró "la petroquímica secundaria, la farmacéutica, el ensamble de automóviles, los textiles y los refrescos embotellados"¹³⁹.

A pesar de los resultados en términos de una mejoría del desempeño del sector paraestatal, el proceso fue limitado y el índice del desempleo tuvo un aumento considerable al reducirse el sector paraestatal. Al iniciar 1986, la economía nacional enfrentó en el ámbito externo un choque adverso de gran magnitud al desplomarse el precio internacional y el volumen exportado del petróleo, fuente importante de los ingresos del sector público y el principal productor de exportación. Este reto de origen ocurrió cuando apenas se habían concluido los primeros pasos para enfrentar los efectos de los sismos de septiembre de 1985 y después de tres años de reordenación interna.

Al sumarse estas adversidades económicas y naturales, conforman una nueva problemática que manifiesta una situación de considerable complejidad que adquirió el perfil de una crisis distinta, cuya causa fundamental de la inestabilidad fue la presión del choque externo (caída del precio del petróleo). Este cambio alteró de manera fundamental el entorno previsto para el manejo de la política económica.

A la política de Miguel de la Madrid, se le denomina reestructuración, ya que se logró disminuir los efectos negativos de la crisis económica que enfrentaba el país. Sin embargo, los esfuerzos no fueron suficientes ya que los impactos seguían afectando todos los aspectos de la vida nacional¹⁴⁰. Desde los inicios de la década de los ochenta, México ha seguido un intenso proceso de ajuste y reforma a fin de alcanzar la estabilidad económica y, a la vez, elevar la eficiencia del aparato productivo. El avance en la resolución de los tres problemas más agudos – los desequilibrios macroeconómicos, las ineficiencias estructurales y un excesivo endeudamiento externo- fue sorprendente.

¹³⁹ Barros Horcasitas, Hurtado Javier, "Transición a la Democracia: La Reforma del Estado de México", Editorial FLACSO, México, 1991.

¹⁴⁰ Rivera Ríos. Miguel A., "Crisis y reorganización del capitalismo mexicano en los ochenta", Editorial Era, México, 1989.

El desarrollo económico y social alcanzado por México a fines de la década de los setenta se puede sintetizar en la siguiente combinación de contradicciones que necesariamente condicionaron su futuro¹⁴¹:

- Junto al crecimiento sostenido de la economía por varias décadas, está el inequitativo reparto de la riqueza generada en el país (desde el punto de vista de las personas, las clases sociales, los sectores de actividades y las regiones)
- Junto al crecimiento en el ingreso real por persona y el nivel que éste había alcanzado, está el rezago en la cobertura de servicios básicos (vivienda, educación, salud) y los bajos niveles de alimentación que prevalecen en la mayoría de la población.
- Junto al elevado nivel de formación de capital, está la subsistencia de también elevados niveles de desempleo y subocupación.
- Junto a una industria relativamente diversificada y en crecimiento, está la penetración del capital extranjero y la concentración oligopólica en la propiedad de los medios de producción.
- Junto al consumismo y la modernidad de los artículos que adquiere una parte de la sociedad, está un aparato de producción poco integrado, ineficiente y altamente dependiente del exterior.
- Junto al crecimiento de la industria, la infraestructura y los centros urbanos, está la relativa debilidad de las organizaciones de masas.

La suma de todas estas contradicciones tendía a crecer y, podrían agudizarse, provocando un desarrollo más polarizado. Así, el aprovechamiento de los recursos de los que disponía el país beneficiarían cada vez a menos gente.

En julio de 1982, una vez que De la Madrid había sido electo, pero antes de que tomara el poder, se rompió el tradicional acuerdo entre Estado y el sector privado de dirimir sus controversias en negociaciones privadas, y en un intento de recuperar el control político y económico el gobierno de José López Portillo nacionalizó la banca. El gobierno buscó evitar así que el país se volviera ingobernable, sumido como estaba en un pánico financiero, con una

¹⁴¹ Cordera, Rolando y Tello, Carlos, "México: La disputa por la nación perspectivas y opciones de desarrollo", Editorial Siglo XXI, México, 1989.

especulación incontrolable y en riesgo de un rápido deterioro de la estabilidad social y política. Fue el último recurso de los nacionalistas para combatir prácticas especulativas estructurales, concentración masiva del poder económico en las manos de conglomerados financieros-industriales y la ineficiencia del sistema de sobreprotección de agentes rentistas privados.

Sin embargo, la nacionalización representó un cambio no planeado ni previsto en la política económica derivado de una crisis. Para López Portillo la nacionalización significaba evitar el colapso del sistema político y bancario, atemperar los procesos especulativos incontrolables que, en su opinión, estaban desangrando al país, y asegurar la gobernabilidad futura de México. Después se evidenció que era un viraje insostenible, pues consistió en medidas tomadas en circunstancias políticamente contradictorias y en un contexto internacional adonde las nacionalizaciones estaban ya desprestigiadas como fórmulas de rescate económico o financiero.

De la Madrid no apoyó esta medida y tampoco intentó llevar a cabo sus propósitos, y la comunidad financiera internacional la rechazó en términos ideológicos. A pesar de manifestaciones iniciales de apoyo popular y de medios de comunicación, incluso internacionales, pronto se persuadió a la opinión pública de que la nacionalización había sido producto de decisiones autoritarias para encubrir la mala administración económica¹⁴².

El proceso de toma de decisiones podría haber continuado oscilando entre tendencias nacionalistas y liberales, si no hubiera sido por el golpe al sistema, precipitado por la caída económica internacional de 1981-82 y la crisis de la deuda y de fin de sexenio que la acompañó. Estas eran las peores condiciones para argumentar a favor de una política nacionalista alternativa. Al FMI y al BM se les dió confianza y la autoridad para manejar la crisis de la deuda, y adquirieron nuevos mecanismos de presión para que naciones deudoras aseguraran los plazos de sus deudas e implantaran los ajustes económicos necesarios.

La exageración de las metas estatistas a principios de los ochenta probó ser desastrosa en un contexto internacional y empresarial que no contenía más las condiciones propicias para un rápido crecimiento en México. Esto contribuyó no sólo al debilitamiento del papel del Estado y

¹⁴² *Ibíd.*

del presidencialismo, sino a la exclusión de los nacionalistas del gobierno¹⁴³. La fuerte impresión de éxito económico bajo el modelo nacionalista en los tardíos setenta, se colapso totalmente, y dio a los liberales y luego a los neoliberales, la oportunidad de tomar el poder, rompiéndose así el empate que prevaleció durante los años setenta. La dura crítica que marco el final de sexenio López-portillista eclipsó la respuesta nacionalista contra los remedios ortodoxos y desacreditó sus propuestas. México se convirtió en escaparate contra el estatismo y el populismo. La opinión pública en general, el empresariado y las clases medias en particular, jugaron un papel preponderante en la consolidación de una base política para la reforma económica y la reestructuración del papel del Estado, bajo el convencimiento de que la inversión privada era en principio más eficiente que la pública¹⁴⁴.

El rápido deterioro de las circunstancias económicas internacionales generó la fuerte impresión de que sería prácticamente imposible que México abordara la crisis de balanza de pagos y de liquidez mediante controles de cambio y de importaciones, y mayor intervención del Estado. Como resultado, De la Madrid pudo seleccionar su gabinete a partir de un sector reducido del espectro ideológico y político, principalmente entrenado en el sector financiero, e incluir a tecnócratas conservadores graduados de universidades privadas y extranjeras. El apoyo en la teoría económica neoclásica y en políticas ortodoxas ayudó a mantener un mayor grado de disciplina y rigor que en el pasado, a pesar de que también hubo episodios de graves disputas internas, engaños y manipulación de información, bajo la misma lógica del sistema político-burocrático.

El gobierno parecía estar convencido de que la única forma para superar la crisis y pagar la deuda era a partir de medidas drásticas de estabilización y ciertas reformas económicas, en tanto que contribuyeran a esa estabilización. Este es el caso de la retoma del proceso de apertura comercial, que utilizó en combinación con una fuerte subvaluación de la moneda para atemperar las presiones inflacionarias. El objetivo principal de la política económica alternó erráticamente varias veces durante el sexenio de Miguel de la Madrid y dentro de la limitación del pago de la deuda, entre controlar la inflación y promover algún grado de crecimiento económico.

¹⁴³ Bravo A., Luís, "La apertura comercial 1983-1988. Contribución al cambio estructural de la economía mexicana", *El Trimestre Económico*. Núm. 73, F.C.E., México, 1993.

¹⁴⁴ *Ibíd.*

Durante todo el tiempo, el gobierno mantuvo la efímera expectativa, auspiciado por el FMI y el BM, de que sus acciones disciplinadas para pagar la deuda, reducir el déficit fiscal y abrir la economía atraerían, gradualmente, recursos financieros frescos y generarían las condiciones para renegociar positivamente la deuda y restablecer el crecimiento¹⁴⁵.

Ante la incertidumbre, la mayoría de las organizaciones privadas expresaron su preocupación por el deterioro de la situación económica y demandaron una privatización y nacionalización más rápida del sector público, menores controles sobre precios y mayor dependencia de las fuerzas del mercado. La fragilidad económica y la política y la fuerte presión externa condujeron a un proceso de aprendizaje penoso y por partes, en el cual la apertura económica real fue forzada de manera abrupta por una serie de crisis, más que adoptada por diseño.

Se ha propuesto la privatización como una operación de época. La privatización equivale a una nueva revolución, que se ha extendido y profundizado por todo el planeta porque ha sido capaz de replantear los términos tradicionales entre lo privado y lo público, que recoge los intereses de la burocracia más que los de la sociedad. Este cambio, junto con el reconocimiento de las ineficiencias en la operación del sector público, ha favorecido en casi todo el mundo el clamor por el desmantelamiento del Estado. Se trata de ir más allá de las razones del ajuste que promueven los organismos internacionales y los gobiernos de los países avanzados, para enfrentar la llamada crisis de la deuda¹⁴⁶.

La realidad nos ha mostrado, al margen de las ideologías, que ni un estricto control de la economía, ni una mayor libertad contenida en el mercado serán suficientes por sí solos para articular nuevas relaciones entre los protagonistas económicos decisivos, más aún cuando los nuevos esquemas de reestructuración y sus correlativos pactos sociales aún no convencen acerca de sus posibilidades reales de sortear la transición a lo desconocido, y más precisamente, la crisis.

¹⁴⁵ Cordera, Rolando, Op. cit.

¹⁴⁶ Cordera, R. y Ayala, J., "Estado y privatización: una aproximación a la experiencia mexicana", en "México, auge, crisis y ajuste". El Trimestre Económico, No. 73, FCE, México, 1993.

El concepto de la privatización es más complejo de lo que parece en un principio, no se puede definir sólo desde la perspectiva de la transferencia de ajuste del tamaño del sector público, implica una doble dimensión: la técnico-económica y la político ideológica¹⁴⁷.

La noción de privatización adquiere mayor complejidad en el marco de una economía mixta en la cual ciertas mercancías –como alimentos- son producidas y financiadas privadamente y, por otra parte, algunos servicios –como la educación- son públicos y financiados con ingresos fiscales. A ello hay que sumar otra gama más o menos amplia de bienes y servicios cuya producción está a cargo del Estado y es financiada con una venta por medio de los precios y las tarifas que pagan los consumidores, así como otros rubros, que son producidos privadamente, pero pagados por el Estado. Entonces es necesario distinguir en los procesos de privatización no sólo en qué sector ocurre la producción y cómo es financiada, sino también quién decide cuánto producir y cuánto debe recibir cada consumidor¹⁴⁸.

La privatización es concebida como un enfoque de política que permite no sólo la reducción o la eliminación de algunas funciones del sector público, sino que busca que otro agente las realice con mayor eficiencia. La evaluación del desempeño del sector público en los planos micro y macroeconómico es un elemento clave en la toma de decisiones en materia de privatización. Los campos del sector público problemáticos son el punto de partida de las elaboraciones de diversos esquemas de privatización, de sus objetivos y evaluación. De acuerdo al Informe sobre el desarrollo mundial, del BM¹⁴⁹ en 1988, los puntos básicos en los cuales se localizan los problemas son:

- i) Costos de producción (más altos en el sector público que en el privado).
- ii) Eficiencia (mayor ineficiencia en el sector público).
- iii) Sueldos y salarios (más altos en el sector público para puestos equivalentes en el sector privado).
- iv) Costos globales (crecen más rápido los gastos corrientes que los de inversión del sector público).

¹⁴⁷ González, Roberto, "México, segundo privatizador de América Latina en la década de los 90 BM", Periódico, La Jornada, 16 de abril del 2000.

¹⁴⁸ Pérez Escamilla, Juan R., "Los inicios de la privatización en México. 1982-1988", El Trimestre Económico Núm. 73, Tomo III, FCE, México, 1993.

¹⁴⁹ Banco Mundial, "Informe sobre el Desarrollo Mundial", Washington, D.C., 1998.

- v) Calidad de los bienes y servicios (el sector público no se influencia por los estándares de calidad que demandan los consumidores al sector privado).
- vi) Innovación y flexibilidad (ritmo más lento del sector público para incorporar nuevos métodos y procesos productivos).
- vii) Toma de decisiones (en el sector publico intervienen factores extraeconómicos y objetivos diversos).
- viii) Condiciones generales (el sector publico es menos cuidadoso en materia de conservación de equipos)

Sin embargo, ninguno de estos criterios puede generalizarse hasta el grado de ser una razón contundente contra la empresa pública.

En el ámbito macroeconómico, la privatización se ha concebido como un medio para reducir los déficits, éste mecanismo es limitado y no sustituye a la reforma fiscal. La privatización sólo puede aliviar temporalmente el problema del déficit, pero en el mediano y largo plazo sólo tendrá efectos positivos para el presupuesto federal si las empresas privatizadas se tornan más eficientes y rentables y no sólo dejan actuar negativamente en el presupuesto, sino además son capaces de pagar impuestos. Adicionalmente, se le atribuye un efecto benéfico al crear un ambiente económico mas competitivo, lo que propicia niveles de eficiencia altos de la economía en su conjunto. En efecto, sin embargo, puede ser muy pequeño si la privatización no es acompañada de otras medidas que contribuyan efectivamente al aumento de la productividad¹⁵⁰.

Existe una amplia gama de mecanismos de la privatización¹⁵¹ entre los que se incluyen:

- a) Venta total de activos de una actividad económica completa.
- b) Venta total de activos de una parte de la actividad económica.
- c) Venta de sólo una parte de una actividad, manteniendo una participación minoritaria del Estado de menos de 49 por ciento.
- d) Venta a los trabajadores de la actividad de que se trate.
- e) Venta de una parte de activos al público.

¹⁵⁰ *Ibíd.*

¹⁵¹ Cordera y Ayala, Op. cit.

- f) Cesión de la propiedad a los trabajadores con algún tipo de régimen de propiedad cooperativa.
- g) Cobro de servicios que eran gratis o con muy bajos precios.
- h) Extinción o disolución de ciertos procesos administrativos que sean costosos o inhibidores de la iniciativa empresarial, para pequeños o medianos establecimientos.
- i) Propiciar entre la ciudadanía la organización de instituciones con la participación y el control directo de los interesados.
- j) Supresión de prácticas monopólicas para favorecer el surgimiento de la competencia.
- k) Liquidación de entidades sin viabilidad económica ni justificación social.
- l) Desinversión, lo que significa la venta de activos total o parcial, la división de entidades entre básicas para el Estado, y secundarias y complementaria, como es el caso de PEMEX.

En los años ochenta se combinaron tres vertientes de esta gama descrita: 1) venta de activos; 2) desregulación; 3) contratos de concesión.

Los objetivos precisos de una privatización de acuerdo a Martín¹⁵² son:

- i) Aumentar la eficiencia del sector público en términos productivos, financieros y administrativos, de asignación de recursos y de competitividad.
- ii) Mejorar los modos de gestión, control y planeación de las actividades públicas, centrandolo las actividades estatales en áreas estratégicas (de largo plazo y promotoras del cambio estructural).
- iii) Apoyar los programas de saneamiento y fortalecimiento de las finanzas públicas por medios directos e indirectos tales como la venta de activos productivos o fiscales.
- iv) Abrir un espacio a la competencia con el sector privado y,
- v) Disminuir las presiones hacia el Estado de los grupos sociales corporativos (proveedores, contratistas, burócratas y sindicatos).

¹⁵² Martín, A., "Evaluación de la privatización en América Latina", INAP-ILPES, México, 1968.

Por ello, consideramos que no es adecuado asumir un enfoque de privatización en el cual toda la intervención pública pasada fue sólo desastrosa, ni tampoco es realista suponer que ahora sí la privatización enmendará errores del pasado y además garantizará el establecimiento de un modelo competitivo y eficiente.

4.5. Conclusiones

1. Ante la presencia de la crisis económica de México y, de manera específica, la crisis de la deuda de 1982, se puso en tela de juicio el paradigma keynesiano que se venía aplicando en nuestro país desde la década de los años cuarenta. Como consecuencia de dicho paradigma, el Estado fue el rector de la política económica y social en México. Por ello, fue conocido como el Estado Benefactor.

2. Todavía en la década de los setenta, México enfrentaba el dilema de seguir un proyecto de desarrollo nacionalista y autónomo o integrarse a la corriente globalizadora que se avecinaba. Finalmente, la crisis de la deuda de 1982, inclinó la balanza hacia la integración, al proceso globalizador.

3. Debido a la desintegración del otrora poderoso bloque comunista, el fin de la guerra fría y la crisis del paradigma keynesiano, el liberalismo económico (neoliberalismo en la versión moderna) reapareció en el escenario con más fuerza. Con ello se impuso a los países emergentes, como el nuestro, sus concepciones sobre el papel del Estado, la política económica y la política social, a través del Consenso de Washington.

A grosso modo, los neoliberales están convencidos que se logra un mayor bienestar con el libre mercado en lugar de la planificación estatal. En consecuencia, para ellos el Estado sólo debe mantener el orden y garantizar que las leyes se cumplan, al mismo tiempo que se ayuda a los más pobres para que estén en condiciones de competir. Por ello, no es raro que cuestionaran al Estado Benefactor como costoso, centralista, ineficiente y culpable de la recesión económica, Razón por la cual, se hicieron una serie de propuestas de política económica para insertar a México al mercado internacional:

a) privatización de la economía;

- b) control de la oferta monetaria, para disminuir las tasas de inflación;
- c) la intervención del Estado sólo para mantener equilibrios en las finanzas públicas; d) la venta de empresas paraestatales;
- e) propiciar la competencia a partir de relacionar el tamaño del mercado, con el tamaño de las empresas;
- f) eliminar subsidios, servicios gratuitos y la seguridad social se transforma en asistencia social como modo de distribuir la riqueza social y;
- g) que la pobreza sea atendida con procedimientos de carácter político para mitigar la desigualdad social.

Indudablemente, todos estos puntos están incluidos en los temas tratados en el CW: 1) disciplina fiscal; 2) prioridades del gasto público; 3) reforma fiscal; 4) tasas de interés (desregulación del mercado financiero); 5) tasas de cambio competitivas para estimular las exportaciones no tradicionales; 6) inversión extranjera directa; 7) privatización de empresas paraestatales; 8) reducción de aranceles al comercio exterior; 9) desregulaciones y; 10) los derechos de propiedad.

4. Sin duda, el Estado Mexicano se ha estado reformando para estar acorde con los requerimientos del CW (Tesoro de Estados Unidos, el FMI, el BM, y el BID). La reforma del Estado y el cambio en la política económica inició en el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado. Respecto a la reforma del Estado, se modificaron varios artículos de la Constitución en 1983 (el 25, 26, 27, 28 y 71). En el ámbito económico las reformas aplicadas fueron: a) rígidas políticas monetarias, fiscales y crediticias; b) renegociación de la deuda externa; c) reformas fiscales; d) liberalización de la economía; e) adelgazamiento del Estado; f) contención salarial y; g) privatizaciones.

5. La reforma del Estado continuó en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari. Periodo en el que se nota, como trata de adecuarse a los requerimientos del CW, él mismo lo expresó textualmente así: “La reforma del Estado no es una propuesta aislada. Es consecuencia de una nueva situación internacional y de una línea política que asume objetivos generales de la

sociedad, percibe los retos principales y traza las modificaciones que reclama su superación. El Estado, debe cambiar para mantener su capacidad de defensa de nuestra soberanía y, en lo interno, ser promotor de la justicia y conductor de la sociedad –dentro de la cual hay intereses encontrados- hacia sus objetivos fundamentales. Por eso, el Estado propone su propia reforma”¹⁵³.

En lo económico, profundizó las reformas iniciadas por Miguel de la Madrid, pero poniendo más énfasis en las privatizaciones (se tradujo en la reducción de más de 900 empresas paraestatales, pasando de 1,155 que había en 1982 a 221 a fines de 1993) y en la apertura comercial (iniciada con el ingreso de México a la Organización Mundial de Comercio en 1986, pero afianzada en 1994 con el inicio del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, considerada como un éxito político del régimen de Salinas de Gortari, porque con ello formalizó la inserción de la economía mexicana a la mundial.

6. El sexenio de Ernesto Zedillo, se caracterizó por tratar de mantener lo hecho por sus antecesores, pero sobre todo mantener la paz social que se veía amenazada por todas las reformas estructurales aplicadas hasta ese momento.

El aspecto más destacado de su sexenio, en lo que se refiere a política social, es su iniciativa de reforma a la Ley del IMSS en 1995. Con ello sentó las bases para la reforma al sistema de pensiones. Pero también, con Zedillo se da un hecho histórico en el ambiente político, la llegada a la presidencia de la República en el año 2000, de un candidato no proveniente del partido oficial (Vicente Fox Q., del Partido de Acción Nacional). Pero ello, no cambió el sentido de las reformas estructurales que se han estado aplicando al Estado, a la política económica y en particular a la política social.

7. En lo que llevamos del sexenio de Vicente Fox (más de tres años), sólo se ha visto la intención de continuar y, si le es posible, concluir con el paquete de reformas que iniciara Miguel de la Madrid. Bajo el pretexto, de que es un presidente elegido democráticamente por la mayoría de los mexicanos, ahora se está buscando implementar, una reforma fiscal integral y una reforma al sector eléctrico. Y se encuentran pendientes, la reforma a la Ley del ISSSTE, concluir las

¹⁵³ Salinas de Gortari, Carlos, op. cit.

reformas al sistema de pensiones y jubilaciones y por supuesto la reforma a la Ley Federal de Trabajo. Simplemente, se trata de terminar la tarea que dejaron pendientes sus antecesores.

Capítulo V. Transformaciones en la política social, 1982-2002

5.1. El neoliberalismo y política social en México

Durante los sexenios de Miguel de la Madrid y de Carlos Salinas, se consolidó la política neoliberal en el campo de la seguridad social, en esos 12 años varios programas del IMSS, del ISSSTE, de la SSA, del DIF, y de otros relacionados con la seguridad y bienestar social, sufrieron un notable deterioro presupuestal que redujo sus alcances y posibilidades.

El gobierno de Salinas de Gortari, abandonó los programas sociales de fondo, a cambio, introdujo el Pronasol, al que numerosos analistas le atribuyeron ciertos fines de propaganda electoral. Una vez agotados los recursos de la venta de las paraestatales, el Pronasol redujo también sus posibilidades presupuestales.

La carencia de un proyecto global de fondo en el área social, las dificultades económicas y la devaluación de la moneda, han conducido al país a una grave crisis económica y social, ha empujado a la extrema miseria a más de 23 millones de mexicanos, ha dejado en el desempleo a más de 8 millones de trabajadores, ha reducido el salario y el poder adquisitivo, ha castigado con la desnutrición clínica a más de 35% de la población infantil y ha lesionado sustancialmente los servicios médico-sanitarios.

5.1.1. La etapa expansiva y la crisis de la protección social, 1950-1982

En el periodo 1950-1975, el régimen de acumulación intensiva basado en el mercado interno estuvo sostenido por una regulación de la relación salarial “competitiva-burocrático-corporativa”, que comenzó con el régimen cardenista y se extendió hasta el final de los años sesenta. En lo económico, esta regulación era competitiva, en vista de que la formación del salario se expresaba en una notoria sincronía entre el salario mínimo nominal y el costo de la vida, así como en una norma de consumo para los trabajadores industriales, conquistada socialmente con la lucha de los trabajadores; también se expresaba en un abanico salarial jerarquizado.¹⁵⁴ La regulación política del movimiento obrero, se dio en esta etapa por medio del “sindicalismo de control” de filiación

¹⁵⁴ Gutiérrez, Estela, “Testimonios de la crisis”, Vol. 1, “Reestructuración productiva y clase obrera”, UNAM-Siglo XXI, México, 1985.

corporativa, que surgió y se conservó gracias a la burocracia política y a la violencia de los cuerpos policiacos y militares.¹⁵⁵

La política oficial de la seguridad social buscó la expansión de la cobertura del IMSS,¹⁵⁶ así como, incrementar los otros sistemas menores de seguridad social, empujada por la presión de las organizaciones sindicales más que por la voluntad del Estado, manifestada en la creación del IMSS. Así, a menudo la expansión o el mejoramiento de la protección social vino después de huelgas o movilizaciones de la clase trabajadora.¹⁵⁷

Se aprobaron también, las reformas a la Ley del IMSS en 1949, que ampliaron la cobertura de las zonas rurales. Como respuesta al movimiento magisterial de los últimos años cincuenta, el gobierno fundó el ISSSTE, en 1959.¹⁵⁸

Los gastos del IMSS, muestran un crecimiento ininterrumpido desde 1944 hasta 1976. De 1944 a 1956, crecieron a un ritmo de 23% anual; de 1957 a 1976 a 15% anual, sobre la base precios constantes de 1970. Hasta 1976, una mayor proporción de gasto se hacía en prestaciones

¹⁵⁵ La política de compresión salarial instrumentada en los años cuarenta se acompañó del control del movimiento huelguístico, con el fin de facilitar la tarea de reducir el nivel de vida de los trabajadores. Entre 1940 y 1945 se alcanzó un alto nivel huelguístico, el cual forma parte de los resabios del periodo populista del cardenismo, siendo controlado mediante el Pacto Obrero-Industrial, firmado por la CTM con la burguesía y el Estado. Entre 1945 y 1955 se institucionalizó el “sindicalismo de control”, se expulsó a las fuerzas democráticas de las centrales obreras y se codificó el corporativismo sindical conocido en México como “charrismo sindical”. Entre 1956 y 1960 se reactivó con gran fuerza el movimiento huelguístico, el cual fue contrarrestado por el charrismo sindical y el alto crecimiento económico del periodo llamado “desarrollo estabilizador”, que permitió aumentar salarios reales, prestaciones sociales –en particular el aumento de cobertura del seguro social (Gutiérrez, 1985).

¹⁵⁶ Entre 1944 y 1957 el IMSS se había establecido, además del Distrito Federal, en 17 entidades federativas, y en 1958 dio un salto espectacular, estableciendo servicios en los quince estados de la República restantes (Fraga, Gabino y otros, “Instituto Mexicano del Seguro Social 1943-1983. 40 años de historia” IMSS, México, 1983). Desde este último año hasta 1976, el IMSS incrementó ocho veces el número de afiliados y trece veces su presupuesto, a precios constantes de 1970 (Soria, Victor M. “La crisis de la protección social en México. Un análisis de largo plazo con énfasis en el periodo 1971-1985”, en Estela Gutiérrez (comp) “Testimonios de la crisis. Vol. 2 La crisis del Estado de Bienestar”, Siglo XXI-UNAM, México, 1988).

¹⁵⁷ Esthela Gutiérrez comprueba que los sindicatos de trabajadores que más se movilaron fueron los que en la etapa de regulación económica de la relación salarial de tipo competitivo alcanzaron salarios más altos y mejor protección social. Los sindicatos que más se movilaron fueron los ferrocarrileros, los mineros, los petroleros, los electricistas y los maestros, ya que tenían una larga tradición de lucha, y las industrias a las que pertenecían habían desempeñado un importante papel en la economía mexicana. El papel preponderante de estos sindicatos fue derrotado tanto por la acción corporativa como por los ajustes macroeconómicos que estaban orientados a redefinir la formación del salario, sumiéndose el movimiento obrero en un largo letargo hasta los años setenta, en Estela Gutiérrez. Op.cit.

¹⁵⁸ Soria, Victor M., op.cit.

en especie (64% del total), las económicas participaban con 17.5% y los gastos de gobierno con 18.5 por ciento.¹⁵⁹

En 1973, se aprobó la nueva Ley del IMSS y se dio comienzo a la llamada “solidaridad social” para los desposeídos. Aunque los programas solidarios de salud para la población marginada tuvieron un efecto casi nulo, el gasto en salud y seguridad social todavía aumentó un poco en el sexenio de Luis Echeverría.¹⁶⁰ La demanda social insatisfecha y el creciente déficit fiscal, llevaron al gobierno a tratar de unificar el sistema sanitario mediante el Plan Nacional de Salud (1974-1984).

El gobierno de López Portillo redujo el gasto en salud y seguridad social, y simultáneamente tuvo que ampliar la cobertura de la población marginada para mantener su legitimidad, cuestionada por la crisis.¹⁶¹

En el sexenio de Miguel de la Madrid, el gasto en salud y seguridad social se redujo drásticamente en cerca de 40%, mientras que la baja en la legitimación del régimen desembocó en una vigorosa campaña de aumento de la cobertura poblacional del sector salud. Para tratar de lograrlo, se estableció el Sistema Nacional de Salud (SNS), que sería el gran racionalizador, con el objetivo implícito de incrementar la cobertura y mejorar los servicios. También, se modificó el artículo IV constitucional, para incluir el derecho a la salud de todos los ciudadanos y se expidió la ley general de salud que otorgaba a la SSA el papel normativo de todo el sector.¹⁶²

La descentralización de los servicios de salud para la población abierta, constituyó una tentativa para incrementar la cobertura de los servicios y un medio para facilitar la privatización del sector. Se transfirieron los servicios de atención de salud que la federación tenía en 14 de las 32 entidades a los gobiernos estatales y se les presionó para aumentar el presupuesto.

¹⁵⁹ Instituto Mexicano del Seguro Social, “Memoria Estadística 1971-1993”, México.

¹⁶⁰ El gasto en salud y seguridad social, como porcentaje de los salarios de los trabajadores, subió de 10.96% en 1970 a 12.3% en 1974, bajando a 11.32% en 1976, pero aun un poco arriba del porcentaje de 1970 (Cf. Soria, 1988).

¹⁶¹ El gasto en salud y seguridad social, como porcentaje del salario de los trabajadores, bajó de 11.32% en 1977 a 6.36% en 1981. Para preservar su legitimidad el régimen gubernamental buscó, por una parte, racionalizar el sistema y, por la otra, lanzar programas de extensión de cobertura de atención primaria, dentro de una tónica de reducción del gasto real y de un ritmo más lento en la creación de infraestructura hospitalaria que redujo la calidad de los servicios. López-Portillo, José. V Informe de gobierno 1981. Política Económica, Poder Ejecutivo Federal, México, 1981.

¹⁶² De la Madrid, Miguel, “Sexto informe de gobierno”, Poder Ejecutivo Federal, México, 1988.

Se tomaron ciertas decisiones descentralizadoras, que propiciaron la expansión de los servicios médicos privados, sobre la base de la infraestructura pública. Sin embargo, la descentralización no había tocado el núcleo duro de la protección social, es decir, la seguridad social.

La PE del régimen de Carlos Salinas, no sólo significó una continuidad respecto al gobierno anterior, sino su profundización, sobre todo en cuanto al cambio estructural.

En el contexto de continuidad neoliberal, la política de desarrollo social a partir de 1988, se centró en el combate a la pobreza extrema, por lo que se le asignó, al gasto público en ese rubro, “la máxima prioridad” en los presupuestos anuales del gobierno federal.

En el Plan Nacional de Salud (PNS) de 1990-1994, se insistió, en la estrategia de descentralización de los servicios y, ligado con esto, en el fortalecimiento de los subsistemas de salud locales como estrategia operacional para consolidar la atención primaria.

En cuanto a la coordinación entre las instituciones de salud, se tuvo cierta eficacia solamente en acciones aisladas, como los programas de vacunación, la planeación familiar y la educación para la salud, e iniciaron el cobro de cuotas de recuperación a la población no asegurada.

Para 1990, se hicieron modificaciones a la Ley del Seguro Social, para permitir la inversión de los fondos del ramo del Seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía por edad avanzada y Muerte (SIVCM), que antes se asignaba a la construcción de hospitales, en valores financieros tanto del sector público como del privado, lo cual facilitaría el crecimiento de la medicina privada.¹⁶³

Otra de las presiones a la privatización del IMSS y del ISSSTE, provino de las propuestas de incrementar la subrogación de la atención médica a empresas privadas, propuestas que cada vez más serán posibles, en vista del rezago de la infraestructura y de la actual política de la seguridad social. También, se privatizaron algunas de las actividades auxiliares de los servicios

¹⁶³ Eibenschutz, Catalina, “Privatización y pensiones en el IMSS”, pág. 1, Diario Uno Más Uno, 10 de marzo de 1991.

médicos del IMSS y del ISSSTE, tales como la limpieza de instalaciones, los servicios de análisis clínicos, los de alimentación y algunos de los servicios de guardería.

En mayo de 1992, se estableció un seguro de retiro complementario al de jubilaciones y pensiones del IMSS y del ISSSTE, denominado Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), el cual fue elaborado a partir del modelo chileno. El ahorro, representa 2% de la nómina de salarios, y a éste se incorpora la cuota existente de 5% para la vivienda, ambas pagadas por el empleador, las cuales se depositan en una cuenta bancaria para cada trabajador, cuya tasa de interés real no puede ser menor a 2% anual. El fondo de ahorro individual, se puede retirar hasta que el trabajador cumpla 65 años y se puede retirar 10% del fondo en caso de ser cesado. En la actualidad hay cerca de 12 millones de cuentas, las cuales sirven para financiar al Estado y al sector privado. Estos esquemas, en países con alta inflación, no son más que un modo de timar a los trabajadores y una manera de financiar la inversión.¹⁶⁴

Cuadro 6
México
Indicadores de la Seguridad Social

	1950	1960	1970	1980	1990	1993
Población total ^a	25 791	34 923	48 225	66 847	81 249	85 715
Población económicamente activa remunerada ^b	8 272	11 332	12 955	20 282	22 536	23 143
Asegurados ^c	398	1 360	3 911	8 141	10 775	11 338
Derechohabientes ^c	1 111	4 017	12 196	30 733	38 575	36 738
Asegurados/población total	1.5%	3.9%	8.1%	12.2%	13.3%	13.2%
Derechohabientes/población total	4.3%	11.5%	25.3%	45.9%	47.5%	42.9%
Jubilaciones y pensiones ^d		65	238	555	1 378	1 602
Gasto social público/pib ^e				8.0%	6.5%	9.5%
Gasto seguridad social/pib ^e		2.0%	3.0%	3.2%	2.6%	3.4%
Déficit-superávit en seguridad social ^f			-0.4%	0.4	0.3	0.2

a) Para los años 1950, 1960 y 1970, Nacional Financiera, La economía mexicana en cifras. Nafinsa. México. 1988, p. 30; para 1980 y 1990, INEGI. El ingreso y el gasto público en México. México, 1994, p. 14, 1993, calculado en miles de habitantes.

b) Para los años 1950, 1960 y 1970, Nacional Financiera, (1988), p. 30; para 1980, 1990 y 1993, Carlos Salinas de Gortari, Sexto Informe de Gobierno 1994 (en miles).

c) Para los años 1960 y 1970, Mesa-Lago, Carmelo Social Security in Latin America. Pressure groups, stratification and inequality. Pittsburg, university of Pittsburg Press. 1978, p. 232; para 1980, 1990 y 1993, Memorias Estadísticas del IMSS, varios años; Anuario Estadístico del ISSSTE, varios años; INEGI (1994), Cuadro 5. 23 (en miles).

d) Carlos Salinas de Gortari, Sexto Informe de Gobierno 1994 (en miles).

e) INEGI (1985, 1987, 1994), El Ingreso y el gasto público en México.

f) Organización Internacional del Trabajo (1988 y 1991).

La seguridad social, tiene dos características básicas, que son esenciales para su funcionamiento, la primera, es la idea de cobertura integral en materia de servicios médicos y al

¹⁶⁴ Soria, Víctor M., "Disinflation, austerité et politique sociale au Mexique, 1982-1993", Colloque L'État et le marché en Amérique latine: Nouvelles lignes de partage, nouvelles interactions", Chantilly, 9-10 diciembre, 1993.

contrario de la estratificación por capacidad de pago, es decir, la misma cobertura cualquiera que sea el lugar donde resida y el lugar donde se realice el riesgo; la segunda, se vincula con su capacidad distributiva, no sólo en la forma en que se reciben los ingresos, sino también en la manera en que se aplican.

Históricamente las contribuciones se realizaban de la siguiente manera: 50% por parte del patrón, 25% por parte del Estado y 25% por parte del trabajador. Mediante esta redistribución, se permitió que disminuyera la contribución del gobierno; en 1964, se transfirió 12.5% más a los patrones, considerando que el nivel de desarrollo de la industria, del comercio y de la Banca así lo permitían; en el año de 1987, se le transfirió otro 7.5%; para el año de 1990, sólo 5% del costo de las contribuciones a la seguridad social era con cargo al presupuesto federal, el resto era cubierto por los propios trabajadores y por los empresarios. Esta capacidad de transferencia y de redistribución, se rompió brutalmente con las reformas aplicadas por Ernesto Zedillo.

Ubiquemos brevemente, el desarrollo de las características básicas de la seguridad social para explicar lo que está ocurriendo:

1. La seguridad social, arranca en 1943, con vigencia en toda la República, pero obligatoria, sólo en los lugares donde realmente se podían prestar los servicios.

2. Hasta el año de 1982, es la etapa de gran prosperidad de la seguridad social, debido a que se contribuía para pagar enfermedades y pensiones, pero dada la juventud, del sistema y la ausencia de pensionados, los excedentes eran muy altos y la misma ley pretendía que esos excedentes se invirtieran en la creación de la propia infraestructura de la seguridad social.

Sin embargo, es a partir de ese año que se comete ininterrumpidamente una omisión que causa el hundimiento del sistema, al no cuidar que ese dinero que constituía la reserva técnica de los seguros diferidos, la reserva técnica de las jubilaciones, se le estableciera el rendimiento necesario o adecuado.

3. Hasta el año de 1970, había grupos que vivieron con la ficción de que nadie en el país ganaba más de 90 pesos diarios, esto era una ilusión, ya que casi todos contribuían con los 90

pesos, con lo que se rompió con dos principios básicos de la seguridad social, que eran la solidaridad y la capacidad de distribuidores.

4. A partir de 1982, ha caído el valor real de los salarios, lo que determina que la cantidad de dinero en términos reales, que se entrega a la seguridad social, es la cuarta parte de la que se entregaba antes de 1982. Esto quiere decir que si las contribuciones están vinculadas al salario, la caída del valor real de las contribuciones, es la cuarta parte de lo que se venía entregando. Esta insuficiencia de dinero se empezó a percibir desde ese año y se agudizó, porque el Estado fue incapaz de generar el número de empleos necesarios para el desarrollo, para la estabilidad y para el bienestar colectivo.

Por ello, la seguridad social, desde 1982, ha sido víctima de dos agresiones macroeconómicas: la primera, la caída del valor real de los salarios a niveles inimaginables; la segunda, la ausencia absoluta de crecimiento, que determinó toda esa incapacidad de redistribución desde ese año. Con esa realidad se transitaron varios años, porque había suficientes colchones creados y porque el país estaba parado.

Para el año 1995, punto de partida de la reforma zedillista, se hace un diagnóstico que tiene tres grandes ingredientes, uno de ellos, que se revela con mayor claridad, era que la cantidad de dinero que recibía el IMSS, para cumplir con su tarea de atender las enfermedades generales y maternidad era insuficiente, o sea, que había que aumentar las contribuciones en 25% para poder dar servicios oportunos; y en este cálculo puesto en el *Diagnóstico de 1995*, elaborado a petición del ex presidente Zedillo, se destaca que ya los servicios eran precarios y que no alcanzaba para atenderlos¹⁶⁵.

Un segundo elemento, que se identifica en ese diagnóstico, es que el sistema de pensiones vigente no era viable, que había que transformarlo. Se estaba enfrentando a la crisis financiera, siguiendo exactamente la misma metodología que se siguió en el IMSS, acreditando que si le transferían los recursos del SAR, se consideraba que había una recuperación del salario de 2% y si había un mínimo de crecimiento, el sistema de reparto para el pago de las pensiones sería suficiente.

¹⁶⁵ García Sáinz, Ricardo, "La seguridad social: función pública y responsabilidad del Estado", Revista Trabajadores en línea, Núm. 32, septiembre-octubre de 2002, Universidad Obrera Lombardo Toledano, México.

Y entonces cuando se reforma la Ley, en la exposición de motivos, se dice que la base de la reforma es restituir la capacidad de pago y el ingreso real para la institución. Esto significaba, que al no recibir el IMSS recursos suficientes se rechazaban pacientes, por lo tanto, no hay capacidad de atención, ni medicamentos suficientes.

Lo que se debe buscar es, que se le asignen mayores recursos a la salud y a la seguridad social, que no se apliquen modelos cuya única respuesta será la privatización, que favorecerá solamente a los grupos privilegiados, porque los otros no son demandados, no son necesitados, ni solicitados por el mercado.

En la Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social, celebrada en Santiago de Chile, en septiembre de 1942, se acordó que:

“los sistemas de prestaciones en los regímenes de Seguridad Social se deben ajustar a la evolución de los principios de la seguridad social y al desarrollo económico y demográfico de los países¹⁶⁶.”

En la Asamblea General de las Naciones Unidas, celebrada el 10 de diciembre de 1948, se adoptó la Declaración Universal de los Derechos Humanos, cuyo artículo 22, recomienda:

“Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.”

En el mismo documento encontramos, en su artículo 25, se da, la siguiente recomendación:

“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, de enfermedad, invalidez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”¹⁶⁷.

¹⁶⁶ Conferencia Interamericana de Seguridad Social. Página Web: <http://www.ciss.org.mx>

¹⁶⁷ Resolución de la Asamblea General, 217 A (iii) 10 de diciembre de 1948. <http://www.un.org/spanish/news/focus.asp?ID=3aboutun/hrihts.htm>

Para la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la seguridad social constituye un sistema de conjunto, que comprende una serie de medidas oficiales, cuya finalidad es proteger a la población, o a gran parte de ésta, contra consecuencias de los diversos riesgos sociales como la enfermedad, el desempleo, los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, las cargas de familia, la vejez, la invalidez y el fallecimiento del sostén de la familia¹⁶⁸.

En la VIII Conferencia de Estados Americanos, de 1966, se dijo que; “La seguridad social deberá ser un instrumento de auténtica política social para garantizar un equilibrado desarrollo social y económico y una distribución equitativa de la renta nacional. Tiene función política y económica. Revaloriza los recursos humanos y el trabajo del individuo que es la mayor riqueza de las naciones.”

En 1968, el Dr. Ignacio Morones Prieto, afirmó que, “el mejor medio para asegurar la paz y promover un progreso equilibrado era el establecimiento de sistemas supranacionales de seguridad social, en beneficio de países productores de materias primas”¹⁶⁹.

José María Morelos, expresó en Sentimientos de la Nación, en 1813, que “la ley humana debe moderar la opulencia y remediar la miseria aumentando el jornal del pobre para liberarlo de la miseria”¹⁷⁰.

Simón Bolívar, emplea por primera vez el término de seguridad social en el Congreso de Angostura, de 1819, al señalar: “El sistema de gobierno más perfecto es aquel que proporciona una mayor suma de seguridad social y más estabilidad política”¹⁷¹.

Ahora bien, en nuestro país, el Seguro Social es un logro de los trabajadores, a través de muchos años de lucha y de ninguna manera debe considerarse como una dádiva o una concesión del Gobierno, el cual puede dar, que a veces no da nada, y puede quitar, que en el caso de la seguridad social, bien que se cumple esta regla.

¹⁶⁸ Organización Internacional del Trabajo. Página Web: <http://www.oit.org/public>

¹⁶⁹ Morones Prieto, Ignacio, “Tesis mexicanas de seguridad social”, Instituto Mexicano del Seguro Social, México, 1970.

¹⁷⁰ Morelos y Pavón, José María, “Textos por la Independencia”, Centro de documentación Política, México, 1977.

¹⁷¹ Bolívar, Simón, “Discurso de Angostura”, Ediciones de la Presidencia de la República, Caracas, Venezuela, 1975.

En México, se decreta en 1943, la Ley del Seguro Social, para dar origen al Instituto Mexicano del Seguro Social, que inicia sus funciones en 1944. Debemos recordar, que este decreto es producto de la Revolución mexicana de 1910, que culmina con la aprobación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, que en el artículo 123, fracción XXIX, establece que: “Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes de trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares”.

Sin embargo, en el presente histórico de nuestro país, nos encontramos ante una realidad, el desmantelamiento de la seguridad social obedeciendo a los lineamientos del neoliberalismo o capitalismo salvaje, impuesto por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el FMI.

Visto lo anterior, y con el pretexto de salvar al IMSS de su quiebra absoluta, se originó la reforma de la Ley del Seguro Social, en el año de 1995, que entró en vigor el 1° de julio de 1997. Esta reforma, no sólo marca el fin de la seguridad social, sino también, y de manera muy importante, el mayor atraco a la clase trabajadora de México, que se haya hecho por parte del Gobierno, a través de nuestra historia. Pero también, marca el triunfo de las aseguradoras, que en forma voraz y permanente, desde que se originó el IMSS, han orquestado una campaña de desprestigio en contra de esta Institución, para adueñarse de las prestaciones más importantes del mismo a través de contratos leoninos y desventajosos, como es su costumbre, para los asegurados a las mismas.

Debemos agregar, que existe en forma simultánea, una campaña de desprestigio a la imagen del Seguro Social y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), por parte de los medios de comunicación, que recalcan de manera tendenciosa las fallas que cualquier institución de salud, sea pública o privada, tienen en su ejercicio; pero pocas veces mencionan los aciertos que en atención médica tienen los asegurados en su haber, tanto en el IMSS como en el ISSSTE.

5.1.2. Condiciones de la seguridad social en México

Las cifras oficiales señalan que, en 1994, solamente el 40% de la población estaba cubierta por el sistema de seguridad social¹⁷². De este porcentaje, el 83.3% correspondía a trabajadores urbanos¹⁷³ el 16.7% a rurales¹⁷⁴ y el 2% era cubierto por compañías de seguros de salud privadas¹⁷⁵. Durante el período 1992-1996, no sólo no creció la cobertura de seguridad social, sino que descendió. Según datos del propio IMSS, la cifra de asegurados disminuyó en 1.1% entre 1991 y 1994 y cayó en casi el 10% en 1995¹⁷⁶.

En 1991, con la modificación de la Ley del IMSS, se inició una profunda reestructuración de la seguridad social, trasladando parte de la administración de los fondos de pensiones del dominio estatal al privado, a través del establecimiento del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR).

El SAR desgajó los fondos de pensiones administrados por el Estado en fondos de capitalización individuales y de administración privada, iniciando el ajuste de la seguridad social a la lógica neoliberal que privilegia al gran capital. Como parte de ese ajuste, en 1992 se modifican también la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), la Ley del Fondo de Vivienda del mismo ISSSTE (FOVISSSTE) y la Ley del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT)¹⁷⁷.

El Gobierno avanzó en la limitación de sus apoyos al sistema de seguridad social. En el caso del IMSS, se incrementaron las contribuciones al sistema por parte de patrones y trabajadores, las cuales pasaron del 83.9% en los años ochenta a 90.9% en los años noventa, mientras que las del Gobierno, en ese mismo lapso, descendieron de 11% a 5%¹⁷⁸.

¹⁷² Consejo Nacional de Población, “La demanda de atención de salud en México”, México, 1995.

¹⁷³ Ibid.

¹⁷⁴ Ibid.

¹⁷⁵ Ibid.

¹⁷⁶ Laurell, Ana Cristina, “No hay pierde: todos pierden. Lo que usted necesita saber la nueva Ley del Seguro Social”, Instituto de Estudios de la Revolución Democrática- Coyuntura, México, 1996.

¹⁷⁷ Rangel, Georgina M., “Las modificaciones al sistema de seguridad social y su impacto en las mujeres mexicanas”, en Pedro Moreno (coord.), “La seguridad social y los trabajadores”, Congreso del Trabajo-Fundación Friedrich Ebert, México, 1995.

¹⁷⁸ Moreno, Pedro, “La reforma de la seguridad social en México: elementos par una propuesta alternativa”, en Pedro Moreno (coord.), La seguridad social y los..., op. cit.

En diciembre de 1995, en tan sólo tres semanas de discusión parlamentaria, se impuso la nueva Ley del Seguro Social, con la que desaparecen el seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte (IVCM) y el SAR, y son sustituidos por dos nuevos seguros: el de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez (RCV) y el de Invalidez y Vida (IV). Los cambios más profundos se dan en el RCV, aunque tampoco el IV se salva del proceso privatizador¹⁷⁹.

Las causas de la descapitalización del IMSS y del ISSSTE son resultado del modelo económico impuesto a nuestro país desde 1982: la primera es *la sistemática caída del salario* – 40-60%–, lo que implica una *pérdida equivalente en los ingresos del sistema de seguridad social*, porque sus fondos provienen de un porcentaje fijo descontado a los salarios.

Por esta causa, el IMSS perdió ingresos por 217 mil millones de pesos en el período de 1983 a 1994, monto equivalente a 5.4 veces su presupuesto total de 1994. Si para ese año se hubiera contado con el mismo nivel salarial de 1982, el sistema hubiera gozado de perfecta salud financiera. La segunda causa del desfinanciamiento fue el estancamiento y disminución en el número de asegurados activos¹⁸⁰. La tercera tiene que ver con la disminución del gasto social destinado a seguridad social¹⁸¹.

5.1.3. La fatalidad del ISSSTE¹⁸²

Para legisladores, trabajadores y sus 10 millones de derechohabientes, el futuro del Instituto es la privatización. En el 2001 su déficit ascendió a 11 mil millones de pesos. En los últimos 10 años se duplicó el número de pensionados y jubilados –de 185 mil pasaron a 392 mil– mientras que quienes lo sostienen, los trabajadores en activo, apenas si aumentaron 16%. Según información oficial, 338 mil empleados cumplen ya los requisitos para retirarse, lo que es una gran presión para las finanzas de por sí quebrantadas, ya que desde 1990 presenta un creciente déficit anual, déficit que para el 2002 asciende a 113 por ciento.

El ISSSTE considero que en los próximos años un agravamiento de su situación financiera. Estimó que para el año 2005 contaría con 551 mil 487 trabajadores en retiro y para el

¹⁷⁹ Laurell Ana Cristina, op.cit.

¹⁸⁰ Ibid.

¹⁸¹ Los tres recortes presupuestales de 1998, afectaron el gasto social.

¹⁸² Periódico La Jornada, miércoles 31 de enero de 2001, Revista semanal Proceso, 20 de mayo de 2001.

2010 con 791 mil 731. En consecuencia, el déficit pasará de 11 mil millones en el 2001, a 17 mil 147.1 millones en el 2005, y a 27 mil 139 millones de pesos en el 2010. Incluso, espera que el ritmo de pensiones y jubilaciones crezca a una tasa promedio anual de 7.5% en ese período.

Sin embargo, la crisis financiera del ISSSTE, tiene el mismo origen que la del IMSS, es decir, es producto de la *constante caída salarial, de la reducción de la plantilla de personal en activo y de la sostenida reducción del gasto social*, además del impacto de la inflación en los costos de insumos: material de construcción, medicamentos, material de curación y equipo médico.

Así, el presupuesto del ISSSTE, para el 2001, fue de 45 mil 300 millones de pesos y, para el 2002, apenas alcanzó 45 mil 161 millones de pesos, el cual ya sufrió un recorte de 750 millones de pesos en el mes de abril, condiciones que derivaron en una disminución de 15% de medicamentos, de 48% en la inversión física, de 71% en la inversión financiera que considera los créditos para vivienda, de 19% en mantenimiento y conservación de equipo médico. Las cosas han sido tan graves que no se tenía contemplado el presupuesto necesario para mantenimiento de las instalaciones.

El gobierno federal, lejos de plantear una estrategia de atención a las causas de la descapitalización del Instituto, propuso como única alternativa aumentar cinco veces las cuotas de los trabajadores, que pasarían de 8% a 42% de sus sueldos. Según el presidente Vicente Fox, de esa manera sería posible cubrir el pasivo correspondiente a las pensiones actuales y futuras, aunque insistió que esa medida no sería suficiente para cubrir los costos crecientes de la atención médica, producto del aumento de las enfermedades propias del envejecimiento de la población: las crónico-degenerativas, que son las más costosas y de larga duración.

Bajo los mismos argumentos que reformaron la Ley del IMSS, reprodujeron el mismo esquema en el ISSSTE.

5.2. Transformaciones en la política social

La política social se define en función de que: “1) el Estado debe reformarse para modificar la sobrecarga de funciones que tiene, tanto en la esfera de lo económico como de las políticas

sociales, 2) la burocratización resta efectividad de la política social y 3) los aparatos gubernamentales presentan una esclerosis como consecuencia, entre otras cosas, de un corporativismo que mina la capacidad de absorber el cambio que demandan los actores sociales”¹⁸³. Las nuevas políticas sociales entrañan la racionalización, la descentralización y traslado de competencias y funciones del gobierno federal a los gobiernos de las entidades federativas o de los municipios, en muchos casos también, existen traslados paulatinos a manos de capitales privados

La política social tiende a subordinarse a la política económica y a las pretensiones geopolíticas de gobiernos como el actual mediante la instrumentación de políticas expansionistas como el Plan Puebla-Panamá, y como sostiene Carlos M. Vilas: “Hoy, la política social se ha convertido en la ambulancia que recoge a las víctimas de la política económica, se ha convertido en el apagafuegos, en el bombero que calma la intensidad de los incendios provocados por los excluidos sociales vía sus protestas”¹⁸⁴.

Entonces la política social se diseña en función del patrón de acumulación y del sistema político predominantes.

La política social del Estado neoliberal tiene una orientación asistencial dirigida a sectores de la población que padecen la pobreza extrema; entonces pierde su función integradora; “mucho más que incorporar a la población de bajos niveles de ingreso a condiciones satisfactorias de empleo y de vida, apunta a impedir un mayor deterioro de la población que ya se encuentra en condiciones de pobreza, y presta asistencia a las víctimas del ajuste. No les ayuda a salir del pozo: trata de impedir que se hundan más”¹⁸⁵.

Las políticas sociales cambiaron en los hechos y en el discurso como consecuencia, entre muchas otras, del ajuste estructural impulsado por el Estado neoliberal, ajuste que no sólo se

¹⁸³ Gortari Hira de y Ziccardi, Alicia, “Instituciones y clientelas de la política social: un esbozo histórico, 1867-1994”, en “Las políticas sociales de México en los años noventa”, Instituto Mora-IISUNAM-FLACSO-Plaza y Valdés, México, 1996.

¹⁸⁴ Carlos M. Vilas, “De ambulancias, bomberos y policías: La política social del neoliberalismo (Notas para una perspectiva macro)”, en “Las políticas sociales de México en los noventa”, Instituto Mora-UNAM-FLACSO, México, 1996.

¹⁸⁵ *Ibíd.*

limitó a lo económico, sino que redefinió las relaciones sociales, políticas y culturales en su totalidad.

Por otro lado, la focalización se opone a la universalización de las políticas sociales; la focalización hace referencia al destino de los recursos y los beneficios tan solo a un grupo determinado de la sociedad, generalmente los ubicados en las filas de la pobreza extrema.

Además de ello, contiene una fuerte dosis de selectividad; todo ello conduce a una racionalización del sistema de beneficio social del Estado, lo cual implica una agilidad en las operaciones, una mayor transparencia y eficiencia en el manejo de los recursos, y en un manejo tecnificado de la información social; “la focalización obedece a otros factores como la creciente segmentación y diferenciación social derivadas de las nuevas dinámicas de modernización después de la crisis de la deuda y del ajuste macroeconómico, además de factores como la presión de los organismos financieros internacionales y de las cúpulas empresariales por ajustar la acción social del Estado a criterios de eficiencia y a las nuevas prácticas gerenciales; así como la exigencia instrumentada por el ajuste macroeconómico de considerar a la política social como mecanismo de compensación social”¹⁸⁶.

La descentralización es un concepto clave en la formulación de las nuevas políticas sociales. En 1983 al reformarse el artículo 115 constitucional se intentó trasladar funciones a las entidades federativas y municipios en materia de recaudación de impuestos, suministro de servicios como agua, limpia, parques, etc., la planeación del territorio, la educación y la salud. Para 1992, “el gobierno federal traslada a los 31 estados 100,000 bienes inmuebles, 22 millones de bienes muebles, 513,000 plazas docentes, 116 puestos administrativos, 3.9 millones de horas clase y 13.5 millones de alumnos (Salinas de Gortari, 1993)”¹⁸⁷. La educación secundaria adquirió el grado de obligatoria a nivel constitucional, y al mismo tiempo se emprendió una fuerte reforma educativa que aspirase al mejoramiento y calidad de la misma, muy a pesar de la disminución en términos reales del gasto social destinado a este rubro.

En el rubro del sector salud, una especie de liberalismo social se hace presente con las pretensiones de universalizar los servicios; sin embargo, la calidad de los servicios ha ido en

¹⁸⁶ *Ibíd.*

¹⁸⁷ Hira de Gortari y Alicia Ziccardi, *op. cit.*

retroceso por el creciente deterioro del personal médico y de apoyo, por la sobresaturación de actividades sobretodo en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), por la creciente población que se incorpora a estos servicios tras ser excluidos del sector privado.

¿Liberalismo social o neoliberalismo? ¿de qué hablamos?. Para acercarnos a una respuesta analizaremos los objetivos de políticas sociales como el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), el Programa para la Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), y el “Programa Contigo”, del actual gobierno.

5.2.1. Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol)

Como programa se pretendía con objetivos integrales enfocarse a rubros como la alimentación, infraestructura urbana (drenaje, agua, pavimentación), vivienda, salud, etc., las cuales se agrupaban en tres vertientes: bienestar social, programas productivos y desarrollo regional. Los principios de organización giraron en torno: al respeto a la iniciativa y formas de organización de las comunidades; impulso a la participación de los beneficiarios en la decisión, la ejecución, la vigilancia, la evaluación, y el mantenimiento de la obra o proyecto productivo; corresponsabilidad, manejo honesto y transparente de los recursos y sobre el manejo de estos. Se inaugura un nuevo tipo de políticas sociales en las relaciones del Estado, la sociedad y la economía.

De un comienzo modesto, pues se partía de los recursos inicialmente asignados a los programas regionales de la administración pasada, llegó a multiplicarse por más de 10 veces y constituyó el eje articulador de las políticas sociales del país. Más que un programa en sí, Solidaridad constituyó un conjunto de más de 30 programas, algunos de los cuales por su importancia y magnitud rebasaban cualquier otro programa social del pasado. Solidaridad constituyó un eje articulador de políticas sociales, que en muchas ocasiones perdían sus límites, tanto de lo social como de sus atribuciones con relación a otras dependencias federales y con respecto a los gobiernos estatales y municipales.

Solidaridad, prácticamente abarcó todos los aspectos que tuvieran aún un tenue componente social; así, pasó de los tradicionales de educación y salud, centrados en la

construcción de infraestructura, y de las dotaciones de servicios como agua, drenaje y electricidad, al otorgamiento de becas a niños de primaria, créditos a los campesinos, al fortalecimiento del sistema de correo rural, a la construcción de infraestructura carretera, a la construcción de instalaciones culturales y a la protección de los emigrantes en su retorno al país, entre otros programas. La renegociación de la deuda externa, así como la venta de empresas públicas importantes como los bancos y las líneas aéreas, permitió la disponibilidad de recursos adicionales para financiar estos programas, a pesar del bajo crecimiento económico. El peso político que se le imprimió en otros programas dirigidos a los municipios, hizo posible el inicio de un proceso de descentralización, que el sexenio siguiente culminaría con la entrega casi directa e incondicional de recursos a los estados y municipios para obras sociales¹⁸⁸.

5.2.2. Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá)

El Progresá, es instrumentado en agosto de 1997, durante la administración de Ernesto Zedillo Ponce de León. Se caracterizó por combinar simultáneamente apoyos de largo plazo en áreas tales como la educación, la salud y la alimentación con el objetivo de formar capital humano. Por lo que el objetivo final del programa fue “el estimular mediante la demanda, la inversión en capital humano en las comunidades y familias más pobres, por lo que su expansión era focalizada; de ello se esperaba contribuir a romper los círculos intergeneracionales de pobreza extrema asociados con los altos niveles de fertilidad, desnutrición y mortalidad infantil, y la deserción escolar de las comunidades”¹⁸⁹. Procuró ser un programa donde las transferencias monetarias a los beneficiarios evitaban las desviaciones a burocracias o intermediarios; de igual modo, se caracterizó por incluir en su diseño una serie de mecanismos de evaluación sobre su impacto a partir de encuestas semestrales aplicadas a los beneficiarios. Se tenían como objetivos además, el ser un mecanismo distributivo, que los mecanismos de focalización incluyeran a las localidades y familias más pobres del país, y con ello reducir la pobreza monetaria de los

¹⁸⁸ Gordón R., Sara, “Entre la eficacia y la legitimidad: el PRONASOL como política social”, en “Las políticas sociales de México en los años noventa”, Instituto Mora-IISUNAM-FLACSO-Plaza y Váldes, México, 1996.

¹⁸⁹ Susan W. Parker y John Scott, “Evaluación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) a partir de: Indicadores de seguimiento y evaluación 1998-2001”, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 12 de octubre de 2001.

beneficiarios. “PROGRESA estaría ubicado en el renglón de capital humano, debido entre otras razones al énfasis que en su operación y distribución de recursos pone en el factor educativo”¹⁹⁰.

En 1982 iniciaría la crisis de la deuda externa mexicana que provocaría un cambio radical en las políticas sociales, sobre todo a partir de la limitación de recursos fiscales, la drástica caída de los salarios y el desempleo. El conjunto de programas sociales que de manera desordenada se habían acumulado y que provenían principalmente del Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER) y del COPLAMAR (Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados), fueron agrupados en los llamados Programas de Desarrollo Regional, que buscaban al mismo tiempo atender los problemas y las necesidades más urgentes de la población, como la educación y la salud, y descentralizar parte de las decisiones, hasta entonces fuertemente concentradas en las autoridades federales. Se había iniciado la llamada "década perdida" por el nulo crecimiento económico y con sus profundas repercusiones sociales, y comenzaba la era de los cambios estructurales y ajustes económicos forzados por los organismos internacionales como el FMI y el BM. Muchos de los programas integrantes de la política social serían financiados por estos organismos, sobre todo el BM, con la intención de atenuar los efectos sociales de los ajustes y de proveer de dólares al país para que pudiera cumplir con sus compromisos con el exterior en materia de deuda pública. Uno de los programas sociales más importantes lo fue el de generación de empleo temporal, que simplemente disfrazaba la forma de hacer llegar recursos de sobrevivencia a la población más pobre, principalmente del medio rural; este programa resurgiría nuevamente ante la crisis de 1994 y continúa hasta el presente año 2003, lo que significa una muestra de la continuidad de la crisis y de la recurrencia a las políticas asistenciales para enfrentarla.

El cambio de gobierno a las manos de Ernesto Zedillo provocaría una nueva crisis, que para algunos sería peor que la de la deuda de 1982, y con ello un nuevo planteamiento de la política social. Primero sería el enfrentamiento político entre el ex presidente y el nuevo mandatario, y después la preocupación por la realización de los ajustes económicos. Después, las quejas de dentro y fuera del nuevo gabinete y de los gobernadores estatales por el enorme poder que el programa de Solidaridad había acumulado, que reclamaban la recuperación de atribuciones que sentían propias. Y por último, la presencia de nuevos funcionarios con una fuerte formación

¹⁹⁰ *Ibíd.*

tecnocrática, sobre todo con las concepciones del BM, con presencia en áreas importantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), y con los que simpatizaba fuertemente Ernesto Zedillo, sobre todo por su formación también de tecnócrata, lo que llevó a un nuevo replanteamiento de fondo de la política social.

Los nuevos ejes de la política social serían la descentralización hacia estados y municipios y la búsqueda de una mayor focalización o concentración de las políticas sociales en las familias más pobres de la población, aún a costa de las políticas amplias como las educativas y de salud. Los principales instrumentos han sido el conocido como ramo 33 del presupuesto federal, mediante el cual se canalizan recursos a los estados y municipios; y el PROGRESA que de una manera técnica y fría busca identificar mediante encuestas a las familias más pobres del medio rural mexicano. Los resultados han sido una desarticulación de las políticas sociales al no existir instancias de coordinación y vigilancia de lo que se llama gasto social; y, por otra parte, resultados no del todo tan contundentes en materia de nutrición y educación, sobre todo por los montos que se han destinado a este programa y que se tomaron de otros subsidios a alimentos básicos, como el que recibía la tortilla. En materia de seguridad social, se desarticuló el sistema de reparto para retiro, basado en la solidaridad intergeneracional, para pasar a uno de capitalización, en que cada trabajador ahorra para su propio retiro, al que se le suman aportaciones del Estado y de los empresarios, y que da lugar a un lucrativo negocio en la administración de estos fondos.

Por su enorme influencia en la definición del gasto público, desde el sexenio de Ernesto Zedillo ha destacado la influencia de la SHCP en la definición de las políticas y programas dirigidos a los grupos en pobreza extrema, principalmente en el PROGRESA. Otras dependencias que diseñan las políticas sociales en su respectivo ámbito son la Secretaría de Salud (SSA); y la Secretaría de Educación Pública (SEP); además de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGARPA), en el caso de algunos programas dirigidos a los campesinos. También participan instituciones como Leche Industrializada Conasupo (LICONSA), Distribuidora Conasupo (DICONSA), la Comisión Nacional de las Zonas Áridas, el Instituto Nacional Indigenista y la Coordinación del PROGRESA (COPROGRESA) y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), entre otras instancias ejecutoras de los programas sociales.

Cada sexenio da un nombre diferente a sus políticas sociales. Así tenemos el caso de los Programas de Desarrollo Regional de Miguel de la Madrid; el Programa Nacional de Solidaridad de Carlos Salinas; el Programa de Superación de la Pobreza de Ernesto Zedillo, con el Progreso como principal distintivo.

5.2.3. Contigo

El gobierno federal que encabezó Vicente Fox, mostró una continuidad en las políticas de focalización e inclusive su profundización en este sentido. La primera señal la dio al proponer, dentro de su reforma hacendaria, que los recursos que los pobres pagarían por el impuesto al valor agregado (IVA) se les reembolsaría a través del Progreso, también conocido como Oportunidades. Esto es, continuó con una política de canalización de recursos de sobrevivencia y asistenciales, definidos por factores numéricos, más que establecer políticas amplias basadas en derechos sociales.

El gobierno de Vicente Fox estableció un programa con una denominación propia, que enfatizó al "desarrollo humano" como el principal sello distintivo de su administración. Dicho programa lo llamó Contigo en el cual se insertaron subprogramas como Oportunidades, que continuó con las actividades que realizaba el Progreso

Además, el gobierno de Vicente Fox, formuló ocho planes regionales, uno de seguridad social y otro de desarrollo social, además de programas para sectores específicos como las mujeres, los indígenas y las personas con discapacidad, entre otros.

Así quedaron, un ramo específico para la educación (ramo 11), el destinado a la salud (ramo 12), el de desarrollo social (ramo 20) y el de recursos sociales aportados a los estados y municipios (ramo 33).

De esta manera los estados y los municipios deberían formular y ejecutar sus propias políticas y programas sociales. En una alta proporción, el gasto social de los estados y los municipios proviene de los recursos del ramo 33. Por la vía de este ramo, los estados reciben los recursos para ejecutar los programas de educación y salud en su entidad; además, a través de los fondos de apoyo a la infraestructura social básica cuentan con presupuesto para la realización de

diversas obras que en un sentido amplio pueden calificarse de sociales, aunque no necesariamente dirigidas a los sectores en pobreza, pues el gobierno federal mutiló sus facultades legales e institucionales para vigilar el destino final de los recursos.

El BM, ha expresado su propuesta de políticas sociales para México, entre otro conjunto de medidas, en el documento llamado "*México: una Agenda Integral de Desarrollo para la Nueva Era*"¹⁹¹. Propone 5 puntos para que México alcance el "desarrollo", desde la óptica de este organismo y sin decir qué entiende por desarrollo. El tercer punto lo dedica a la parte social y lo llama: "Reducir la pobreza a través del desarrollo del capital humano". Para ello, propone proteger a los grupos vulnerables; proporcionarles los insumos básicos que aumenten su productividad, vida saludable y una buena educación; eliminar distorsiones en el mercado laboral y estimular la migración del sector del empleo informal al formal; y, ser sensibles a las necesidades específicas de determinados grupos como los indígenas, o más ampliamente, las mujeres. Asimismo propone, entre otras cosas, privatizar los sistemas de salud y que el Estado establezca un fondo de recursos para apoyar a los sectores más pobres de la población; igualmente, privatizar los servicios básicos como el agua o la recolección de basura; continuar con los esquemas focalizados como el Progresá, como vía de transferencia de recursos económicos a los pobres; y, eliminar los pagos por despidos, las negociaciones colectivas, el reparto de utilidades, favorecer los contratos temporales y los requisitos de promoción en el empleo basados en la antigüedad.

Esas propuestas del BM, podemos identificarlas como un caso concreto de propuestas neoliberales, adaptadas por sus supuestos éxitos en los países desarrollados, y que han agravado las condiciones de pobreza en los países de por sí ya pobres. Su lógica, es la misma: hay que favorecer al capital, a los empresarios, que son los únicos que pueden crear riqueza, y que sea el mercado (el capital humano, o sea el trabajo, no es más que una mercancía más) el que distribuya esa riqueza. El Estado, sólo debe proteger a los grupos vulnerables, a los perdedores del sistema, y ser "sensible" a las necesidades de los indígenas y de las mujeres.

¹⁹¹ World Bank, "Mexico. A Comprehensive Development Agenda for The New Era", The World Bank. Washington, D.C. 2001.

La pobreza no sólo afecta a más personas, sino también en términos proporcionales se ha incrementado en algunas regiones del mundo. Esto lo afirma el propio BM en "En el umbral del siglo XXI, Informe sobre el desarrollo mundial 1999-2000". Al igual que a finales del siglo XIX y la mitad del XX, hoy comienzan a surgir nuevas discusiones, que algunos consideraban ya superadas, entre la izquierda y la derecha. El declive de la ex URSS y todos los países socialistas, y el consiguiente triunfo de las ideas liberales originadas en las escuelas de economía de los Estados Unidos, principalmente en la Universidad de Chicago, y puestas en práctica por los propios Estados Unidos y el Reino Unido, recuperaron la ideología liberal fundada en el principio rector del mercado. A su vez, llevo al desmantelamiento de los sistemas de seguridad social y a la reducción de la intervención del Estado en muchos campos de la economía, lo que permitió un rápido crecimiento económico y la superación de la crisis que en su momento había provocado el petróleo. Los países pobres, presa de los ricos por los problemas de la deuda externa, han sido obligados a adoptar las mismas políticas liberalizadoras y favorecedoras del capital. El experimento latinoamericano se realizó en Chile bajo la dictadura de Augusto Pinochet, y por muchos años se ha propuesto como modelo para el resto de los países. Se trata, de la imposición de las medidas señaladas como del CW, ya descritas con anterioridad, y que en su expresión de política social ponen el énfasis en la formación del "capital humano".

Este concepto de "capital humano" sigue siendo el eje de las políticas sociales que los dirigentes de las políticas sociales de muchos países adoptan por su propia formación académica en los Estados Unidos, como en el caso de Ernesto Zedillo, o que en otros casos son veladamente impuestas por el BM al condicionar el otorgamiento de créditos a ciertas políticas y programas sociales. El capital humano complementa al capital físico (equipos, herramientas, instalaciones) y al capital financiero (recursos económicos) necesarios para la producción de la riqueza. El argumento, es que los países ricos lo son porque, entre otras cosas, tienen una mano de obra altamente calificada con un nivel educativo alto.

Por lo tanto, en los países pobres hay que concentrarse en elevar ese nivel educativo, sobre todo de los pobres, para que se incorporen más favorablemente al mercado laboral. Este principio, en apariencia irrefutable, tiene en la práctica varios aspectos negativos.

En primer lugar, se privilegia la educación básica por sobre la superior, y se deja a ésta en manos de iniciativa privada. Así, vemos como proliferan instituciones privadas de educación superior y se sacrifican los recursos a las instituciones públicas; el Estado se limita a la reproducción de la mano de obra obrera, el capital social que les interesa a los empresarios, pues el otro capital social, el de alto nivel, ellos mismos lo forman en sus instituciones.

En segundo lugar, y ante la escasez de recursos, los programas se limitan a la sobrevivencia: que los pobres no se mueran, que soporten las jornadas de trabajo y que tengan las calificaciones básicas para realizar las tareas que se les asignan. De esta manera, el Estado restringe su intervención en materia social y busca que sea el mercado el que permita la mejoría en los niveles de vida y el bienestar social.

En tercer lugar, se utilizan criterios técnicos de selección socialmente cuestionables, que excluyen familias por diferencias mínimas a las que no se les deja ningún recurso legal de defensa para exigir su inclusión.

Otro concepto clave que ha ido ganando terreno en materia de política social, es el de "capital social". Este se refiere al conjunto de principios y reglas no escritas que regulan las condiciones de confianza entre los miembros de una comunidad. Una gran confianza entre sus miembros, permitirá una amplia colaboración y participación en las tareas del desarrollo, fenómeno contrario cuando no existen las redes de comunicación, vinculación y confianza entre los integrantes de la comunidad. Este concepto, ha venido siendo retomado por el BM, aunque no existe una expresión clara de acciones concretas de política social. Se le ha querido asimilar al fenómeno de las ONGs y ha promovido que sean éstas las que asuman parte importante de las políticas sociales en los países pobres.

5.3. Las reformas en la educación

Mostraremos que el análisis económico se ha convertido en *la metodología* central para el diseño de políticas educativas. Pueden plantearse varias objeciones teórico-filosóficas, a la decisión de dar tal centralidad al análisis económico en el diseño de políticas y procesos educativos:

a) Por “análisis económico”, se entiende un método especial de análisis, encuadrado en la teoría económica neoclásica, la que por décadas ha sido objeto de críticas por sus limitaciones para explicar los procesos específicamente económicos¹⁹²;

b) El modo economicista, en que se usa esa teoría para derivar recomendaciones, contribuye a introyectar e institucionalizar los valores del mercado capitalista en la esfera de la cultura, algo que va más allá de hacer un cálculo económico para comparar los costos y beneficios de diversas alternativas generadas desde lo social o lo político¹⁹³;

c) Las recomendaciones específicas y generales que vienen planteándose en los documentos del BM parecen estar siendo asumidas acríticamente por muchos gobiernos de la región y del mundo.

Parece haber más afán en seguir construyendo ejemplos que las hagan plausibles que en atender a las evidencias que las refutan¹⁹⁴;

Aunque las propuestas educativas oficiales del BM¹⁹⁵ son muchas veces interpretadas como una respuesta contemporánea a la inédita problemática actual, es importante saber que esa línea de pensamiento estuvo presente en el interior del BM desde los años setenta, cuando aparecía en parte como un correcto llamado de atención, dirigido a quienes se centraban en el análisis de los determinantes socioeconómicos externos, de que había que considerar y actuar sobre lo que ocurría en el interior del aula. Es más, ya por entonces estaban planteadas

¹⁹² Para una discusión sobre los problemas metodológicos de la ciencia económica, ver: Roger E. Backhouse (ed.), “New Directions in Economic Methodology”, Routledge, Londres, 1994.

¹⁹³ Así: (i) las virtudes de introducir la competencia en los sistemas educativos son descontadas como verdad irrefutable, (ii) el individualismo que supone la mecánica de este modelo --en sí un valor cultural-- no es sacado a luz, a la vez que se hace numerosas referencias a las comunidades y se dice que debe dejarse lugar para las particularidades culturales de cada país, (iii) de hecho se termina reduciendo la calidad de vida a indicadores de ingreso, (iv) de hecho se contribuye a justificar la riqueza en medio de la pobreza, (posiblemente por asociarla a una mayor tasa de ahorro e inversión) al plantear como criterio de eficiencia y de equidad una redistribución desde los sectores medios (categorizados como privilegiados) y pobres, sin tocar a los sectores más ricos; igualmente, no hay ninguna referencia a los intereses del capital, equivalente a la que se hace respecto a los “intereses tradicionales” de los sindicatos de maestros, etc..

¹⁹⁴ Esto tiene un efecto que dificulta el diálogo: en tanto los técnicos del BM se pongan en una posición de defender sus tesis, surge la necesidad social de que otros se especialicen en tratar de debilitarlas, lo que puede generar animosidades y polarizaciones que no son conducentes a la búsqueda de las mejores alternativas para la desesperante situación social que enfrentan nuestras sociedades.

¹⁹⁵ Es importante destacar que, en el interior del BM, existen diversas posiciones con respecto a los diagnósticos y las recomendaciones que se hacen en los documentos oficiales. En particular, hay resistencias importantes a aceptar la predominancia del análisis de costo-benéfico como criterio principal para diseñar las políticas en educación.

prácticamente todas las recetas que hoy se pueden ver como respuesta específica a la crisis del sistema educativo, con lo que estamos ante un caso o de extraordinaria premonición o de predominio de una teoría rígida sobre una realidad cambiante y diversa.

En la documentación de esa época se explicita que esas propuestas fueron construidas usando el modelo microeconómico neoclásico¹⁹⁶. Tal enfoque lleva, por ejemplo, a asimilar la escuela con la empresa, a ver los factores del proceso educativo como insumos, y la eficiencia y las tasas de retorno como criterios principales de decisión. Esto de por sí debe preocuparnos, sabiendo que ese modelo tiene una serie de vicios intrínsecos conocidos, que pueden incidir sobre la validez científica de las propuestas que se están haciendo. Pero a esto se suma *el uso* que se hace del modelo. Hay suficiente evidencia para afirmar que, con el mismo modelo, podría llegarse a conclusiones diversas (por ejemplo, en lo relativo a la prioridad otorgada a la educación primaria vs. la secundaria¹⁹⁷, la básica vs. la superior¹⁹⁸, etc.)

En otras palabras, estamos recibiendo una asesoría para reformar nuestros sistemas educativos que está basada en una teoría cuestionable y, aún más, las investigaciones que orienta han producido evidencia no concluyente, si es que no refutadora, de las mismas hipótesis que guían dicha asesoría.

Esto, en parte, puede explicarse por una coyuntura global en que la teoría económica neoclásica es parte de la ideología neoliberal y neoconservadora dominante. No es que la hegemonía intelectual de las teorías neoclásicas sustente las nuevas estructuras de poder, sino que las nuevas correlaciones de poder dan vigencia a esas teorías. Porque la plausibilidad de una teoría social depende no sólo de procesos de investigación científica sino de qué está pasando con el sentido común y los paradigmas políticos.

¹⁹⁶ Ver: George Psacharopoulos y Maureen Woodhall, "Education for Development. An Analysis of Investment Choices", Oxford University Press, 1985, y la bibliografía que allí se cita.

¹⁹⁷ Ver: Bruce Fuller y Donald B. Holsinger, "Secondary Education in Developing Countries", Education and Social Policy Department, The World Bank, ESP Discussion Paper Series N° 7, Washington, D.C., 1993. Allí se dice: "Las afirmaciones acerca del tamaño óptimo, el papel y las funciones del subsector, sobrepasan de lejos la acumulación de evidencia plausible sobre sus efectos económicos y sociales efectivos". Sabiamente, el trabajo lista "20 áreas de ignorancia" sobre las que debería realizarse investigación antes de hacer recomendaciones fuertes.

¹⁹⁸ Para análisis sobre la educación superior, ver: "Higher Education. The Lessons of Experience", The World Bank, Washington, D.C., 1994.

La teoría económica neoclásica también tiene un modelo macroeconómico que se aplica al campo de la educación como un todo. Es un modelo que, básicamente, trata de explicar las variaciones en el ingreso nacional usando lo que llama una “función de producción” agregada. Dicha función es una ecuación en la que el incremento del producto nacional depende de la acumulación de capital físico (construcciones, equipamientos, etc.), de las variaciones en el factor trabajo y de un factor que han llamado "capital humano" (conocimiento y destrezas adquiridas, habilidades innatas, etc.) que aparece como separable de lo que es el desgaste de la energía humana¹⁹⁹. Se agrega, que el gasto en educación equivale a invertir en capital humano y eso genera un incremento en el ingreso.

¿Se limitan a dar prioridad a la inversión en educación, abriendo líneas de crédito para tal fin, dejando a los gobiernos, los educadores, las comunidades educativas, o por último al “mercado educativo”, el determinar los objetivos específicos de la educación, las “tecnologías” de enseñanza-aprendizaje y la organización del sistema educativo? Oficialmente, el BM tiene un *saber* cierto sobre qué deben hacer todos los gobiernos, un paquete listo para aplicar de medidas asociadas a la reforma educativa universal.

El BM, está determinado a lograr que los sistemas de educación se descentralicen. Aparentemente, de la descentralización se espera que a nivel de cada distrito o establecimiento se adopten, con mejor conocimiento de las condiciones locales, las combinaciones de insumos educativos más eficientes, pero también se espera que reduzca la capacidad de los intereses tradicionales (sindicatos de maestros y burócratas del gobierno central, asociaciones de estudiantes universitarios, las élites usualmente beneficiadas por los subsidios indiscriminados)²⁰⁰ para incidir en la política educativa.

Los funcionarios tecnócratas del BM, ya *saben* cuál es el objetivo que debe guiar esas decisiones descentralizadas: desarrollar las capacidades básicas de aprendizaje en el nivel primario y (cuando el país lo justifique) en el nivel secundario inferior, algo que también *sabe* el

¹⁹⁹ Ver: Rudiger Dornbusch y Stanley Fisher, “Macroeconomics”, Mc Graw Hill, sexta edición, New York, 1994.

²⁰⁰ World Bank Education and Social Policy Department, “Priorities and Strategies for Education. A World Bank Sector Review”, Washington, March 31, 1995.

BM, es que contribuirá a satisfacer la demanda de “trabajadores flexibles que pueden fácilmente adquirir nuevas habilidades.”²⁰¹

Dichos tecnócratas también saben que:

a) Todo país, debe pasar recursos públicos desde la educación superior y técnica a la educación básica, y utilizar su limitada capacidad de subsidio exclusivamente en aquellos que, estando capacitados para aprender, no pueden pagar por su educación. Porque el BM *sabe* que el principal recurso de los pobres es su capacidad de trabajo, que se acrecienta con la educación.

b) Que la iniciativa y los recursos privados cubrirán la brecha que dejará la retirada parcial de otros niveles de la educación pública.

c) Que es conveniente que los establecimientos educativos sean evaluados por sus resultados en términos del aprendizaje de los alumnos, y por su eficiencia en términos de los costos por graduado. Que para incentivar la innovación y la eficiencia deberán introducirse mecanismos de competencia por recursos públicos que imiten la competencia en el mercado por recursos privados.

d) Que algunas reglas deben aplicarse en todas partes: mayor tiempo de los maestros dedicado a la enseñanza, mayor disponibilidad de textos escolares, mayor concentración en las materias que proveen las habilidades consideradas básicas para todo aprendizaje futuro y, presumiblemente, para las necesidades del desarrollo nacional: lenguaje, ciencias (asociadas a la resolución de problemas), matemáticas.²⁰²

e) Que para aumentar la eficiencia interna hay que cubrir, dentro del mismo sistema escolar, ciertos déficits que afectan el aprendizaje: educación preescolar, programas de salud y

²⁰¹ Ibid.

²⁰² “los cambios actuales en la economía mundial sugieren que una fuerte preparación en ciencia y matemáticas serán crecientemente indispensables para mejorar la productividad y el desarrollo económico, así como para abrir nuevas posibilidades a las familias para mejorar la calidad de su vida cotidiana...no hay evidencia para esta afirmación más allá de los mayores salarios que ganan quienes se especializan en los campos científicos y técnicos.” (Haddad, Carnoy *et al.*, Education and Development. Evidence or New Priorities, World Bank Discussion Papers, N° 95, Washington, D.C., 1990).

nutrición dirigidos al “hambre de corto plazo” (“corto plazo” parece significar “durante las horas de clase”, por lo que se recomienda, para el turno matutino, dar desayuno pero no almuerzo).²⁰³

f) Hay que capacitar a los docentes, pero mediante programas remediales en servicio (si es posible a distancia), pues no es eficiente invertir más en su formación previa.²⁰⁴

g) También, que reducir por debajo de 40-50 el número de alumnos por maestro o aumentar los sueldos de los docentes no contribuyen de manera eficiente a mejorar el aprendizaje.

Suele afirmarse que el BM tiene un sesgo economicista en su enfoque de la educación, porque una serie de cuestiones, propias del ámbito de la cultura y la política, han sido planteadas y respondidas usando la misma teoría y metodología con que se intenta dar cuenta de una economía de mercado.

Para encuadrar la realidad educativa en su modelo económico, y poder así aplicarle sus teoremas generales, el BM ha hecho una identificación (que es más que una analogía) entre sistema educativo y sistema de mercado, entre escuela y empresa, entre padre de familia y demandante de servicios, entre relaciones pedagógicas y relaciones de insumo-producto, entre aprendizaje y producto, haciendo abstracción de aspectos esenciales propios de la realidad educativa.

Se vuelve *reduccionismo*, cuando el análisis económico es considerado concluyente y de él se extraen no sólo conclusiones sobre la problemática de conjunto del sistema educativo y su relación con el Estado y la sociedad, sino que se hacen propuestas de intervención específicas en los procesos de enseñanza-aprendizaje, todo esto sin intentar buscar la congruencia con otros enfoques también parciales.

No debe extrañar, que su propuesta básica para el sistema educativo consista en (hasta donde sea posible) dejar librada la actividad educativa al mercado y a la competencia, de modo que sea la interacción de demandantes y oferentes de servicios educativos la que defina cuánta

²⁰³ Ver la argumentación al respecto en: Marlaine Lockheed *et al.*, “Improving Primary Education in Developing Countries”, Oxford University Press, Washington, D.C., 1991.

²⁰⁴ Hay indicios en sus últimos documentos de que esta posición del BM está comenzando a ser matizada.

educación, con qué contenidos y pedagogías, estructurada de qué maneras, en qué ramas y a qué precios debe ofrecerse.

Nuestra realidad histórica (y más aún en el caso de algunas sociedades en otras regiones del mundo) no se ajusta al modelo, y que aceptar las propuestas a libro cerrado puede equivaler a aceptar una intervención política externa, o la introyección de valores no planteada abiertamente como opción a la sociedad.²⁰⁵

El BM, también advierte esta no correspondencia de la realidad de los países en desarrollo con su modelo, pero tiende a ubicar esas incongruencias en una de dos categorías: o como resistencias políticas (o culturales) a un cambio deseable, o como imperfecciones en el funcionamiento del "mercado" educativo²⁰⁶. Por eso es que, para ajustar la realidad al modelo, además de la privatización y la descentralización, las políticas van a orientarse *coyunturalmente* a reformar, desde el Estado, el funcionamiento real del sistema educativo, para institucionalizar nuevas pautas de comportamiento de sus agentes que se acerquen a las que supone el modelo de competencia perfecta.

En algunas áreas, van a dar al Estado un papel permanente, pues, por su naturaleza, la educación es considerada un bien semi-público, el modelo admite la intervención estatal en educación, provisto que el sector público deba competir abiertamente con el sector privado y que los mecanismos de asignación pública de recursos se asemejen a los del mercado ideal, para asegurar la eficiencia del sistema

En este sentido, van las recomendaciones de minimizar la gratuidad, recuperando los costos siempre que sea posible, haciendo pagar por la educación a quien la recibe (préstamos a los estudiantes antes que becas, aranceles, contribución de recursos por parte de la comunidad beneficiada, etc.). Cuando, por razones políticas, no sea posible pasar a un sistema arancelado, se

²⁰⁵ Suele pensarse que lo ideológico en educación tiene que ver con los contenidos de las materias sociales, tema en que el BM no parece incursionar con tesis predefinidas. Sin embargo, generalmente la ideología no opera de esa manera abierta, ni es siempre fácilmente discernible incluso para los que la encarnan.

²⁰⁶ Con demasiada frecuencia, los sistemas y reformas educativos están subordinados a los sindicatos de maestros quienes están comprometidos en mantener el *status quo*" (Tomado del discurso del Sr. Shadid Husain, Vicepresidente del Banco Mundial para América Latina y el Caribe). Ver: PROMEDLAC V, Informe Final, UNESCO, ED/MD/96, 1993.

admitirá que otras fuentes de ingresos “genuinos” compensen por la “artificialidad” de los precios subsidiados, como la venta de servicios de las universidades a la empresa privada.

En los casos en que estas alternativas son insuficientes y es necesario invertir recursos públicos no recuperables, se propone focalizar con precisión para evitar subsidiar a quien no lo necesita. Por ejemplo, dando becas solamente a estudiantes con capacidad para aprender y sin recursos actuales o previstos para pagar o devolver créditos. Pero incluso esto deberá hacerse, hasta donde sea posible, mediante mecanismos de mercado: así, en vez de dar becas en determinados colegios subsidiados, se deberán dar cupones a los estudiantes para que paguen su matrícula en el colegio que prefieran, de modo que los colegios compitan entre sí en el mercado de alumnos. Igualmente, si se van a asignar recursos públicos para la innovación o el desarrollo a establecimientos educativos, éstos tendrán que competir en un cuasi-mercado: habrá un organismo que evalúe las propuestas y que diga cuáles son las más eficientes.

Para este modelo, será el mercado mundial -en interacción con las condiciones locales- el que definirá qué actividades económicas y qué tecnologías se desarrollarán en cada país. Y esto, en un momento de cambio, de transformaciones constantes en la época actual, en mercados, tecnologías y modos de desarrollo, es difícil de predecir.

No pueden ser los funcionarios de un ministerio quienes determinen hacia dónde tiene que ir la educación. Tiene que ser el mercado. Esto se basa en la apreciación, bastante correcta, de que la educación -sobre todo la universitaria- se autonomizó de las necesidades reales de la economía, y se quiere resolver esto restableciendo su articulación con la demanda del mercado.²⁰⁷

Sostiene, que en vez de que el Estado invierta --que no lo hace por su propia necesidad, sino por una decisión arbitraria-- sea el mercado y el empresario quien decida hacerlo. Esta podría ser una hipótesis plausible que merece ser puesta a prueba. Sin embargo, ya está demostrado empírica y teóricamente que el mercado de los servicios educativos no funciona como supone esta teoría económica.

²⁰⁷ Ver: CEPAL, “Panorama Social de América Latina. Edición 1993”, Santiago, 1993; CEPAL/PNUD, “Magnitud de la pobreza en América Latina de los ochenta”, s.l., mayo 31 1990; CEPAL, “El perfil de la pobreza en América Latina a comienzos de los años 90”, en Notas sobre la economía y el desarrollo, núm. 536, Santiago, noviembre 1992.

Siempre en base al mismo modelo, se llega a la conclusión de que la mejor inversión es invertir en la escuela primaria. En apoyo a esto se usan estimaciones --por medio de regresiones estadísticas históricas--, de que el aumento del ingreso percibido por una persona analfabeta (en cuya educación se invierte determinada suma), es proporcionalmente mayor que el que percibiría un graduado en cuya educación adicional se invirtiera lo mismo. Por todo lo cual rendiría más socialmente invertir en educación primaria que en secundaria y superior, ya que sumando los mayores incrementos de ingresos personales se lograría un mayor incremento del ingreso nacional por peso adicional invertido. En análisis de este tipo se apoya la hipótesis de que la ventaja "social" coincidiría con la ventaja de los sectores más carenciados.

Para poder hacer efectivo ese mayor beneficio privado y social (suponiendo que fuera efectivamente superior), se requiere un desarrollo que garantice un crecimiento adecuado de la demanda de trabajo. Pero eso a su vez, exigiría invertir en otros niveles de la educación y en otros sectores económicos, así como impulsar otras instituciones más allá del mercado. Y la posibilidad de cumplir con esas condiciones depende en buena medida de la estructura de las inversiones privadas a escala nacional y global.

Aparentemente se apela al sentido común, según el cual, necesariamente, quien tenga mejor educación tendrá más oportunidades. Hay una falacia de composición de lo macro a partir de lo micro, riesgo bien conocido para los epistemólogos de las ciencias sociales.

La escuela, es vista como empresa que ensambla y organiza insumos de la educación y produce recursos humanos, con un cierto nivel de aprendizaje. Y se pretende que lo haga, como cualquier empresa sometida a la competencia, al mínimo costo posible. Estimados los costos de esos "insumos", se obtienen relaciones de costo-efectividad respecto al objetivo del aprendizaje.

Si se aplica el método rigurosamente, se llegará a ciertas conclusiones que, entre otras cosas por las limitaciones conocidas del método,²⁰⁸ deberían ser tomadas como meras hipótesis,

²⁰⁸ Debe tenerse presente que cuando el modelo sugiere que un factor es menos costo-efectivo que otro, no quiere decir que el factor no sea importante. Es más, el número de alumnos por maestro, o los salarios de éstos, sí inciden positivamente en el aprendizaje de los alumnos. Lo que se dice al afirmar que no son medidas costo-efectivas es que son vías relativamente más costosas de lograr una mejoría en el aprendizaje. También es importante tener presente que se trata de un "análisis marginal", que supone la presencia de otros factores complementarios cuando se modifica en pequeña escala el factor que se está evaluando. Una de las limitaciones de este modelo es que su validez debería limitarse a pequeñas variaciones desde el punto de partida, pues cuando se modifican drásticamente las

como la de que es mejor invertir en textos y no en salarios o en capacitación a largo plazo de maestros, o bien en financiar desayunos escolares y no en modificar las condiciones que hacen que los alumnos lleguen hambrientos a la escuela, que es costo-eficiente duplicar el número de alumnos por aula y maestro, etc. etc. Es evidente, que algunas de estas propuestas son hoy muy bienvenidas desde la perspectiva de la eficiencia máxima del gasto público que, por otro lado, se quiere reducir al máximo como parte de las políticas de ajuste.

Dada la importancia que le asignamos a este tema, es ilustrativo el artículo 26, párrafo 1, de la Declaración Universal de Derechos Humanos: “Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita... La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.”

Como contraparte, transcribimos las condiciones establecidas por el BM en su Reporte número 17174, del 4 de junio de 1998, para conceder un préstamo a universidades privadas mexicanas. Se exige a los solicitantes de ingreso cubrir los siguientes requisitos: 1) El estudiante debe demostrar que es propietario de un automóvil, 2) Acreditar el tipo de escuela a la que asistió (oficial o privada), 3) Demostrar que es propietario de una computadora, 4) Acreditar el nivel de escolaridad del padre, 5) Demostrar cuál es la principal actividad económica del padre, 6) Acreditar que la madre es propietaria de un automóvil, 7) Describir el tamaño de la casa habitación (cinco diferentes niveles), 8) Indicar el ingreso mensual familiar (ocho diferentes categorías de ingreso), y 9) Seguridad económica para completar los estudios. Lo sorprendente de esto es que “las anteriores condiciones fueron ordenadas al Centro Nacional de Evaluación (Ceneval) para seleccionar a los que podrían ingresar con mayor potencial a la UNAM”.²⁰⁹

Esto último podría haber quedado sin efecto, ya que uno de los seis puntos del Pliego Petitorio del Consejo General de Huelga exigía la ruptura de la vinculación UNAM-Ceneval. El

composiciones de factores, todos los coeficientes estimados pueden modificarse. Aplicarlo a reformas estructurales requiere de grandes resguardos. Estos y otros límites del modelo son ampliamente conocidos por los economistas.

²⁰⁹ Alvarez del Villar, J., “Privatizar la UNAM: Proyecto Caduco”, Periódico, Uno Más Uno, núm. 8007, 5-02-2000, México.

actual Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) anunció que se suspendían los vínculos con el Ceneval²¹⁰.

En materia educativa, la política neoliberal, en sus más de 20 años, avanza a pasos agigantados en la limitación del derecho social a la educación pública gratuita. La anulación de este derecho, se desarrolla mediante francos procesos de mutilación y desarticulación del Sistema Educativo hasta el nivel municipal; un permanente impulso a la privatización de este servicio social y la suplantación de la escuela pública básica por sistemas flexibilizados de educación a distancia.

La educación, para ganar los mercados internacionales supone costos mínimos, máximos rendimientos y educación específica, por lo que es un atentado contra la humanidad educar en este sentido, significa educar para un modelo antihumanitario, de extrema explotación, para el que los trabajadores de la educación instruyan a los seres humanos negando su parte creativa, imaginativa, talentosa y de conocimientos, para ponerse al servicio de los requerimientos del mercado mundial dominado por un puñado de 500 empresas y los consorcios financieros internacionales²¹¹.

Para los neoliberales, es una prioridad garantizar la formación de cuadros de primer nivel, para que asuman las tareas de dirección de las empresas y/o la conducción de la política del Estado. La cuidadosa formación de estos cuadros, se realiza en las escuelas particulares y con becas en el extranjero. Para el pueblo, es decir para los niños y jóvenes provenientes de los sectores de los trabajadores asalariados, campesinos, pequeños comerciantes, empresarios medianos y pequeños, la política educativa neoliberal ha definido brindar una educación de segunda o de tercera. Esto se refleja, en los fines que a la educación pública le ha asignado el régimen (enseñar a leer, escribir y, en matemáticas, las operaciones básicas) y para la educación media y superior, destrezas en el manejo de la tecnología.

²¹⁰ Martinelli, José María, "Privatización educativa: ¿apertura o cierre? Hacia una reconceptualización del conocimiento y la escuela como bienes públicos". Revista Trabajadores en línea, Núm. 19, julio-agosto de 2000, Universidad Obrera Lombardo Toledano, México.

²¹¹ Pérez Medina, Juan, "Panorama educativo de México", Revista Trabajadores en línea, Núm. 18, mayo-junio de 2000, Universidad Obrera Lombardo Toledano, México.

La situación actual se inició con la firma del Acuerdo Nacional Para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) en mayo de 1992. A través de este convenio, se traslada a los gobiernos de los estados la responsabilidad de garantizar el servicio educativo, al desarticular el Sistema Educativo Nacional en 31 sistemas estatales, quedando pendiente el establecimiento del sistema descentralizado del Distrito Federal y la desincorporación o transferencia de los servicios de educación media superior y superior. En el ANMEB, permanece centralizado el mando a través del financiamiento, la normatividad y la evaluación²¹².

Los nuevos sistemas estatales de educación, quedaron completamente legitimados en la nueva Ley General de Educación (LGE). En las atribuciones del Ejecutivo Federal, citadas en la LGE, en el Capítulo II, acerca del Federalismo Educativo, no aparece ya la responsabilidad de prestar el servicio educativo, a diferencia de las atribuciones y obligaciones de los gobiernos locales, a quienes la LGE les asigna como responsabilidad "...prestar los servicios de educación"; a su vez, la citada ley otorga a los gobiernos municipales esta misma responsabilidad de "promover y prestar servicios educativos de cualquier tipo o modalidad". La perspectiva entonces es avanzar a la municipalización de la educación.

El proyecto modernizador salinista, reconocía el deterioro de las líneas verticales de mando en las escuelas, como obstáculo para la implementación de la política neoliberal, por lo que otro de los objetivos de la descentralización es acercar la fiscalización de la labor del docente, tarea que fue asignada (en el ANMEB y en la LGE), a los consejos de participación social, buscando traducir esta participación en "...una verdadera contraloría social" (ANMEB).

El llamado proyecto escolar, es parte integrante del plan de municipalización y configura, el último paso de la desarticulación del Sistema Educativo. Se trata de responsabilizar a los trabajadores de la educación, a los padres de familia y a las autoridades municipales de la prestación del servicio, y del establecimiento de las metas educativas en ese nivel, de la ubicación de los recursos y necesidades, de la instauración de actividades y de la correspondiente evaluación. En esas tareas, intervienen los Consejos de Participación Social, a quienes, además, se les asigna la tarea de la contraloría de la labor educativa y de la incorporación de nuevas fuentes de financiamiento, con esas tareas se transforman nuestras condiciones generales de

²¹² Ibid.

trabajo y se establecen las condiciones necesarias para que el gobierno pueda estimar el desempeño profesional, que es el aspecto de la Carrera Magisterial, que a la fecha no ha podido calcular²¹³.

Con los criterios y parámetros neoliberales, se establecen los métodos e instrumentos de evaluación. Se trata de apreciar o, mejor dicho, calificar los hábitos, actitudes y destrezas alcanzados por los alumnos en la escuela; de esta manera, la escuela es el espacio por excelencia para reproducir la indiscriminada competencia individual, el productivismo eficientista, el consumismo y la búsqueda de satisfactores inmediatos.

La conducción de estos nuevos procesos de evaluación, calificación, selección y certificación, ha sido depositada en el Ceneval, institución privada que, además de apearse fielmente a los fines y lineamientos neoliberales, ajusta la elaboración, aplicación y calificación de sus instrumentos evaluativos a los cada vez más reducidos recursos materiales y financieros, convirtiéndose en una verdadera criba o cedazo, para estrechar la matrícula en las escuelas o cerrar el paso a la promoción en Carrera Magisterial.

Se trata, en definitiva, de transferir la educación de la esfera de la política a la del mercado, negando su carácter de derecho social.

Al convertir a la escuela en un mercado y a la calificación en un fetiche, se deshumaniza el proceso de adquisición de conocimientos y se convierte a los alumnos y maestros en objetos con un precio; a partir de la relación entre mercancías, la educación se transforma en un mercado. El conocimiento, deja de ser un objetivo para ceder su lugar a la calificación, la calificación entendida como precio lo es todo. Los seres humanos, dejan de serlo para convertirse en mercancías con un precio. Este es el proceso que está implícito en el proyecto neoliberal.

En 1988, la educación llegó a uno de sus mayores desastres: la pérdida del 35% del financiamiento real; el crecimiento reducido de la población escolar, que apenas rebasó el uno por ciento, es decir, mucho menor al crecimiento de la población entre 6 y 24 años; la reducción del salario real de los docentes, entre un 45 y un 50% (sólo en los años de ese gobierno); y, entre

²¹³ Ibid.

otros males, la multiplicación de las entidades burocráticas del sistema educativo de uno a treinta y dos centros estatales²¹⁴.

5.3.1. Las cifras en la educación pública.

El cuadro 6, no muestra el gasto en Educación Pública en pesos corrientes, pesos constantes de 2002, la variación porcentual año con año, y el porcentaje del PIB. Hemos tomado el periodo 1980-2002, porque es dentro de éste que se da la reforma del Estado, el cambio en la política económica y el cambio en la política social. En objetivo es obtener nuestras propias conclusiones respecto al interés que le ha prestado el Estado a la educación pública en dicho periodo. Es decir queremos ver si se ha incrementado en términos reales el presupuesto destinado a este rubro, y cuales han sido los años más críticos.

Cuadro 7

Gasto Ejercido en Educación Pública 1980-2002 (Millones de pesos)				
Años	Pesos corrientes	Pesos constantes de 2002	Variación porcentual real (porcentajes)	Porcentaje del PIB
1980	139.90	113963.40	--	3.13
1981	220.50	141359.30	24.04	3.57
1982	368.60	145714.70	3.08	3.70
1983	486.90	100240.80	-31.21	2.66
1984	826.90	106132.20	5.88	2.72
1985	1332.00	108232.50	1.98	2.70
1986	2112.70	98087.10	-9.37	2.54
1987	5034.30	96746.40	-1.37	2.46
1988	10120.10	96709.20	-0.04	2.43
1989	12998.20	98170.00	1.51	2.37
1990	17702.40	104345.80	6.29	2.40
1991	25039.30	119750.20	14.76	2.64
1992	19617.10	82001.30	-31.52	1.74
1993	22972.30	87700.90	6.95	1.83
1994	27610.90	97356.40	11.01	1.94
1995	34600.60	88500.70	-9.10	1.88
1996	46539.60	91046.30	2.88	1.84
1997	51909.80	86270.40	-5.25	1.64
1998	62971.00	90711.80	5.15	1.64
1999	73102.60	91369.00	0.72	1.59

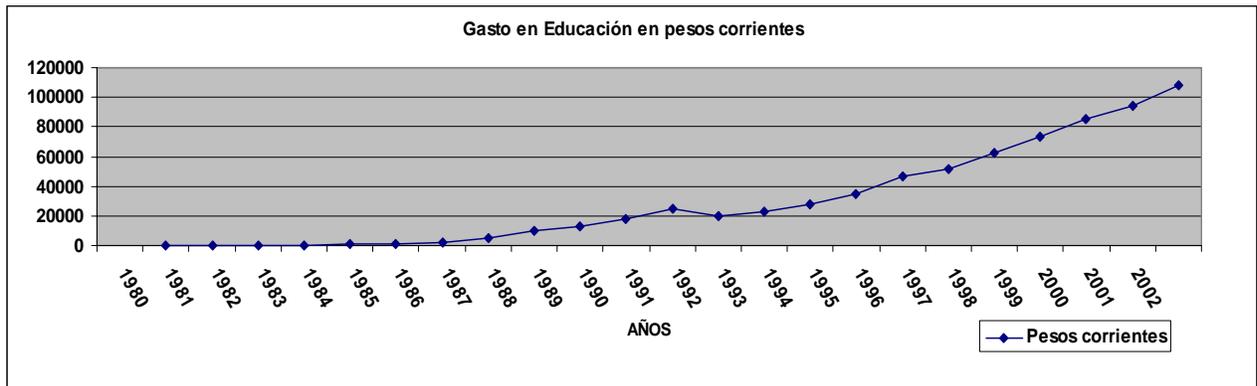
²¹⁴ García Durán, Anastasio, "Nada ni nadie detendrá la Revolución Educativa", Revista Trabajadores en línea, Núm. 23, marzo-abril de 2001, Universidad Obrera Lombardo Toledano, México.

2000	85550.80	95190.60	4.18	1.56
2001	94380.90	98713.10	3.70	1.62
2002	107991.50	107991.50	9.40	1.76

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados. Cámara de Diputados LVIII Legislatura. "Rendición de Cuentas: La LVIII Legislatura y sus contribuciones a la reforma fiscal" Agosto de 2003, México, D.F.

En la gráfica 1, podemos observar una tendencia ascendente del gasto en educación, pero es engañosa, porque estas cifras no están deflactadas (no se ha quitado la inflación de ellas). Los no economistas podrían pensar que efectivamente el gobierno ha venido aumentando el presupuesto para la Educación Pública.

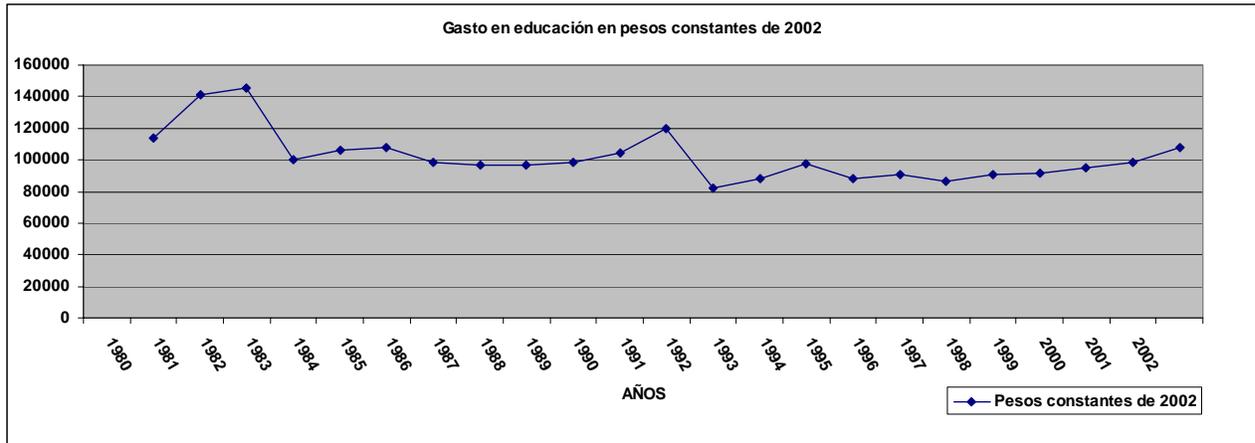
Gráfica1



Sin embargo, en las gráficas que a continuación presentamos, veremos la verdad.

En la gráfica 2, veremos que pasa con el Gasto en educación en pesos constantes de 2002.

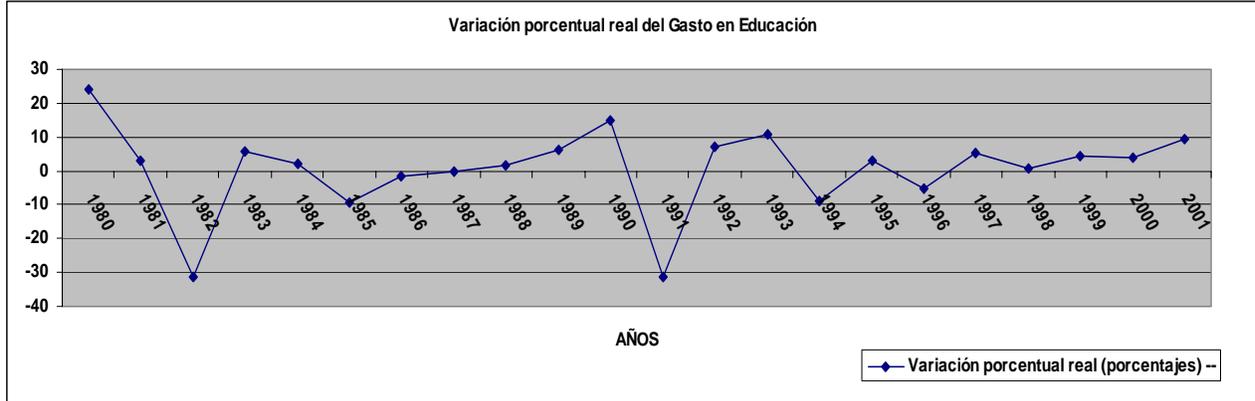
Gráfica 2



En esta gráfica, ya podemos ver la evolución del gasto real en educación pública, porque las cifras están deflactadas, es decir, aquí si podemos ver sí el presupuesto para este rubro aumentó o no. Llama la atención que en plena crisis de la deuda en 1982 se registra la cifra más alta (14,5714.70 millones de pesos), después se desploma en 1983, luego se registra una muy ligera recuperación para volver a caer y mantenerse más o menos constante durante toda la llamada década pérdida (los años ochenta). En 1991, se registra una recuperación que llega a 11,9750.20 millones de pesos, para después volver a caer a cifras inferiores, excepto en 1995, que las que se tuvieron en la década perdida, es decir, el presupuesto real fue inferior en la década de los noventa, comparada con el de la década de los ochenta. Sólo hasta el año 2001 se alcanza una cifra ligeramente superior a la que se tuvo en 1982, es decir, que después de 20 años de política económica neoliberal, el gasto real en educación pública por parte del Estado es menor en 37,723.20 millones de pesos.

Veamos ahora la gráfica 3, correspondiente a la variación porcentual real del Gasto en educación:

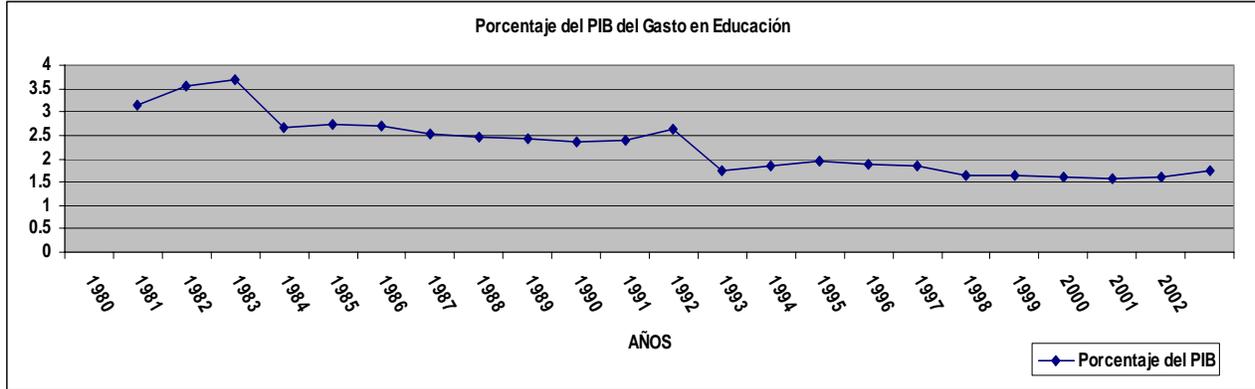
Gráfica 3



Podemos observar, que esta gráfica nos muestra muy claramente como se comporta la variación porcentual del Gasto Real en Educación pública año con año. Y podemos darnos cuenta, que lo más interesante son las caídas registradas de 1982 a 1983 (-31.21%), y de 1991 a 1992 (-31.52%). Las demás variaciones negativas son ligeras. Es importante hacer notar que de 1980 a 2002 ya no hubo variaciones negativas, pero las variaciones positivas son muy ligeras, por ejemplo, de 2001 a 2002 sólo hubo una variación de 9.4%. En realidad esta gráfica complementa a la anterior, sólo para ver con mayor claridad en que años se dieron las caídas más bruscas del gasto real en educación pública. Sin embargo, eso no significa que el presupuesto real de 2002 haya sido mayor que el de 1982.

La gráfica 4 es muy importante, porque refleja el grado de interés que tiene el estado en cumplir la recomendación de la UNESCO, en el sentido de que los gobiernos deben destinar 6 por ciento del PIB, en la educación de sus pueblos.

Gráfica 4



Lo preocupante de las cifras y de la gráfica, es que podemos observar que la tendencia general es a la baja. Es verdad, que el porcentaje de 2002 (1.76%) es mayor que el de 2001 (1.62%), pero si comparamos el porcentaje de 1982 (3.7%) con el de 2002 (1.62%), vemos como éste último se ha reducido casi en la mitad, lo que deja claro, el abandono gradual de la responsabilidad por parte del Estado Neoliberal. También vemos con claridad el recorte presupuestal a las instituciones de Educación Pública (principalmente las universidades), y los bajos salarios de los académicos y administrativos que laboran en las mismas. No cabe duda, que los espacios que esta dejando descubiertos el Estado, están siendo cubiertos por la iniciativa privada, lo cual es un indicador más, del proceso de privatización de la educación. Paradójicamente, el actual Secretario de Educación, Reyes Taméz, anunció recientemente, que para el año 2006 se alcanzará gradualmente el 6 por ciento del PIB en Educación.

La intención del cuadro 7 y de sus respectivas gráficas, es ver con mayor precisión el comportamiento de las tasas de crecimiento año con año del Gasto en Educación Pública a Precios Corrientes, a Precios Constantes 2002=100 y la tasa de crecimiento del Porcentaje del PIB.

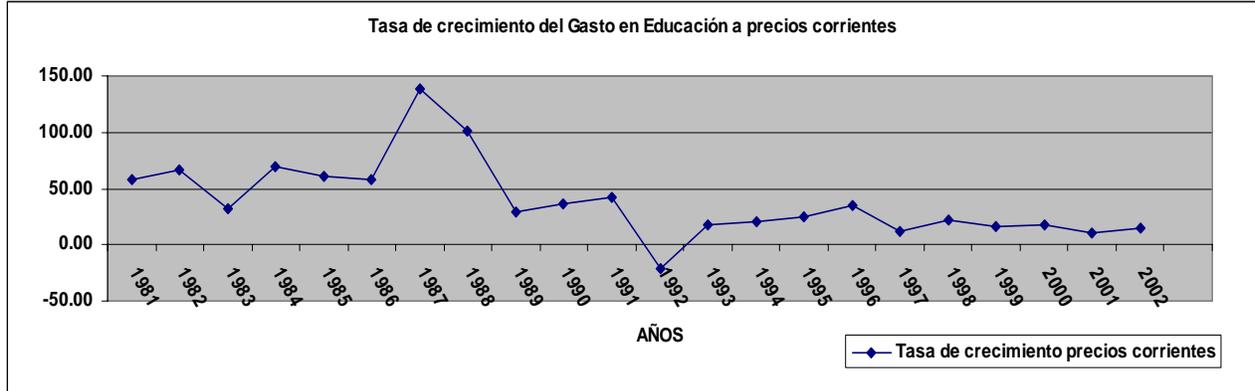
Cuadro 8

Tasas de crecimiento del Gasto Ejercido en Educación Pública 1981-2002 (Millones de pesos)			
Años	Tasa de crecimiento precios corrientes	Tasa de crecimiento a precios constantes de 2002	Tasa de crecimiento del porcentaje del PIB
1981	57.61	24.04	14.06
1982	67.17	3.08	3.64
1983	32.09	-31.21	-28.11
1984	69.83	5.88	2.26
1985	61.08	1.98	-0.74
1986	58.61	-9.37	-5.93
1987	138.29	-1.37	-3.15
1988	101.02	-0.04	-1.22
1989	28.44	1.51	-2.47
1990	36.19	6.29	1.27
1991	41.45	14.76	10.00
1992	-21.65	-31.52	-34.09
1993	17.10	6.95	5.17
1994	20.19	11.01	6.01
1995	25.32	-9.10	-3.09
1996	34.51	2.88	-2.13
1997	11.54	-5.25	-10.87
1998	21.31	5.15	0.00
1999	16.09	0.72	-3.05
2000	17.03	4.18	-1.89
2001	10.32	3.70	3.85
2002	14.42	9.40	8.64

Fuente: Elaboración propia con base en el documento: "Rendición de Cuentas: La LVIII Legislatura y sus contribuciones a la reforma fiscal", Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados. Agosto de 2003. México, D.F.

Tomando en cuenta, que las cifras de la gráfica 5 no están deflactadas, es razonable pensar que la caída que se ve de 1982 a 1983 tienen que ver con la crisis de 1982; el brusco incremento que se ve de 1986 a 1987 tiene que ver con la tasa de inflación de 1987 que casi fue de 100 por ciento. Por su parte, la caída negativa que se registra de 1991 a 1992 refleja el control que estaba ejerciendo el gobierno sobre el índice de inflación, además de reducir el gasto social para mantener equilibradas las finanzas públicas.

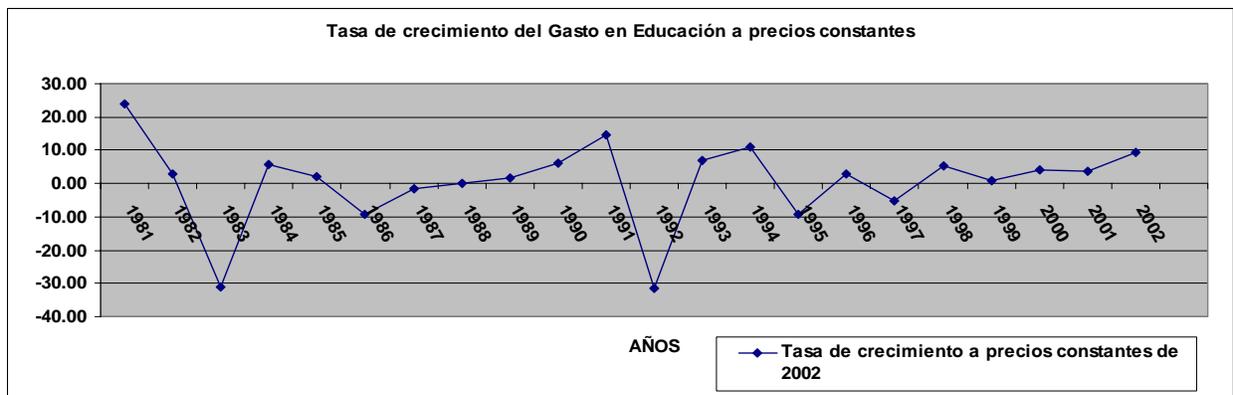
Gráfica 5



El hecho, que de 1983 a 2002 la línea de la gráfica se suavice, significa que para todos esos años la tasa de inflación fue menor de un dígito. Pero ello se logró a través de una política monetaria neoliberal consistente en disciplinar las finanzas públicas: poner topes salariales, reducir la oferta monetaria y otras medidas de corte neoliberal que provocaron una disminución del ingreso y la demanda. La gráfica 6 nos muestra con más énfasis lo aquí expuesto.

En ella vemos la tasa de crecimiento del gasto real en educación pública porque se calculo con cifras deflactadas.

Gráfica 6

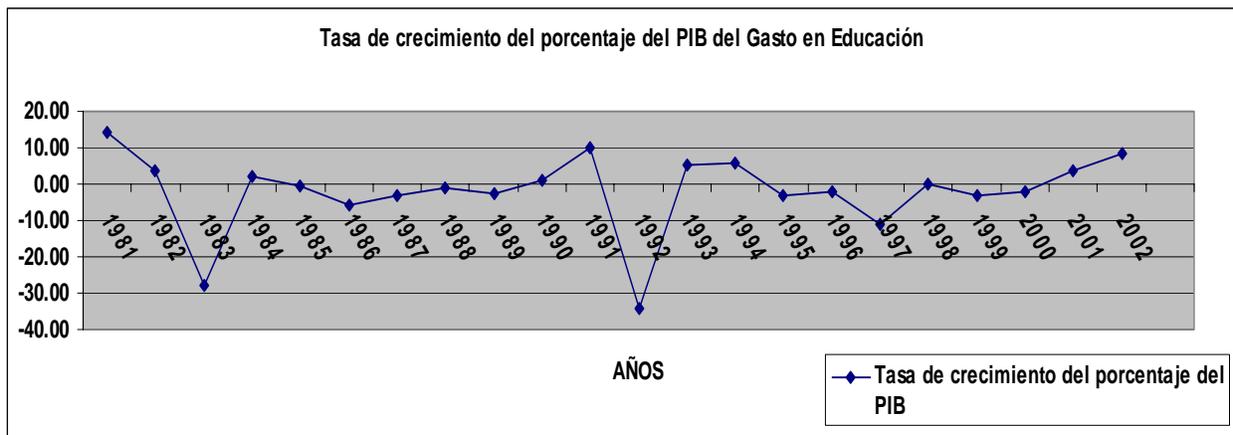


En términos generales, el análisis es similar al de la gráfica 5, pero como ésta representa el gasto real no es extraño encontrar aquí seis cifras negativas, destacando nuevamente la de 1982-1983 que, como ya dijimos, refleja la crisis de la deuda de 1982; la de 1991-1992, que refleja la política ortodoxa de choque. Es importante destacar que esta gráfica también está

reflejando el “error de diciembre” que provocó una crisis durante 1995, se puede ver con claridad la caída de 1994-1995 en -9.10. Asimismo, la caída de 1996-1997, es un reflejo de la crisis de las Bolsas de Valores en varios países del mundo, nuestro país no fue la excepción. Independientemente de la política económica, los acontecimientos abruptos o inesperados también afectan el presupuesto que se destine a este rubro que, al final de cuentas, está incluido dentro del gasto social.

Por último, la gráfica 7, es semejante a la que gráfica 3, pero refleja con más precisión las caídas del porcentaje del PIB destinado a Educación, es decir que el análisis es igual que el de la gráfica citada.

Gráfica 7



Pero nuevamente podemos citar la crisis de la deuda externa de 1982, la política ortodoxa de choque neoliberal a través de los Pactos económicos, el “error de diciembre” de 1994 que desencadenó una crisis financiera en 1995 y la crisis de las Bolsa de Valores en 1997. Por lo demás, también podemos ver que el porcentaje del PIB de 2002 es apenas un poco menos de la mitad que el de 1982. Nuevamente podemos decir que después de 20 años de neoliberalismo estamos lejos de cumplir con la recomendación de la UNESCO que consiste en destinar seis por ciento del PIB a la educación.

Doce años después, el Presidente Vicente Fox, para continuar la política educativa de los regímenes de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, ha retomado las mismas bases y el discurso inicial

de 1984; y sin más le ha denominado también Revolución Educativa. De esta manera, los propósitos hasta ahora expuestos, con palabras más, palabras menos, siguen siendo los mismos: contagiar la pasión por la calidad; establecer la equidad como un imperativo en la educación (que ningún mexicano quede fuera del sistema educativo nacional); impulsar los valores; vivir el federalismo; fortalecer la ciencia, la tecnología y la innovación

Los planteamientos del proyecto educativo actual, como puede constatarse, coinciden sustancialmente con los formulados en los tres regímenes anteriores; por lo que, sin duda, el trasfondo común obedece a los lineamientos de la política neoliberal, que hoy se presenta con la imagen de cambio, de superación (las botas por los mocasines, la mezclilla por el casimir, la camisa arremangada por las mancuernillas y el uso de un lenguaje coloquial) de tal manera que, con un ropaje diferente, todo parece indicar, una vez más, se impondrá y nada ni nadie detendrá nuevamente a la Revolución Educativa.

Una reducción mayor del financiamiento del Estado en la educación, que aumentará obligadamente las cuotas de los padres de familia para la instrucción de sus hijos; conducirá la descentralización de la educación hasta la regionalización y municipalización, con el consecuente surgimiento de nuevos centros de burocracia administrativa; se agregarán las limitantes regionales, económicas y culturales a la problemática educativa local; y se ejecutará el fraccionamiento y atomización del sindicato nacional, para lograr la pérdida de su fuerza en la negociación y obtención de prestaciones para los trabajadores²¹⁵.

Todo ese proceso constituye, en suma, la sustitución silenciosa (pero cada vez más amplia y evidente) de la educación pública, por la educación mercantil de los particulares.

Equivocado el régimen neoliberal en las causas de la problemática educativa, su solución consistente en trasladar la función educadora del Estado al ámbito de las instituciones particulares, constituye, por consiguiente, el otro gran equívoco; pues dar paso al crecimiento de la educación privada, otorgándole facilidades o incluso apoyándole con recursos directos e indirectos, como hoy se está haciendo, encierra fundamentos fatalmente desatinados.

²¹⁵ *Ibíd.*

El giro de la educación pública hacia la educación privada, que los regímenes neoliberales en México han realizado, y que con la Revolución Educativa hoy pretende culminar, encierra serios y lamentables yerros. Entre éstos, están fundamentalmente, considerar a la iniciativa privada como altamente eficiente en la educación; verla, además, honesta, cumplida y formadora de elevados valores éticos²¹⁶.

Los procesos productivos y mercantiles en torno a la obtención de ganancias, íntimamente vinculados al régimen de propiedad capitalista, son incompatibles con los propósitos de formación humanística que, por encima de todo, deben ser consustanciales a los objetivos de la educación. Más aún, cuando en el presente la internacionalización económica y sus consecuencias leoninas de dominio oligopólico, hiperconcentración de la riqueza, inequidad y depauperación, amenaza incluir a la cultura y a la educación nacionales. Expuesta en su esencia la Revolución Educativa, sólo podemos ver que el esfuerzo realizado desde los inicios del siglo diecinueve, para otorgarle la facultad garante al Estado de ofrecer y asegurar la educación a todos los sectores sociales, hoy, en un giro de 180 grados, deje la función educativa al “libre mercado” (sino es que a una vulgar y dañina comercialización).

El gobierno del Presidente Fox presenta, con su Programa educativo, una evidente contradicción; pues, por una parte, se asume como el régimen del cambio, de justicia, de derecho, democrático, etc., frente a la podredumbre del priísmo; pero, por otra, con sus planteamientos, fiel e invariable a las recetas neoliberales, se apresta a culminar el daño histórico al Sistema Educativo Nacional.

5.4. Las reformas en la salud

Entre 1997 y 1999 el gasto total per cápita en salud en salud disminuyó ligeramente quedando en 2,988 pesos, pese al aumento del gasto público per cápita en 5.8% en ese periodo. Por su parte, el gasto en salud como porcentaje del PIB fue de 5.5% en 1999, ligeramente inferior a 1998 (5.6%) pero superior a 1996 (5.1%). El IMSS es la institución de salud con el mayor gasto, siendo del 1.46% del PIB en el 2000. Cada institución pública conforma su propia red de servicios y el IMSS es quien otorga el mayor número de prestaciones, seguida por la SSA y el ISSSTE. La

²¹⁶ *Ibíd.*

calidad de la atención es un área en desarrollo que a partir del año 2001 recibe un renovado impulso con la Cruzada Nacional por la Calidad de los Servicios de Salud.

El Programa Nacional de Salud 2001-2006 (PNS), precisa tres grandes retos para el sistema de salud: equidad, calidad y la protección financiera, y para enfrentarlos enuncia 10 estrategias de trabajo, que en conjunto se componen de 66 líneas de acción con 43 programas para llevarlas a efecto. El gobierno anterior había impulsado la ampliación de la cobertura del sistema, principalmente a la población rural, mediante un paquete básico de servicios de salud que contaba de 13 intervenciones que caracterizó como de bajo costo y alto impacto. A partir del 2001, el nuevo gobierno colocó el acento en la integralidad de la atención y el aseguramiento, poniendo en marcha un seguro público y voluntario para personas no derechohabientes de la seguridad social, denominado seguro popular de salud, con 78 beneficios y 191 medicamentos asociados a los mismos, que planea afiliar a más de 59 mil familias en su primer año.

En el año 2002 se inició la oferta de seguros integrales de salud por el sector privado, antes existían los denominados seguros de gastos médicos mayores, cuyas repercusiones en la cantidad de asegurados no son claras aún, pero se espera que haga más corporativa la práctica médica privada.

El programa de Reforma del Sector Salud 1995-2000 dejó como principal saldo positivo la ampliación de la cobertura, que según estimaciones dadas por la SSA, se había reducido la población sin acceso a servicios básicos de 10 millones que existían en 1995 a 0.5 millones en el 2000. Se documentó la disminución en la morbilidad y mortalidad por cólera, malaria, dengue y enfermedades inmunoprevenibles, así como el mantenimiento de la tendencia a la disminución de la mortalidad infantil, y se considera que hubo un dinamismo de la participación social en salud expresada en el desarrollo alcanzado por el movimiento de municipios por la salud, con más de 1500 incorporados en el año 2000²¹⁷.

Los recursos de cooperación financiera del sistema de Naciones Unidas (NU) para el 2000 ascendieron a 6 655 millones de dólares, aportando el Banco Mundial 6 141 millones. Los recursos para inversión otorgados por la Corporación Financiera Internacional ascendieron a 318

²¹⁷ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), "Informe sobre el desarrollo humano 2001", New York, 2001.

millones de dólares. Los fondos de cooperación técnica que provienen de las agencias y programas de NU ascendieron a poco más de 82.5 millones²¹⁸.

5.4.1. Sistema de servicios de salud

5.4.1.1. Organización general.

El sistema de servicios de salud está segmentado en tres grandes grupos, de acuerdo con la inserción laboral y la capacidad de pago de las personas, y al interior de estos el acceso a la atención se encuentra fragmentado en varias instituciones, según se describe a continuación:

Los trabajadores de la economía formal deben afiliarse por ley a alguna institución de seguridad social. En 2000 esta población ascendía alrededor de 50 millones de personas: El IMSS concentraba a la mayor parte de los asegurados (cerca del 80%), seguido por el ISSSTE, Petróleos Mexicanos (PEMEX), las Fuerzas Armadas (SEDENA), Marina y diversos seguros para trabajadores estatales.²¹⁹

El sistema para población abierta o no asegurada (alrededor de 48 millones de personas) incluye los servicios de la Secretaría de Salud (SSA), que opera en áreas urbanas y rurales de todo el país, y el programa IMSS-Solidaridad, que atiende a la población de zonas rurales definidas (alrededor de 11 millones de personas de 14 estados²²⁰). La SSA se financia por el presupuesto de la Federación y de los gobiernos estatales, esencialmente, y tiene ingresos por cuotas de recuperación de quienes pueden pagar, mientras que el IMSS-Solidaridad recibe una asignación presupuestal del gobierno federal y cuenta con el apoyo administrativo del IMSS.

El sector privado en un contexto poco supervisado, brinda una atención de calidad desigual, con precios variables y está bastante fragmentado. En 1999 se contabilizaron 2,950 unidades médicas privadas con servicios de hospitalización, que sumaban 31,241 camas, de las cuales 48% estaban en establecimientos con menos de 15 camas²²¹. Las ONGs tienen un peso poco significativo en la prestación de servicios, aunque su trabajo organizado en redes es cada

²¹⁸ Organización de Naciones Unidas, “Informe de la Coyuntura Económica”, CEPAL, México, 2001.

²¹⁹ Dirección General de Estadística e Informática, SSA, “Aportación para la integración del anexo estadístico del I informe de gobierno”, Mimeo., México, 2000.

²²⁰ Ibid.

²²¹ Aspectos Relevantes de la infraestructura de las unidades médicas del Sector Privado. Sal Pub Méx 43(2); 2001.

vez más relevante en los ámbitos de sexualidad y reproducción, VIH/SIDA, violencia intrafamiliar, atención a las adicciones y a las discapacidades.

Asimismo, se conoce que los afiliados a la seguridad social y la población general de todos los niveles económicos acuden eventualmente a la medicina privada pagando de su bolsillo por los servicios consumidos.

5.4.1.2. Financiamiento y gasto

La información sobre gasto público en salud está bajo la responsabilidad de las SHCP y de SSA, quien tiene un sistema de cuentas nacionales en salud que también recopila datos del sector privado. Entre 1977 y 1999 el gasto total per cápita disminuyó 1.3%, pese al aumento del gasto público per cápita en 5.8%, mientras el gasto privado en salud global y per cápita disminuyó, aunque se mantiene superior al público. (Véase el siguiente cuadro)

Cuadro 9

Gasto Nacional en Salud, 1997-2000
(Millones de pesos constantes)

Indicador	1997	1998	1999	2000
Gasto público en Salud	126,638	138,854	139,042	135,141
Gasto privado en Salud	161,421	165,806	155,105	ND
Gasto total en Salud	288,059	304,660	294,147	ND
Gasto público en Salud per cápita	1,330	1,439	1,407	1,347
Gasto privado en Salud per cápita	1,696	1,719	1,581	ND
Gasto total en salud per cápita	3,027	3,159	2,988	ND

Fuente: SSA/DGIED. Sistema de Cuentas Nacionales de Salud (hasta 1998 datos recolectados por FUNSAUD)

El gasto total en salud como porcentaje del PIB tuvo en 1998 su valor más elevado de los últimos años con 5,6%, disminuyendo a 5,5% en 1999, siendo la composición pública y privada de 2,6% y 2,9%, respectivamente. El IMSS es la institución que tiene la mayor proporción del gasto público que para el año 2000 fue 1.46% del PIB, seguido por la SSA (0.65%) y el ISSSTE (0.23%)²²².

Entre 1996 y 1999 todas las instituciones públicas, excepto el IMSS-Solidaridad, aumentaron su gasto como proporción del PIB, tendencia que para el año 2000 sólo mantuvieron la SSA y el ISSSTE. Hay diferencias en el gasto per cápita que ejerce cada institución pública,

²²² Dirección General de Información y Evaluación del Desempeño SSA. Sistema Nacional de Cuentas Nacionales en Salud. México 2002.

evidenciado en el siguiente cuadro, donde se aprecia que PEMEX alcanza a ser dos veces superior al IMSS y más de tres veces a la SSA y el ISSSTE. El gasto público tiene una alta concentración en la atención curativa, por ejemplo, los hospitales de segundo y tercer nivel del IMSS consumen cerca del 75% del presupuesto de la institución y en el ISSSTE esta cifra es del 69%²²³.

Cuadro 10
Gasto Nacional en Salud como porcentaje del PIB, 1996-2000

Indicador	1996	1998	1999	2000
Gasto público en Salud	2.3	2.6	2.6	2.5
Gasto privado en Salud	2.8	3.0	2.9	ND
Gasto total en Salud	5.1	5.6	5.5	ND
Gasto por Institución				
SSA	0.42	0.58	0.63	0.65
IMSS-Solidaridad	0.08	0.08	0.07	0.07
IMSS	1.37	1.50	1.55	1.46
ISSSTE	0.18	0.21	0.22	0.23
PEMEX	0.07	0.08	0.08	0.08

Fuente: SSA/DGIED. Sistema de Cuentas Nacionales en Salud. (Hasta 1998 datos recolectados por FUNSALUD)

El mayor porcentaje del gasto nacional en salud según la fuente –origen de los fondos– corresponde a los hogares, que pasó de 50% en 1993 a 57.5% en 1998; seguido por los aportes del gobierno federal que aumentaron de 19.4% a 23.8%, mientras que los gastos de los empleadores disminuyeron luego de reformarse la ley de seguridad social en 1997, siendo en 1998 de 18.4% cuando en 1993 eran 29.1%. Según la concentración de los fondos, el sector privado tiene el mayor porcentaje con 53.9% en 1998²²⁴. Asimismo, los fondos de la seguridad social han disminuido luego de 1997 cuando se separaron los fondos de pensiones y de salud, a raíz de modificaciones introducidas a la ley de seguridad social.

²²³ Secretaría de Salud (SSA). Programa Nacional de Salud 2001-2006. Primera edición. México. 2001

²²⁴ Ibid.

Cuadro 11

Porcentajes del Gasto Nacional en Salud según Fuentes y Fondos

	1993	1994	1997	1998
Fuentes				
Hogares	50.3	49.1	61.2	57.5
Empleadores	29.1	28.3	17.8	18.4
Gobierno Federal	19.4	19.7	20.7	23.8
Gobiernos Estatales	1.2	2.9	0.3	0.3
Total	100	100	100	100
Fondos				
Seguridad Social	42.4	42.6	32.2	32.8
No asegurados	12.8	12.9	11.5	13.3
Privados	42.4	41.9	56.3	53.9
Seguros privados	2.4	2.6	0	0
Total	100	100	100	100

Fuente: SSA/DGIED. Sistema de Cuentas Nacionales en Salud (datos recolectados por FUNSALUD)

El IMSS oferta desde 1998 un seguro de salud para la familia a quienes no están vinculados a la economía formal, que alcanzaba un millón y medio de personas en el año 2000, que se financia con aportación del afiliado y del gobierno federal mediante el pago por adelantado de la cuota anual. Los beneficios son casi iguales a los del régimen ordinario de esa institución, pero aceptan a quienes tienen enfermedades preexistentes y limita ciertas intervenciones quirúrgicas y tratamientos costosos en los primeros años.

Los seguros privados brindan cobertura en el ramo de gastos médicos mayores a alrededor de 2,8 millones de personas (menos del 3% de la población) y en el año 2002 se inicia la oferta de seguros integrales por las empresas aseguradoras autorizadas, luego de modificarse la ley que prohibía este ramo para el sector privado. Este seguro está sujeto a una fuerte regulación por parte de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, dependiente de la SHCP, y por la SSA²²⁵.

5.4.1.3. Seguimiento y evaluación de la reforma sectorial

El Programa de Reforma del Sector Salud 1995-2000 (PRSS), enunció las principales transformaciones del sector para ese periodo, con seis lineamientos de trabajo que se implementaron en grado variable por la SSA y el IMSS, como se detalla a continuación²²⁶.

²²⁵ *Ibíd.*

²²⁶ *Ibíd.*

5.4.1.4. Evaluación de los resultados de la PRSS

La implementación de los cambios y transformaciones que encierra el PNS 2001-2006, apenas han comenzado, siendo prematuro cualquier juicio o atribución de impacto sobre el sistema de salud. Por ello, los análisis de esta sección, serán con referencia esencial a los resultados vinculados o atribuibles al PRSS 1995-2000 y al conjunto de saldos medible que deja ese proceso, así como sobre los objetivos no logrados.

5.4.1.5. Equidad

Sus principales logros se relacionan con el incremento de la cobertura formal con servicios de salud, que se desarrollaron en dos vertientes:

1. La población asegurada pasó de 47.5 a 55.1 millones, atribuido al seguro de salud para la familia del IMSS para población no vinculada a la economía formal,

2. La población no asegurada sin acceso regular a servicios de salud se redujo de 10 millones a 0,5 millones entre 1995 y 2000, según cifras ofrecidas de la SSA, atribuido esencialmente al programa de ampliación de la cobertura, compuesto por un irreductible de 13 intervenciones que la autoridad sanitaria tipificó de bajo costo y alto impacto en la salud, que operó en el área rural de estados seleccionados²²⁷.

Fue un periodo donde el gasto en salud no creció, de hecho los valores más altos de gasto anual en salud per cápita y como porcentaje del PIB en los últimos años corresponden a 1994 (264 USD y 6.6%, respectivamente), decreciendo notablemente en 1995 a raíz de la crisis económica de ese año, para luego aumentar año tras año hasta 1999²²⁸.

5.4.1.6. Efectividad y calidad

La mortalidad infantil descendió, tanto en su valor nacional (para 1999 era 14.5 la observada y 22.8 la ajustada). En relación con la mortalidad materna, la tasa nacional se mantuvo

²²⁷ González Fernández JA., "Política social y de salud en México", Presentación en la sede de la OPS, Washington D.C. Septiembre de 2000.

²²⁸ Secretaría de Salud. Gasto público en salud 1999-2000. Síntesis ejecutiva. México, 2002.

estable durante la última década (5.4 por 10,000 n.v* en 1990 y 5.1 en 1999). Si hubo una disminución notable de la morbilidad y mortalidad por cólera, malaria, dengue y enfermedades inmunoprevenibles en los últimos años²²⁹.

Un objetivo no logrado del PRSS, fue la selección del médico de familia en las instituciones de seguro social, aplicado como prueba en una zona del IMSS sin que avanzara hacia la generalización²³⁰.

5.4.1.7. Eficiencia

La SSA realizó importantes modificaciones dirigidas a mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos disponibles, al completar en 1999 la transferencia de los recursos humanos, materiales y financieros desde la federación hacia los estados pasando el porcentaje de participación estatal en el presupuesto de salud de 59,0% en 1996 a 73,7% en 2000.

Un objetivo declarado por la RSS 1995-2000 que no se alcanzó fue integrar los servicios de salud para población no asegurada, persistiendo la separación de los servicios de la SSA y del programa IMSS-Solidaridad en los estados donde este último opera.

5.4.1.8. Sostenibilidad

Se introdujeron mecanismos para captar fondos adicionales mediante áreas de hospitalización para pensionados, venta de servicios según tarifa fijada o por acuerdos contractuales con otros proveedores públicos y privados, cuyos resultados claros son el incremento de los fondos para gastos operativos, que incluso alcanzan a superar la asignación del presupuesto en ese rubro. En la seguridad social, las transformaciones más notables ocurrieron en el IMSS a partir de 1997 cuando las aportaciones federales se elevaron paulatinamente del 4.5% hasta alcanzar el 28.5% de los ingresos totales esa institución, y se abrió un seguro familiar de salud para personas que estaban fuera del marco de derechohabiencia²³¹.

* nacidos vivos (n.v.)

²²⁹ *Ibíd.*

²³⁰ Consejo Nacional de Salud SSA. "Informe a la XXII Reunión Ordinaria", Octubre de 2000, México. D.F.

²³¹ *Ibíd.*

5.4.1.9. Participación y control social.

Las estrategias más relevantes fueron el impulso al trabajo de comités locales de salud, instancias creadas en la comunidad que apoyan las tareas de prevención y control de enfermedades, contabilizándose para el año 2000 su existencia en alrededor de 18 000 centros de salud del país; así como el desarrollo del movimiento de municipios por la salud con más de 1 500 municipios incorporados, los cuales generan iniciativas de mejoría y desarrollo sanitario organizadas por la autoridad local²³².

En la mayoría de los países la atención de salud se financia con aportes del Estado y de los propios beneficiarios a través de cotizaciones previsionales que corresponden a un porcentaje de sus ingresos salariales. En la mayoría de los casos los hospitales y servicios de atención de salud son administrados por el Estado. Es posible cambiar este esquema por uno en el cual el Estado complementa por medio de una subvención (voucher) los costos de la atención de salud. Los hospitales son administrados por corporaciones privadas que reciben la cotización de las personas complementadas por el aporte estatal, directamente o a través de instituciones intermediarias como compañías de seguros, etcétera.

5.4.2. Las cifras en la salud

En el siguiente cuadro mostramos el Gasto ejercido en Salud en Pesos Corrientes, Pesos Constantes de 2002, Variación Porcentual Real y Porcentaje del PIB, para el periodo 1980-2002.

²³² Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud Representación en México. Capítulo México de "Salud en Las Américas 2002" (Versión preliminar).

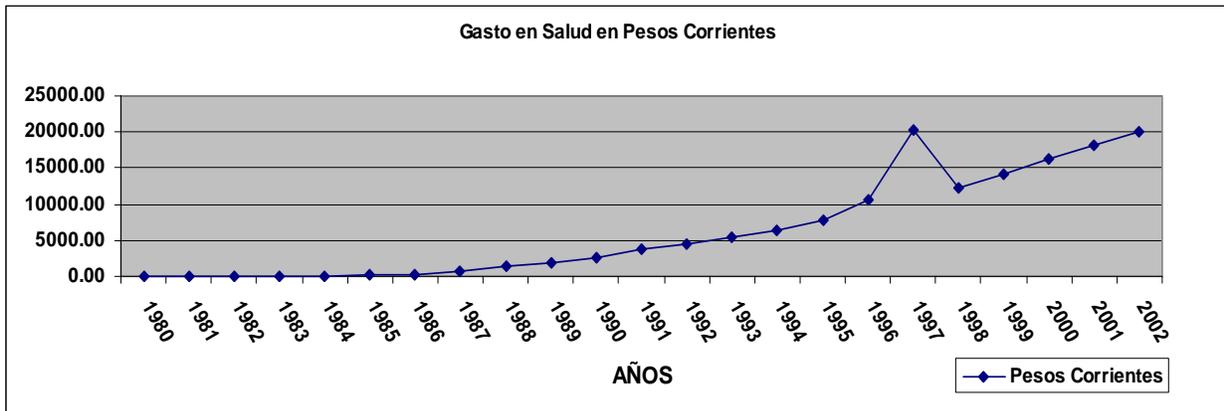
Cuadro 11

GASTO EJERCIDO EN SALUD 1980-2002				
(Millones de Pesos)				
Años	Pesos Corrientes	Pesos constantes de 2002	Variación porcentual real (porcentaje)	Porcentaje del PIB
1980	19.60	15982.60	0.00	0.44
1981	28.50	18253.20	14.21	0.46
1982	45.30	17908.00	-1.89	0.45
1983	60.60	12486.70	-30.27	0.33
1984	102.60	13171.80	5.49	0.34
1985	169.60	13776.90	4.59	0.34
1986	308.80	14336.80	4.06	0.37
1987	737.40	14171.00	-1.16	0.36
1988	1527.80	14599.90	3.03	0.37
1989	1884.70	14234.40	-2.50	0.34
1990	2489.70	14675.40	3.10	0.34
1991	3670.80	17555.60	19.63	0.39
1992	4597.30	19217.10	9.46	0.41
1993	5323.80	20324.60	5.76	0.42
1994	6285.30	22162.10	9.04	0.44
1995	7703.60	19704.10	-11.09	0.42
1996	10641.50	20818.20	5.65	0.42
1997	20286.60	33714.90	61.95	0.64
1998	12372.00	17822.30	-47.14	0.32
1999	14207.20	17757.20	-0.37	0.31
2000	16261.40	18093.70	1.90	0.3
2001	18113.50	18944.90	4.70	0.31
2002	20127.30	20127.30	6.24	0.33

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados. Cámara de Diputados LVIII Legislatura. "Rendición de Cuentas: La LVIII Legislatura y sus contribuciones a la reforma fiscal" Agosto de 2003. México, D.F.

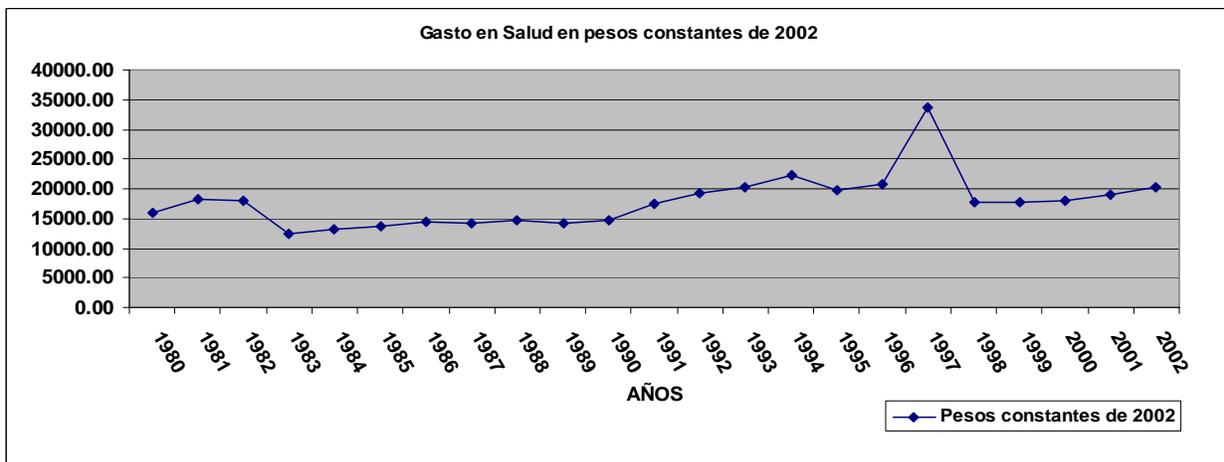
Como era de esperarse, la gráfica 8, nos indica, en términos generales, una tendencia ascendente. Pero estos datos no están deflactados. La gráfica 8 nos muestra el Gasto Real Ejercido en Salud.

Gráfica 8



En la gráfica 9, sin embargo, exceptuando el espectacular incremento que se registró en 1996-1997 (de 20818.2 a 33714.9 millones de pesos) las demás cifras nos muestran una línea más o menos constante. De hecho, si comparamos la cifra de 1982 (17980 millones de pesos) con la de 2002 (20127.3 millones de pesos), vemos claramente que la diferencia de lo ejercido entre el Estado Paternalista y el estado Neoliberal es apenas de 2, 219.3 millones de pesos.

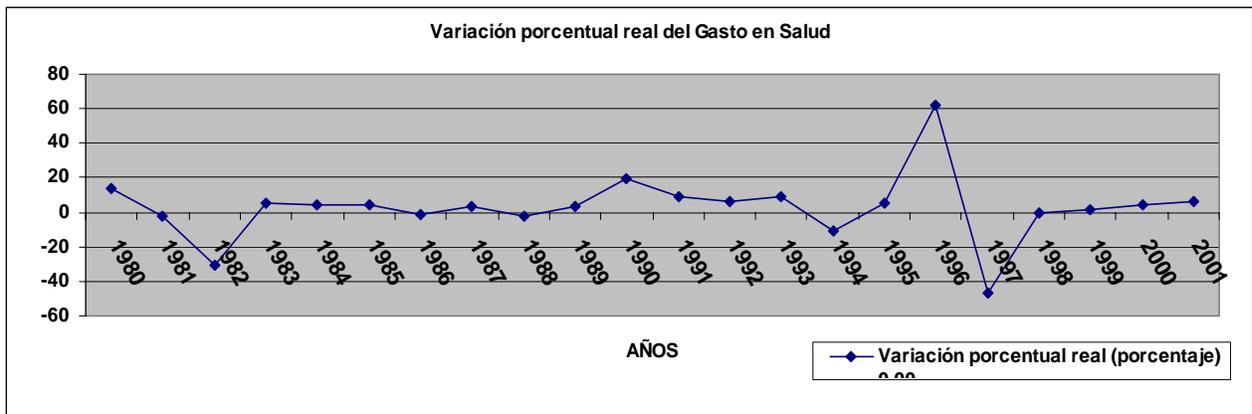
Gráfica 9



Por otra parte, el espectacular incremento de 1996-1997, responde a la reforma a la Ley del IMSS que, como ya dijimos, es proporcionar un paquete básico de prevención de salud al pueblo, dejando los niveles segundo y tercero de atención en manos de la iniciativa privada. Asimismo, el mayor incremento que hay en 2002 respecto a 1982, responde a la puesta en marcha del Plan de Salud y todos los planes de prevención.

Sin embargo, en la gráfica 10, vemos que la caída que observamos en 1981-1982 refleja los recortes presupuestales en este rubro, como consecuencia de la crisis de la deuda externa de 1982, los Pactos Económicos (programas de choque ortodoxos), se ven reflejados en el comportamiento más o menos constante en el periodo 1983-1993.

Gráfica 10



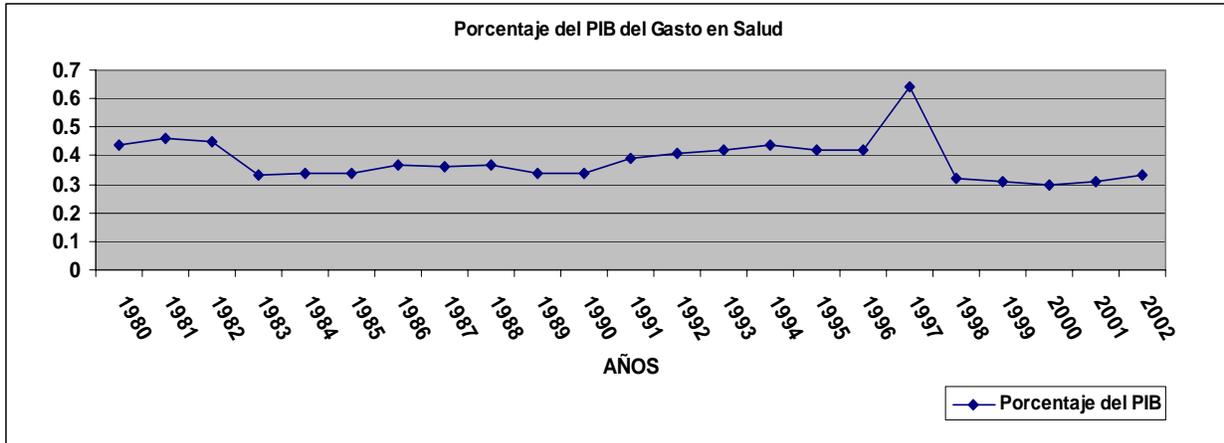
La caída de 1994-1995, refleja el error de diciembre que propició otro recorte presupuestal en 1995. Otro recorte más, se nota en 1997-1998, como consecuencia de la crisis internacional de las Bolsas de Valores (la mexicana no fue la excepción). Para el periodo 1999-2002, ya encontramos un comportamiento constante y ascendente. Al igual que en la gráfica 9, destaca el periodo 1996-1997, donde se inyectó más dinero para echar a andar la reforma al Sistema de Salud.

Independientemente de la Reforma al Sistema de Salud y los planes privatizadores del estado Neoliberal, la gráfica 10, nos ilustra claramente que en cuanto se presentan contingencias en la economía (sean internas o externas), el gobierno no duda en aplicar recortes presupuestales al gasto social y, por ende, al gasto en la salud. Sería conveniente mantener el gasto programado, independientemente de los vaivenes de la economía.

Ahora bien, independientemente del monto del PIB (Ingreso Nacional) año con año, la gráfica 11, muestra el interés que tiene el Gobierno en incrementar o mantener el porcentaje del PIB que se destina a la salud del pueblo. Con excepción del 0.64% de 1997 (que por cierto, responde a la reforma a la Ley del IMSS y a la Reforma al Sistema de Salud), los demás años no

llegó ni al 0.50%. Peor aún, el porcentaje del PIB que el gobierno destinó en 1982 (0.45%), fue mayor que el destinado en 2002 (0.33).

Gráfica 11



Más desalentados resulta, que ni el Estado Paternalista (también llamado Benefactor o Populista), ni el Estado Neoliberal, han sido capaces de destinar siquiera el 10% del PIB en este rubro. Esta tendencia descendente, en términos generales, nos indica claramente el abandono progresivo del Estado Neoliberal en este rubro. Concluimos que, efectivamente, se están destinando los recursos a un paquete básico de salud con un objetivo de prevención, pero los costos más altos (segundo y tercer nivel) están siendo transferidos progresivamente a la iniciativa privada, por lo cual se le cobrará al pueblo por estos servicios. Además, de que se está ofertando un seguro de salud que no tiene cobertura total.

En el cuadro 4, mostramos las tasas de crecimiento de un año a otro del Gasto Ejercido en Salud en precios corrientes y constantes de 2002, además del porcentaje del PIB para el periodo 1980-2002.

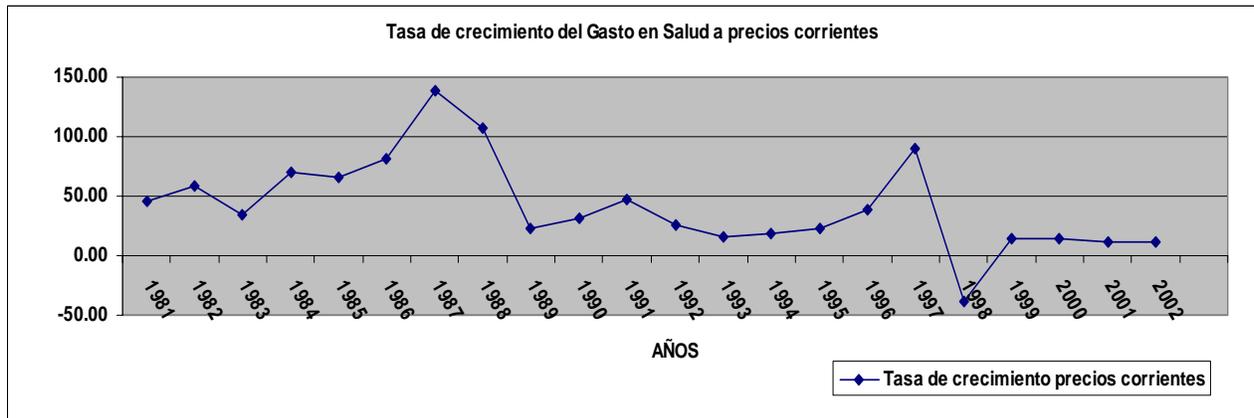
Cuadro 11

Tasas de crecimiento del Gasto Ejercido en Salud 1981-2002			
(Millones de Pesos)			
Años	Tasa de crecimiento precios corrientes	Tasa de crecimiento a precios constantes de 2002	Tasa de crecimiento del porcentaje del PIB
1981	45.41	14.21	4.55
1982	58.95	-1.89	-2.17
1983	33.77	-30.27	-26.67
1984	69.31	5.49	3.03
1985	65.30	4.59	0.00
1986	82.08	4.06	8.82
1987	138.80	-1.16	-2.70
1988	107.19	3.03	2.78
1989	23.36	-2.50	-8.11
1990	32.10	3.10	0.00
1991	47.44	19.63	14.71
1992	25.24	9.46	5.13
1993	15.80	5.76	2.44
1994	18.06	9.04	4.76
1995	22.57	-11.09	-4.55
1996	38.14	5.65	0.00
1997	90.64	61.95	52.38
1998	-39.01	-47.14	-50.00
1999	14.83	-0.37	-3.13
2000	14.46	1.90	-3.23
2001	11.39	4.70	3.33
2002	11.12	6.24	6.45

Fuente: Elaboración propia con base en el documento: "Rendición de Cuentas: La LVIII Legislatura y sus contribuciones a la reforma fiscal", Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados. Agosto de 2003. México, D.F.

De manera análoga. Al análisis que hicimos con el rubro de los Gastos en Educación Pública, estas cifras aunque están en precios corrientes (no deflactadas), también reflejan como las contingencias de la economía son un factor para los recortes presupuestales a este rubro.

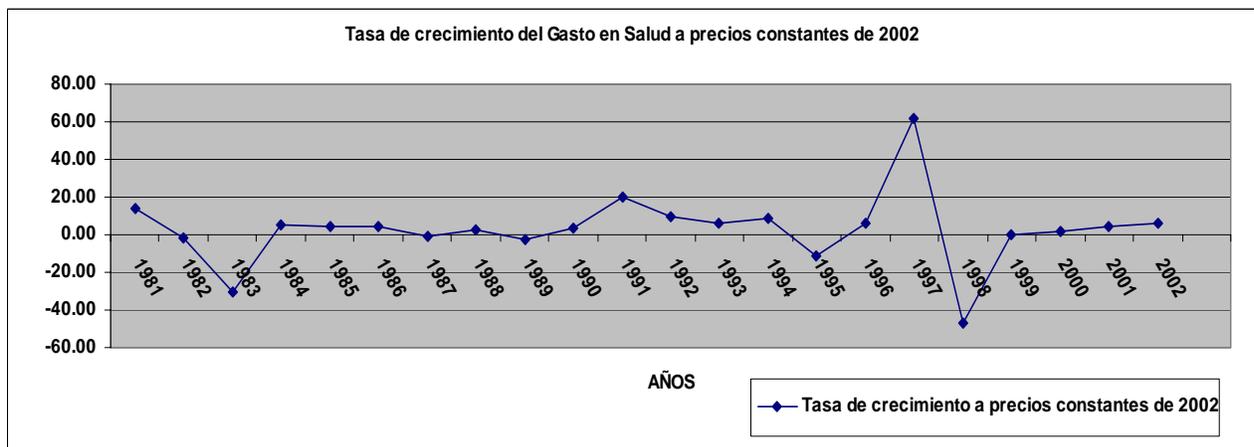
Gráfica 12



Por ejemplo, nuevamente vemos una caída en 1982-1983, cuya explicación es la crisis de la deuda externa, pero, paradójicamente, no se ve con claridad el “error de diciembre de 1994”, y la crisis financiera de 1995. Con datos no deflactados, es difícil ver con claridad el crecimiento real de un año respecto al siguiente. La gráfica 13, nos ayudará para hacer análisis más precisos.

En la gráfica 13, si vemos con claridad los recortes presupuestales aplicados a este rubro, por parte del Gobierno. No es difícil ver, que la causa de dichos recortes son provocados por las contingencias de la economía. En otras palabras, el Gobierno se ve obligado a hacer ajustes cuando la economía del país se enfrenta a crisis inesperadas.

Gráfica 13

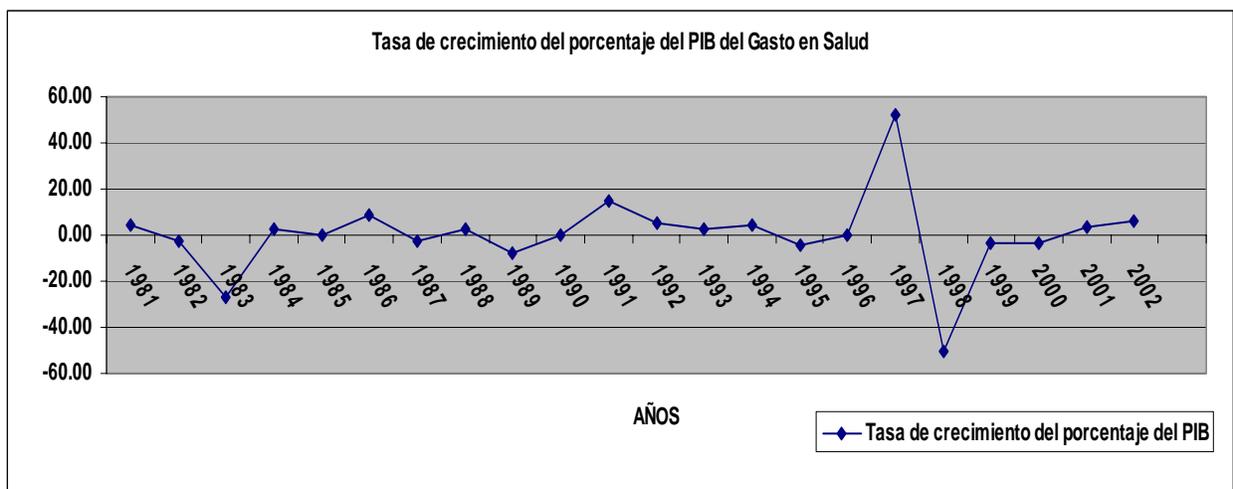


Así, el decrecimiento de 1982-1983, podría ser explicado por la crisis de la deuda externa; el decrecimiento de 1994-1995 por el “error de diciembre de 1994” y; la caída 1997-1998, por la crisis internacional de las Bolsas de Valores.

Por otra parte, podemos ver el crecimiento espectacular de 1996-1997, que encuentra su explicación en la Reforma a la Ley del IMSS y el inicio de la Reforma al Sistema de Salud Mexicano. El crecimiento moderado del periodo 2000-2002, responde a la puesta en marcha del paquete básico de salud en el primer nivel, con el objetivo de prevenir (PREVENIMSS) enfermedades.

Finalmente, en la gráfica 14, podemos observar que con excepción de las variaciones violentas registradas en 1982-1983; 1990-1991; 1996-1997 y; 1997-1998, la tasa de crecimiento del porcentaje del PIB, se ha mantenido más o menos constante.

Gráfica 14



La explicación, de los crecimientos o decrecimiento indicados, es la misma que la que se ha dado en la gráfica 13.

A estas alturas, resulta claro que –ante el arribo al escenario de la teoría neoclásica- el análisis basado en dicha teoría se ha convertido, al igual que en la educación, en la metodología central para el diseño de las reformas al sector salud.

La visión economicista de esta teoría ha derivado en una serie de recomendaciones por parte del BM que pretenden llevar los servicios de salud a la lógica del “libre juego de las fuerzas del mercado”. De manera errónea, sus pregoneros (sean nacionales o extranjeros) piensan que la competencia y la intervención de la iniciativa privada en algunos de los servicios de salud

provocará ampliar la cobertura y, también se cree, que redundará en una atención más eficiente y de mayor calidad.

Es decir, los mismos argumentos que dieron los tecnócratas para convencer de la necesidad de privatizar las empresas paraestatales, ahora los dan para reformar el sistema de salud en México.

El problema es, que un derecho universal humano y constitucional se quiere cosificar y tratar como si se tratara de un bien tangible.

Por otra parte, se percibe que no hay un interés genuino del Estado Neoliberal en que haya un pueblo saludable por sí mismo, sino que la intención es dar un paquete de salud básico para que los individuos estén en condiciones de igualdad para competir con otros individuos (entendiéndose que la enfermedad les impediría buscar su beneficio personal y egoísta en una sociedad competitiva). Pero hay un propósito más claro todavía: actualmente ya se llevan a cabo estudios basados en la metodología neoclásica con instrumentos como la econometría y la teoría microeconómica del costo-beneficio, para optimizar recursos físicos y humanos de tal modo que se reduzcan los gastos del gobierno, de allí que la responsabilidad del Estado sólo se reduzca a proporcionar un paquete básico e instrumente programas de prevención como PREVENIMSS; dejando en manos de la iniciativa privada las enfermedades crónico degenerativas, mismas que por su propia naturaleza son las más costosas.

De hecho, la reforma al sistema de salud pública en México, empezó en 1995 con la descentralización de diversos servicios que controlaba la Secretaria de Salud. Posteriormente, vino la reforma del IMSS y; esta pendiente la reforma a la ley del ISSSTE.

Hasta hoy, no hemos visto una reforma integral, pero se avisa el objetivo del Estado Mexicano Neoliberal. Por ejemplo, la citada reforma del IMSS, no planteó en ningún momento la privatización de los servicios de salud, aunque en los últimos años se ha avanzado de manera lenta y silenciosa en una vía paralela, que es la subrogación de algunos servicios, esto, en el largo plazo, terminará, como ya dijimos, dejando varios servicios en manos de la iniciativa privada.

Otro ejemplo de la visión neoliberal, tecnocrática y economicista, que tiene este Estado con respecto a la salud, es que en algún momento ha pensado en crear un sistema público que fusione los recursos del IMSS, de la SS y del ISSSTE para aprovechar las economías de escala que esta fusión representaría.

La visión tecnocrática, neoliberal y economicista de las reformas que se están implementando al sistema de salud en México, también se pueden ver en el informe final del proyecto Economía y Salud de la Fundación Mexicana para la Salud (FunSalud)²³³ donde propone ocho líneas estratégicas:

1. “Vincular estrechamente a la salud con el desarrollo económico y social...” Aquí lo que busca el Estado Neoliberal (EN) es crear capital humano que responda a las necesidades de fuerza de trabajo (sana y barata) del capital ante la reestructuración y la nueva división internacional del trabajo que está provocando el proceso de globalización económica.

2. “Consolidar un Sistema Universal de Salud, que asegure el acceso de toda la población a los servicios esenciales de salud...” Como ya dijimos, aquí el Estado pretende proporcionar un paquete básico y crear un programa de prevención para reducir el Gasto Social del Gobierno y; por otra parte, delegar el Tercer Nivel de Atención a la iniciativa privada.

3. “...Garantizar la libre elección del prestador primario por parte de la población...” Aquí el Estado busca un esquema de **competencia** entre los médicos en el sector público para captar un mayor número de pacientes (léase clientes), con lo cual se pagará a los médicos de acuerdo con el número de pacientes atendidos. Se cree, que con esto, se mejorara la eficiencia y la calidad de los servicios porque los médicos competirán entre sí. Otra vez, vemos como buscan un esquema, como si se tratara de empresas automotrices, de telefonía celular y cualquier otro tipo de bien que ya esta bajo la lógica del mercado y la ley de la oferta y la demanda.

4. “...Otorgar incentivos para participación privada en el financiamiento y la prestación de servicios, así como en la procuración de insumos necesarios para el cuidado y preservación de la salud”. Aquí el Estado deja muy clara la intención de incorporar a la iniciativa privada en la

²³³ Frenk, Julio, Lozano, Rafael, González Block, Miguel Ángel, et. al. “Economía y Salud: Propuestas para el avance del sistema de salud en México. Informe Final”. Fundación Mexicana para la Salud, proyecto Economía y Salud, México, 1994.

prestación de servicios, como si la iniciativa privada fuera sinónimo de mayor calidad y cobertura. Además, del esquema de prevención que, como ya dijimos, trata de reducir los costos de un Estado ahora adelgazado.

5. “...Definir un paquete universal de servicios de salud, basado en el peso de la enfermedad junto con el costo y la efectividad de la intervención...” En realidad, no tiene nada de malo optimizar los recursos, pero aquí sobresale el espíritu de la teoría microeconómica neoclásica y conceptos como costo-efectividad.

6. “...Mejorar el desempeño y la calidad de los servicios...fortaleciendo la capacidad de decisión en las instancias de primer nivel y estableciendo incentivos para que la remuneración sea proporcional al desempeño”. Nuevamente se ve la intención de que la competencia entre los médicos por tener una cartera con la mayor cantidad de clientes va a mejorar el servicio de salud. Lo que vemos aquí es un enfoque parecido al de los voraces capitalistas compitiendo entre si por alcanzar un mayor mercado e incrementar sus ganancias.

7. “...Se considera necesario **racionalizar** el aprovechamiento y la ampliación de la infraestructura física; desarrollar sistemas de información que apoyen la toma de decisiones...fortalecer la capacidad gerencial en las organizaciones de atención a la salud”. Insisto, no hay nada de malo en optimizar recursos, pero detrás de estas palabras hay un discurso que se apega a la teoría neoclásica materialista que trata a los servicios de salud como si se tratara de una vulgar empresa que sólo busca el lucro y no mantener o propiciar tener unos individuos cada vez más sanos.

8. “Establecer un pacto social para la salud, para lo cual se propone instituir un mecanismo de convergencia y concertación de sectores y grupos para la conducción de la reforma”. Aquí, se pretende engañar a la sociedad, haciendo aparecer las reformas a la salud como un ejercicio democrático, cuando en realidad, se están siguiendo al pie de la letra las recetas del BM, en donde se han llegado a conclusiones erróneas respecto a las reformas basándose en la teoría neoclásica.

En resumen, la intención de la reforma al Sistema de Salud es conforme a los intereses del gran capital, lo que significa tener el “capital humano” en condiciones adecuadas a las

necesidades de la nueva división internacional del trabajo, que requiere nuestro país mano de obra barata, pero con un mínimo de salud para que los costos ya no los asuman ni el EN ni los empresarios.

5.5. Las reformas en la seguridad social

Al conocido y extendido sistema de previsión social de tipo “*pay as you go*” o de reparto es posible oponer un sistema de capitalización individual, en el cual las pensiones, son el resultado de la acumulación de los ahorros que con tal objeto hace cada trabajador a lo largo de su vida productiva. En este sistema, el ahorro previsional se capitaliza en instituciones privadas que se crean especialmente para dichos efectos, las que deben cumplir con todas las formalidades y obligaciones que exija la ley.

La inversión de los ahorros provisionales, sólo es posible en un espectro limitado de valores, de acuerdo a su clasificación de riesgo, con el objeto de lograr una adecuada seguridad compatible con el desarrollo del mercado de capitales. Las entidades privadas deben asegurar, con sus propios recursos, una rentabilidad mínima en relación con el promedio del sistema. La fuerte competencia que genera la libertad permanente de elegir la administradora y cambiarse cuantas veces se estime conveniente asegura la no existencia de colusión entre ellas. El Estado, en el caso de que la entidad no fuere capaz de pagar esa rentabilidad con recursos propios, complementa los mismos, debiendo, eso sí, disolverse la entidad y trasladarse los imponentes a otra elegida por ellos mismos. Los trabajadores, en cualquier momento, pueden ejercer su derecho de elegir la entidad que más confianza y rentabilidad les otorgue.

El subsidio del Estado, se focaliza en aquellas personas que no han logrado reunir los ahorros necesarios para financiar una pensión mínima determinada por ley. Esto es, el Estado garantiza la existencia de un piso mínimo de pensiones para quienes han trabajado una parte significativa de sus vidas.

En lo que se refiere, a seguros de invalidez y sobrevivencia de familiares dependientes, el sistema no debe descuidar los riesgos de la vida activa y por ello debe contemplar la existencia de un seguro obligatorio para pensiones de invalidez, viudez y orfandad.

Ello es posible cuando existe confianza del Estado y los gobiernos, en la capacidad de gestión del sector privado, y cuando éste es entendido como socio y actor principal en la tarea de brindar a los pueblos un mejor nivel de vida y una mejor satisfacción de las necesidades básicas de las personas. Para que esta cooperación sea fructífera, es preciso contar con normas y reglas del juego estables, claras y parejas para todos los prestadores de servicios sociales, lo que no excluye al Estado en su papel normativo, supervisor y contralor.

En el mundo existe la convicción, dada la experiencia acumulada, de que el sector privado es más eficiente y entrega servicios sociales de mejor calidad y a un costo menor que el sector estatal.

No obstante, en aquellos casos, en que el Estado deba asumir la provisión de servicios sociales, debido a que el sector privado no se encuentra lo suficientemente desarrollado para cumplir con este papel, la prestación de los servicios de interés social debe ser realizada en forma descentralizada por aquellos organismos del Estado que se encuentren más cercanos a de los beneficiarios de los servicios. En efecto, los entes de gobierno local son los que mejor conocen las aflicciones de los más pobres, y por lo tanto, los que pueden detectar de mejor manera sus necesidades específicas. Son, también, los organismos que pueden ser mejor controlados por la comunidad, en cuanto a la calidad y eficiencia en la prestación de los servicios, evitando de esta forma las comunes prácticas de corrupción y clientelismo.

El Presidente Ernesto Zedillo, continuó con mayor decisión la iniciativa privatizadora de la seguridad social, su proyecto de Ley del Seguro Social fue aprobado por los diputados de su partido, a las tres de la mañana del viernes 8 de diciembre de 1995, el siguiente martes 12 la ley sería aprobada por los senadores sin gran dificultad.

La nueva Ley del Seguro Social dejó sin solución los grandes y viejos problemas: cobertura, costos, humanización, calidad y eficiencia de los servicios

La nueva Ley del Seguro Social deja sin solución los grandes problemas de la seguridad social. La ley aprobada presenta las siguientes debilidades:

1. No resuelve el problema de la calidad y eficiencia de los servicios.

2. Los servicios médicos continuarán siendo eminentemente curativos.

3. La nueva ley impulsa el individualismo y el egoísmo por encima de los sentimientos de solidaridad y de humanismo social. La ley aprobada someterá a los trabajadores entre sí, a un ambiente de competencia en el ahorro, el mismo correrá serios riesgos de generar un sistema de seguridad social estratificador.

4. La nueva Ley del IMSS eliminó el artículo 8 de la anterior, en el que el Estado se obligaba a otorgar las prestaciones sociales. En ese sentido, la seguridad social abandona el régimen de solidaridad social y generacional surgido de la Revolución Mexicana.

5. La nueva ley deja sin solución el problema del déficit histórico de las finanzas del Seguro de Enfermedad y Maternidad del IMSS.

La nueva Ley del Seguro Social, es claramente violatoria de los principios consagrados en los artículos 4° y 123° de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, particularmente en lo referente al concepto de igualdad entre los ciudadanos y al derecho de la seguridad social.

El gobierno, cometió el error de administrar el IMSS con un sentido inmediatista, únicamente para salir al paso año con año, sin considerar seriamente, las proyecciones de población y de las necesidades futuras. La nueva Ley del IMSS, quiere reproducir el mismo error, la privatización es una medida desesperada e inmediata, para enfrentar la crisis financiera del IMSS y dejar en la inseguridad las futuras generaciones de mexicanos.

A nivel mundial se impulsa hoy un proceso de reformas conservadoras y privatizadoras de los sistemas de seguridad social. La ofensiva neoliberal intenta equivocadamente cambiar los sistemas de salud y de seguridad social, para establecer un nuevo régimen en manos de la iniciativa privada, a manera de empresa rentable, con débiles principios de justicia social y como único centro de motivación la ganancia.

Los trabajadores, han sido el motor impulsor de la Seguridad Social. En mayor o menor medida, los diferentes gobiernos, no han hecho más que escuchar e implementar los programas que respondan a las necesidades de los grupos de presión que representen las aspiraciones más sentidas de la sociedad entera.

5.5.1. La seguridad social en cifras

En el cuadro 9, tenemos el gasto ejercido en aportaciones en Seguridad Social en pesos corrientes, y pesos constantes de 2002, así como la variación porcentual y el porcentaje del PIB para el periodo 1982-2002.

Cuadro 12

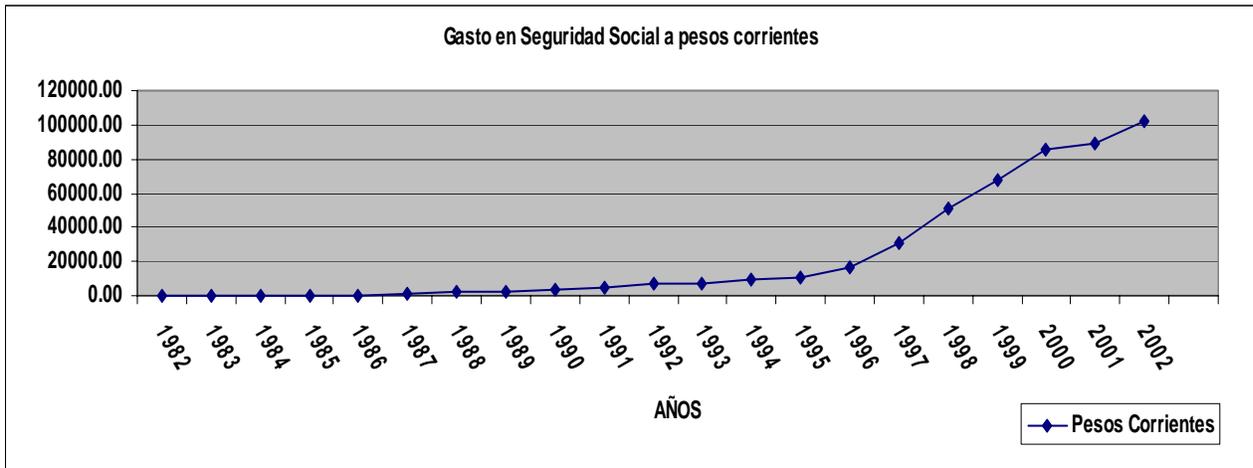
GASTO EJERCIDO EN APORTACIONES EN SEGURIDAD SOCIAL 1982-2002 (Millones de pesos)				
Años	Pesos Corrientes	Pesos constantes de 2002	Variación porcentual real (porcentajes)	Porcentaje del PIB
1982	35.20	13915.20	0.00	0.35
1983	38.80	7992.80	-42.56	0.21
1984	78.30	10052.20	25.77	0.26
1985	138.50	11253.60	11.95	0.28
1986	238.20	11059.00	-1.73	0.29
1987	833.50	16017.80	44.84	0.41
1988	1849.20	17671.20	10.32	0.44
1989	2583.80	19514.40	10.43	0.47
1990	3672.50	21647.40	10.93	0.50
1991	4951.20	23679.10	9.39	0.52
1992	6712.80	28060.10	18.50	0.60
1993	7553.90	28838.40	2.77	0.60
1994	9019.80	31803.90	10.28	0.64
1995	11255.40	28788.80	-9.48	0.61
1996	17019.30	33295.20	15.65	0.67
1997	30647.00	50933.10	52.97	0.97
1998	51223.10	73788.60	44.87	1.33
1999	67516.20	84386.70	14.36	1.47
2000	86116.00	95819.50	13.55	1.57
2001	88947.90	93030.70	-2.91	1.53
2002	102331.10	102331.10	10.00	1.66

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados. Cámara de Diputados LVIII Legislatura. "Rendición de Cuentas: La LVIII Legislatura y sus contribuciones a la reforma fiscal" Agosto de 2003. México, D.F.

Cabe aclarar que en este gasto se encuentra el gasto en jubilaciones y pensiones.

En la gráfica 15, como en todas las que hemos presentado a precios corrientes, muestra una tendencia en términos generales, ascendente, esto es totalmente lógico, porque fue construida con cifras no deflactadas.

Gráfica 15



Sin embargo, la siguiente gráfica nos mostrará la tendencia real.

Contrariamente a lo que se esperaba, el crecimiento real del Gasto en Seguridad Social, también muestra una tendencia ascendente en términos generales. La principal explicación de esta tendencia es que en estos gastos están implícitos los gastos en jubilaciones, lo cual significa que, en efecto, el número de jubilados está creciendo aceleradamente, mientras que el empleo formal está creciendo lentamente.

Gráfica 16

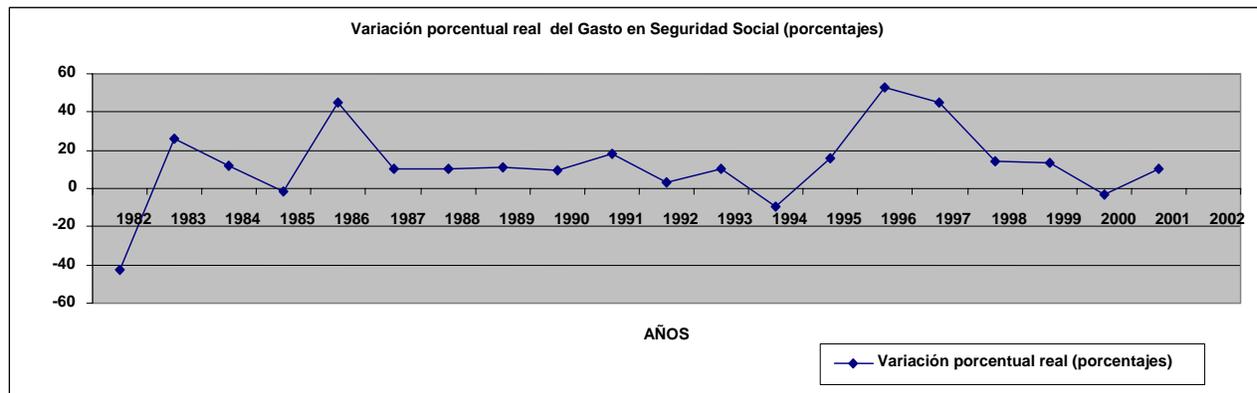


Esto significa que un número menor de trabajadores en activo está pagando las jubilaciones de un número mayor de trabajadores retirados. . Esta tendencia fue utilizada por el

Estado, para poner en marcha la propuesta del BM, en el sentido de privatizar el sistema de jubilaciones, primero por medio del SAR y, después, con las Afore.

En la gráfica 17, podemos observar, una vez más, que el Gasto en Seguridad Social, tampoco ha estado exento de las contingencias y los desajustes de las variables macroeconómicas aplicando recortes al Gasto Social (aquí se incluyen los gastos en educación, salud y seguridad social).

Gráfica 17

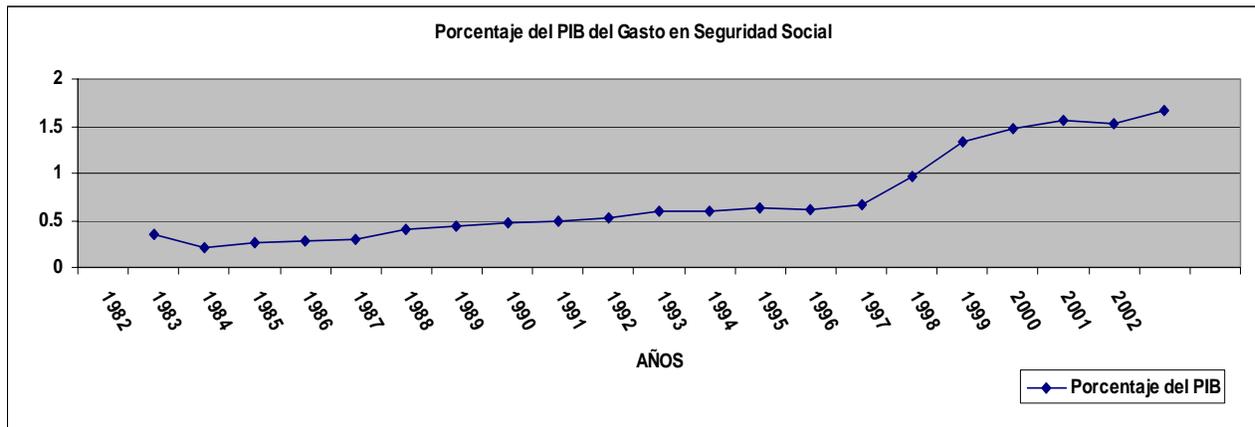


Vemos, nuevamente, reflejada la crisis de la deuda externa de 1982 y el “error de diciembre de 1994” porque, justamente en 1983 y 1995, es donde se registran variaciones negativas. La única excepción es que aquí, no se refleja la crisis de la Bolsa de Valores. La interpretación que hacemos es, que el Estado está obligado por ley a jubilar y a pagar a aquellos trabajadores que reclaman este derecho. Aunque las reformas a la ley del IMSS de 1997, pusieron las bases para el fondo de retiro capitalizable, aún está pendiente, la discusión de las reformas a las jubilaciones, motivo por el cual los trabajadores en edad de retirarse los siguen haciendo de manera tradicional.

Hemos venido sosteniendo, que el cuadro 5, refleja el interés del Estado por el rubro referido. A diferencia de los dos anteriores (educación y salud).

En la gráfica 18, si vemos un incremento progresivo y significativo del porcentaje del PIB, que el gobierno destina a este rubro. Sin embargo, este caso, no significa que el gobierno haya incrementado su interés en aumentar el porcentaje del PIB.

Gráfica 18



La interpretación nuestra, es que, en efecto, cada día aumenta más el número de jubilados que debe atender el Estado. Reiteramos, cada vez un número menor de trabajadores activos tienen que pagar las jubilaciones de un número mayor de trabajadores retirados. En esta gráfica, podemos ver que todos los estudios hechos sobre los cambios en la pirámide poblacional apuntan en la dirección correcta. Pero ello, no justifica, que el mejor camino para solucionar este problema sean los fondos de retiro capitalizable vía Afore. La solución, consideramos, radica en que mediante un cambio en la Política Económica, el Estado, pueda crear los empleos que demandan los jóvenes mexicanos año con año. Es posible, que con la creación de los empleos formales necesarios, se pueda mantener el sistema tradicional de jubilaciones.

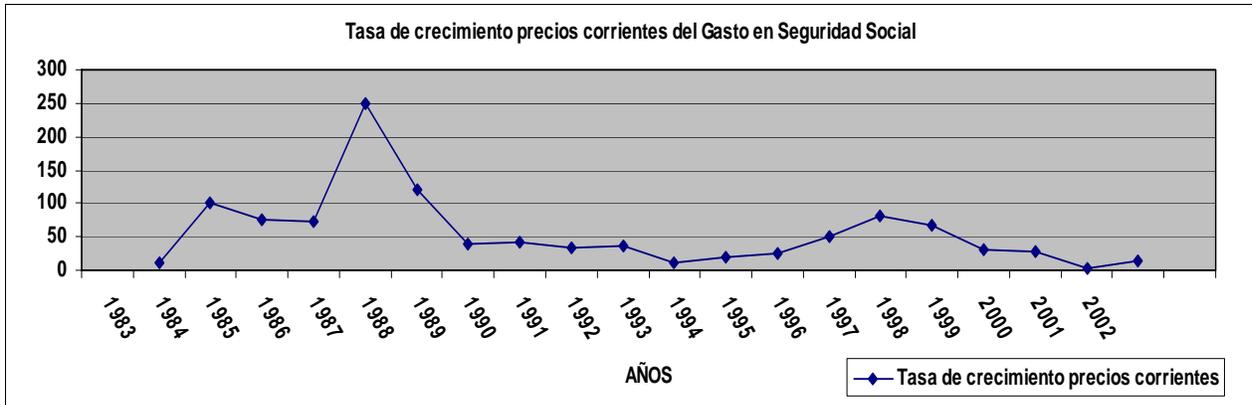
En el cuadro 6, mostramos las tasas de crecimiento de un año a otro del Gasto Ejercido en Seguridad Social a precios corrientes y constantes de 2002, además de las tasas de crecimiento del porcentaje del PIB para el período 1982-2002.

Cuadro 13

Tasas de Crecimiento del Gasto Ejercido en Aportaciones en Seguridad Social 1983-2002 (Millones de pesos)			
Años	Tasa de crecimiento precios corrientes	Tasa de crecimiento a precios constantes de 2002	Tasa de crecimiento del porcentaje del PIB
1983	10.23	-42.56	-40.00
1984	101.80	25.77	23.81
1985	76.88	11.95	7.69
1986	71.99	-1.73	3.57
1987	249.92	44.84	41.38
1988	121.86	10.32	7.32
1989	39.73	10.43	6.82
1990	42.14	10.93	6.38
1991	34.82	9.39	4.00
1992	35.58	18.50	15.38
1993	12.53	2.77	0.00
1994	19.41	10.28	6.67
1995	24.79	-9.48	-4.69
1996	51.21	15.65	9.84
1997	80.07	52.97	44.78
1998	67.14	44.87	37.11
1999	31.81	14.36	10.53
2000	27.55	13.55	6.80
2001	3.29	-2.91	-2.55
2002	15.05	10.00	8.50

Fuente: Elaboración propia con base en el documento: "Rendición de Cuentas: La LVIII Legislatura y sus contribuciones a la reforma fiscal", Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados. Agosto de 2003. México, D.F.

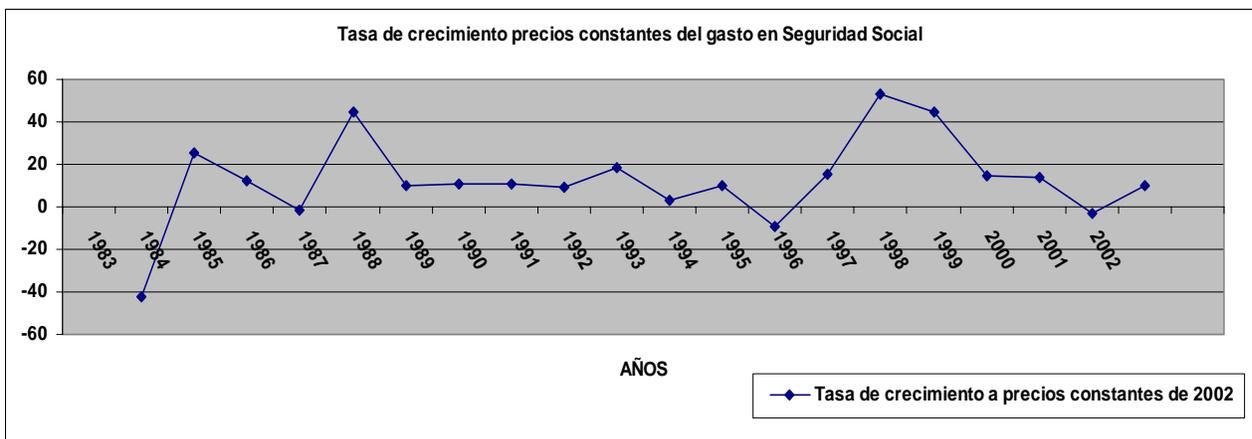
Estas cifras en precios corrientes, nos sirven para mostrar como las irregularidades del comportamiento en la economía influyen en las decisiones que toma el gobierno en Política Social; asimismo, muestran la correlación entre Política Económica y Política Social.



Por ejemplo, el espectacular crecimiento de 1986-1987, no es otra cosa que las tasas de inflación de 100 por ciento, que tuvo la economía. Toda la década de los noventa, muestra el control de la inflación que se logró a través de los pactos económicos.

En la gráfica 20, es más irregular que la anterior, por que en está si se refleja el Gasto real ejercido por el Estado, en Seguridad Social. Pero, al igual que en las gráficas sobre educación y salud, una vez más, vemos reflejados los fenómenos sobresalientes de la economía mexicana en los últimos 20 años: la crisis de la deuda de 1982, las tasas de inflación de 100% en 1985-1987. En otras palabras, la irregularidad del comportamiento de la gráfica es un reflejo de la irregularidad del comportamiento de la economía en su conjunto.

Gráfica 20

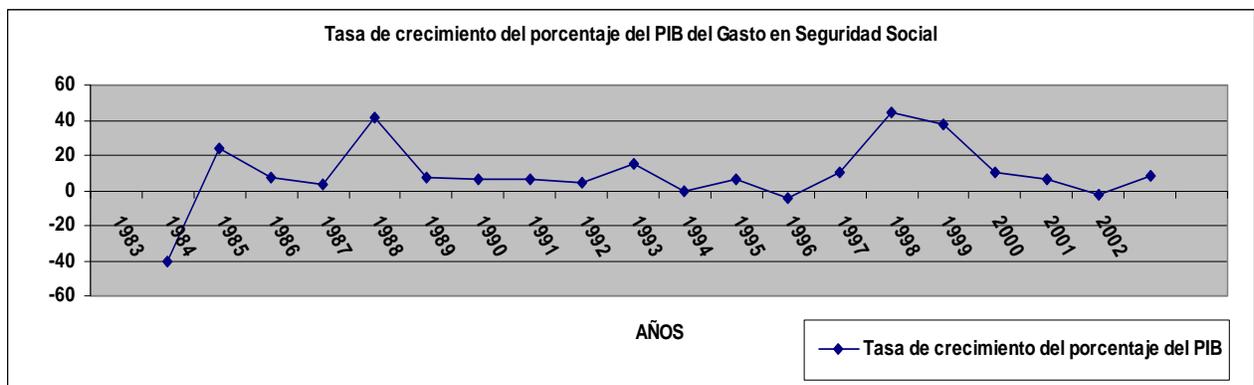


Pero recordemos, que aquí el gobierno está obligado a cumplir con el derecho que tienen los trabajadores amparados en la ley del IMSS, y del ISSSTE; por ello la urgencia que tiene el Estado, de discutir con la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado

(FSTSE), la reforma a las jubilaciones y pensiones, debido a que se quiere deshacer de esta responsabilidad.

Finalmente, si observamos con atención, la estructura y el comportamiento de la gráfica 21, es semejante a la anterior.

Gráfica 21



La explicación, sería la misma, sin olvidar que el porcentaje del PIB destinado a este rubro ha crecido. Pero, en lugar de interpretarlo como un mayor interés del Estado, creemos que al estado le pesa este gasto, de allí la urgencia por modificar la ley del ISSSTE (la del IMSS ya está) y, por tanto, modificar el sistema de jubilaciones y pensiones con el fin de consolidar el sistema de fondos de retiro capitalizables, con lo cual el gobierno deja este derecho constitucional en manos de la iniciativa privada.

Como hemos podido observar, al igual que las reformas al sistema educativo y al sistema de salud, las reformas a la Seguridad Social en México, no han estado exentas del espíritu de la teoría neoclásica ensalzada por el BM. Basta decir, que está en transición un sistema de reparto por un sistema de capitalización individual, acompañada de argumentos de tipo economicista y no un interés genuino de proporcionar una pensión digna a los trabajadores que se retiran. De hecho se argumenta que el sistema de capitalización individual tendrá efectos positivos en la

generación de ahorro interno y así reducir la dependencia de la economía del ahorro externo y además impulsará el crecimiento económico.

Ante una falta total de democracia, en octubre de 1995, el Consejo Coordinador Empresarial y el Congreso del Trabajo, presentaron una propuesta conjunta (que al parecer había sido condensada desde el gobierno) para reformar la Ley del Seguro Social. La nueva Ley fue aprobada en diciembre de ese mismo año y entro en vigor el 1° de enero de 1997, sin embargo, la precipitación con la que se aprobó el cambio en el sistema de pensiones no permitió que se llevara a cabo una discusión más amplia sobre las consecuencias de la reforma y sobre el comportamiento del nuevo sistema de pensiones frente a distintos escenarios demográficos y macroeconómicos.

En su momento, se dijo que la reforma a la seguridad social ofrecía una importante oportunidad para fortalecer el ahorro interno y los mercados financieros nacionales. Sin embargo, el asunto es mucho más complicado de lo que parece, ya que hasta ahora (2003) no se ha demostrado la existencia de una relación de causalidad entre la adopción de un sistema de pensiones de capitalización individual, el incremento del ahorro interno y el crecimiento del PIB. Ni siquiera, esta clara la relación existente entre el sistema de capitalización individual y el incremento en el nivel del ahorro agregado de la economía. La dinámica económica es muy compleja, y tiene que ver con la propensión y capacidad de ahorro de la población especialmente los afiliados al nuevo sistema, con la tasa del crecimiento del PIB, con la tasa de interés real y con las condiciones del mercado laboral. Es más, hasta ahora la experiencia internacional dista mucho de ser concluyente.

En resumen, las propuestas macroeconómicas del BM, basadas en la teoría neoclásica, que proporcionaron la reforma a la seguridad social en México, distan mucho de obtener los resultados que ellos mismos anunciaban como futuros éxitos. Una vez más, nos enfrentamos al problema de que se trata de que los derechos universales, humanos y constitucionales sean metidos a la lógica del “libre juego de las fuerzas del mercado” y de la “ley de la oferta y la demanda”.

5.6. Las reformas en pensiones y jubilaciones

5.6.1. Características de los regímenes de ahorro y capitalización individual

Los nuevos sistemas de capitalización y ahorro individual que se han implementado en Latinoamérica a partir de la exitosa experiencia chilena de los años ochenta, se basa en que los aportes que realizan los trabajadores son depositados en cuentas individuales que pertenece a cada trabajador. Por lo que dependiendo del tipo de régimen que se haya optado, el futuro de las pensiones depende en gran medida del comportamiento individual ya que el flujo de ahorro es estimado como una fracción del salario en cada período de la vida activa del trabajador.

El dinero que ahorra el trabajador es depositado en fondos de pensiones, administrados por sociedades especializadas que compiten en un mercado abierto con restricciones que les impone el órgano supervisor, pero que en definitiva tienden a lograr una mayor eficiencia.

La propiedad del fondo pertenece por entero a los cotizantes, quienes libremente eligen a la operadora o administradora que deseen, de conformidad con el perfil de riesgo que estén dispuestos a asumir. La rentabilidad obtenida depende de los ahorros de los cotizantes y de los rendimientos del capital. La edad de pensionarse deja de ser arbitraria y se permite gozar de ese beneficio a las personas que han cumplido con los requisitos para obtener una pensión y desean continuar laborando, también si una persona que ha cumplido los requisitos tempranamente y no desea seguir perteneciendo al mercado laboral, puede hacerlo.

Algunos de los sistemas mantienen esquemas de subsistencia como la fijación de una pensión mínima y el desarrollo de esquemas no contributivos para las pensiones básicas y de gracia que están a cargo del presupuesto fiscal.

La reforma previsional mexicana es un sistema de capitalización puro, es obligatorio para los trabajadores en relación de dependencia y voluntario para los trabajadores autónomos. La administración del mismo está a cargo de empresas privadas, las administradoras de fondos de retiro (Afore), las cuales pueden administrar simultáneamente más de un fondo de pensiones.

El sistema previsional cubre a la población frente a los riesgos de la vejez, la invalidez y la muerte. La cuenta individual del afiliado está integrada por tres subcuentas donde se contabilizan los respectivos aportes: la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; la subcuenta de vivienda y la subcuenta de aportaciones voluntarias.

Los aportes son calculados como porcentaje del salario base de cotización, el cual está integrado por los pagos hechos en efectivo por cuota diaria y las gratificaciones, percepciones, alimentación, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquier otra cantidad o prestación que reciba el trabajador por sus servicios.

Las administradoras se deben constituir como sociedades anónimas con el objeto exclusivo de administrar las cuentas individuales y las subcuentas que la integran, así como también administrar las sociedades de inversión; las Afore deben ajustarse a una determinada cuota de mercado; esa participación se medirá en relación al número de cuentas de capitalización del sistema.

Las comisiones podrán cobrarse sobre el valor de los activos administrados o sobre el flujo de los aportes recibidos, no se podrán hacer diferencias entre afiliados, salvo por los incentivos que se le otorguen por permanencia o por ahorro voluntario.

Los afiliados podrán traspasarse una vez al año a menos que se modifique el régimen de inversión de las Afore o de las comisiones.

La Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para Retiro, podrá revocar la autorización para funcionar en los siguientes casos:

- a) Cuando la administradora o la sociedad de inversión incumpla reiteradamente con las obligaciones a su cargo.
- b) Cuando los sistemas de cómputo no satisfagan o dejen de cumplir los requisitos legales.
- c) Cuando no entregue la información necesaria para los sistemas de conformidad con lo previsto y afecten de manera grave los intereses de los afiliados
- d) Si la administradora o sociedad de inversión no reconoce la competencia de las autoridades mexicanas para supervisarla; en el caso de una sociedad de inversión si se revoca la autorización a la Afore que la opera.
- e) Si la Afore se disuelve, quiebra o entra en estado de liquidación

Garantía del Estado. En ningún caso la pensión de invalidez, incluyendo las asignaciones familiares y ayudas asistenciales podrá ser inferior a un salario mínimo general para el distrito

federal. Si los fondos acumulados en la cuenta de capitalización del afiliado no fuesen suficientes para contratar una renta vitalicia o un retiro programado que le asegure una pensión garantizada y la adquisición de un seguro de sobrevivencia para sus beneficiarios, el afiliado recibirá del Gobierno Federal el monto complementario suficiente para ello.

a) *Papel del Estado en los nuevos sistemas de pensiones:* Tanto la regulación (establecimiento de normas) como la supervisión (proceso de verificación del cumplimiento de las normas) de los fondos de pensión son función del Estado. En definitiva, el rol del Estado es minimizar en lo posible los riesgos a los que están expuestos los fondos de pensión (ejemplos de ello son: Límites en los títulos habilitados o límites a la concentración de riesgo). En los casos del régimen no contributivo, el Estado es el que se obliga a otorgar pensiones mínimas o de otro tipo.

b) Áreas de supervisión de los sistemas de pensiones

Control de la estructura institucional. En esta área se puede señalar seis actividades claves, a saber:

- a) Licencia de funcionamiento para los fondos de pensiones: debe incluir el cumplimiento de requerimientos legales y financieros
- b) Fusión y liquidación: Típicamente los primeros años de la aplicación de un nuevo sistema se caracteriza por la inestabilidad,
- c) Mercadeo: Es de vital importancia regular el mercadeo ya que tiene un impacto directo en los costos administrativos.
- d) Publicidad: La publicidad es vital los primeros años de la aplicación del nuevo sistema y es importante que la información que le llegue a la población sea veraz.
- e) Inspecciones y auditorías: Estamos hablando de actividades que se realizan en el campo, y consiste en la verificación de documentos tales como la deducción de comisiones, publicidad, verificación de la acreditación en las cuentas individuales, traslados etc.
- f) Evaluación del desempeño financiero y operacional:

Área de Control Financiero: Esta área esta relacionada con los controles financieros a los cuales se deben someter los fondos de pensión, con el fin de lograr rentabilidad con seguridad.

Cobro: Existen dos modelos básicos para el cobro de las contribuciones que realizan los trabajadores, ya que el mismo puede ser centralizado o descentralizado y dependerá del sistema de pensiones que se haya optado,

Controles límites de inversión: Es importante darle seguimiento a las inversiones y beneficios del nuevo sistema verificando los límites de inversión y concentración por instrumento. Las limitaciones de inversión son en varios aspectos:

- Tipo de activo:
- Límite por emisor:
- Límite por riesgo:
- Límite con relación al conflicto de intereses:

Valuación de los activos: Si bien la mayoría de los activos deben invertirse en instrumentos que tengan un claro valor de mercado, hay que definir claramente como se evaluarán los activos no negociables.

Cálculo de la rentabilidad.

Aplicación de las garantías: Existen dos tipos de garantías, la primera es cuando el Estado garantiza un ingreso de retiro mínimo, y la segunda cuando se establece un mínimo relativo al rendimiento.

Área de Filiación y Beneficios: El objetivo de esta sección es establecer procedimientos claros en los siguientes temas:

- a) Procedimiento de afiliación y traslado de un fondo a otro:
 - b) Divulgación:
 - c) Quejas:
 - d) Calificación de Invalidez:
- Área de Información

5.6.2. Los antecedentes al nuevo sistema

Antes del primero de julio de 1997, el sistema de pensiones para los trabajadores asalariados del sector privado era administrado por el IMSS a través del Seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en

Edad Avanzada y Muerte (IVCM). El programa originalmente planteado en 1943 como un esquema de capitalización parcial con beneficios definidos, funcionó en la práctica como un programa de reparto. Bajo un esquema tripartita, el empresario aportaba el 75 por ciento de las contribuciones y el trabajador el 25 por ciento restante; el gobierno contribuía, a su vez, con un 5 por ciento adicional²³⁴. Bajo el esquema de beneficios definidos, el trabajador tenía el derecho a una pensión de vejez cumplidos los 65 años de edad²³⁵, siempre y cuando hubiese contribuido con un mínimo de 500 semanas al sistema. El beneficio definido correspondía a un porcentaje del último salario del trabajador. Este porcentaje era calculado a través de dividir el promedio del salario base del trabajador de los últimos cinco años entre el salario mínimo vigente. Por su parte, el Estado a través del IMSS garantizaba una pensión mínima equivalente al salario mínimo vigente, y el derecho del trabajador y sus familiares a recibir atención médica.

En 1992 -paralelamente al esquema de reparto- se creó el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) como un programa obligatorio complementario al IVCM. El SAR se constituyó como un esquema capitalizable de contribuciones definidas para retiro y vivienda, a través de cuentas individuales tanto para los trabajadores afiliados al IMSS, como para los trabajadores al servicio del Estado²³⁶.

El esquema de reparto con beneficios definidos en el que se basaba el IVCM, implicaba que el pago de las pensiones se realizara con las contribuciones de los trabajadores activos a través de una relación actuarial entre contribuciones y beneficios que a lo largo de los años empezó a tener dificultades. En un principio, la baja proporción entre pensionados y afiliados permitió constituir una importante reserva administrada por el IMSS. Por ley, la constitución de la reserva serviría exclusivamente para cubrir los servicios correspondientes a cada rama del seguro. Sin embargo, en la práctica, gran parte de los recursos se destinó al financiamiento de infraestructura del IMSS, y al financiamiento de programas de asistencia social. En 1995 la cobertura del IVCM representaba el 27 por ciento de la población económicamente activa (PEA),

²³⁴ Solís, F. y A. Villagómez, "La Seguridad Social en México", en *Lecturas Trimestre Económico y Centro de Investigación y Docencia Económicas*, Vol. 88, México, 1999.

²³⁵ 60 años para cesantía en edad avanzada.

²³⁶ Los trabajadores al servicio del Estado cuentan por ley, con su propio Instituto de Seguridad Social, denominado Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el cual fue creado en 1959.

abarcando un total de 10.9 millones de trabajadores. Sin embargo, menos del 20 por ciento de los pensionados recibían una pensión promedio mayor a la del salario mínimo²³⁷.

El uso inadecuado de la reserva, aunado al envejecimiento paulatino demográfico del país hacia una mayor proporción de pensionados sobre afiliados²³⁸, así como, la reducida base de afiliados como proporción de la PEA y el insuficiente crecimiento del salario real fueron factores decisivos en el desequilibrio actuarial del sistema de reparto de pensiones²³⁹.

Ante esta perspectiva, el gobierno federal impulsó una reforma al sistema de pensiones para todos los trabajadores afiliados al IMSS²⁴⁰. Esta reforma se basó en un plan de capitalización de cuentas individuales, con contribuciones definidas y con una garantía de pensión mínima obligatoria por parte del Estado. Así, la reforma convertía a la pensión del trabajador en función de sus aportaciones, y no independiente de ellas, como era el caso del viejo sistema basado en un esquema de beneficios definidos. La reforma abarcó únicamente al programa IVCN del IMSS e integró en un solo sistema de capitalización individual al Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR)²⁴¹. La propuesta de reforma fue aprobada en diciembre de 1995. En abril de 1996 se estableció la regulación sobre la operación del sistema contenida en la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro, y en julio de 1997 el nuevo sistema de pensiones entró en operación.

5.6.3. El nuevo sistema de pensiones

5.6.3.1. Características generales del nuevo sistema

Actualmente, el nuevo sistema de pensiones trabaja bajo un esquema de capitalización de contribuciones definidas a través de cuentas individuales donde el Estado garantiza una pensión mínima. Este esquema sustituye al IVCN, y su aplicación es parcial ya que únicamente incorpora

²³⁷ Solís y Villagómez, ob. cit.

²³⁸ Según estimaciones del IMSS en 1995, la tasa anual esperada de crecimiento de pensionados para los próximos 20 años será de 5.7 por ciento, en tanto que la de los afiliados será únicamente del 2.6 por ciento, (véase Solís y Villagómez)

²³⁹ Solís y Villagómez, op. cit. Es importante mencionar, que el nuevo sistema de pensiones, no es inmune a un crecimiento del salario real que impida garantizar una pensión digna, a pesar de ser inmune a un desequilibrio actuarial por su característica de esquema capitalizable

²⁴⁰ Los trabajadores al servicio del Estado –afiliados al ISSTE- no participan a la fecha en el nuevo sistema de AFORE (noviembre 2003), aunque mantienen las aportaciones correspondientes al SAR (1992), administrado por el Banco de México

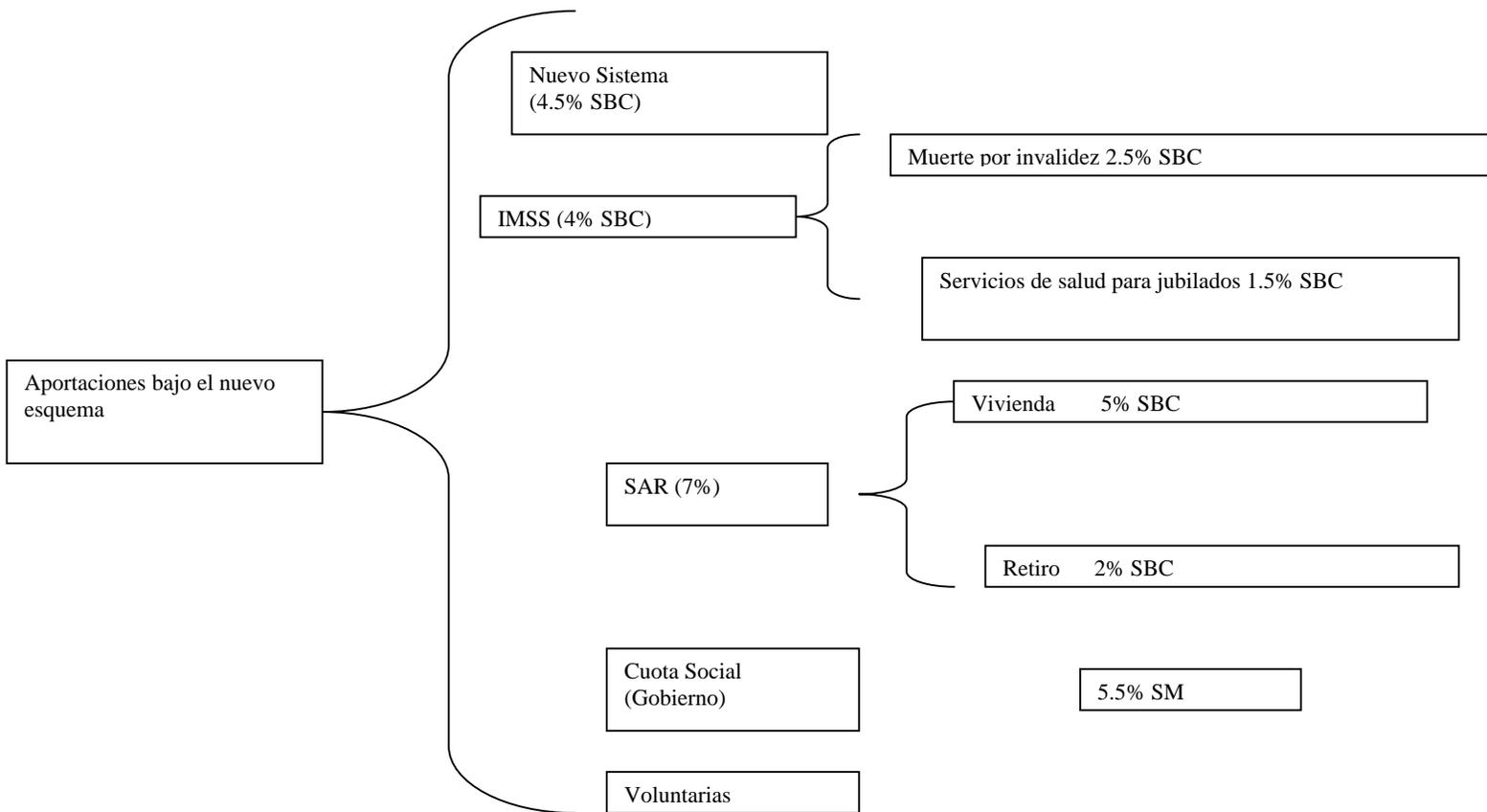
²⁴¹ El SAR, sigue operando para los trabajadores al servicio del Estado, quienes no han sido incluidos aún en el nuevo sistema de pensiones.

a los trabajadores afiliados al IMSS. De acuerdo a la nueva legislación, las aportaciones se mantienen en forma tripartita y obligatoria. El IMSS continúa proveyendo el seguro de invalidez y muerte, así como los servicios de salud para los jubilados, mediante una aportación obligatoria del 4 por ciento del Salario Base de Cotización (SBC) de cada trabajador²⁴²; mientras que una aportación adicional equivalente al 4.5 por ciento del SBC se destina al nuevo sistema. La cuenta individual del afiliado, recibe a su vez, las aportaciones obligatorias correspondientes a vivienda y retiro por parte del SAR (5 y 2 por ciento del SBC, respectivamente), así como una cuota social por parte del gobierno que corresponde a una cantidad fija, equivalente al 5.5 por ciento del salario mínimo en julio de 1997, e indizada al índice nacional de precios al consumidor. Además de las aportaciones obligatorias, el marco legal permite la realización de aportaciones voluntarias, por parte del trabajador (ver el siguiente esquema)²⁴³.

²⁴² El salario base de cotización comprende, el salario contractual del trabajador, las gratificaciones, percepciones, alimentación, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquier otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por sus servicios. El salario base de cotización tiene un límite de 10 veces el salario mínimo

²⁴³ Las aportaciones voluntarias pueden realizarse de manera directa por los trabajadores o a través de sus patrones, en la administración de su cuenta individual.

PORCENTAJE DE APORTACIÓN



Nota: SM: salario mínimo en julio 1997, indizado al índice nacional de precios al consumidor. SBC: salario base de cotización del trabajador

Bajo el nuevo esquema de capitalización, el monto de la pensión al momento del retiro del trabajador, queda en función de los fondos acumulados y de los intereses devengados en cada cuenta individual. De acuerdo a la ley, estos fondos incluirán los acumulados en la subcuenta de vivienda, siempre y cuando el trabajador no haya recibido crédito alguno para la compra de su vivienda por parte del INFONAVIT²⁴⁴.

²⁴⁴ El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), es la institución encargada de administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda, mediante un sistema que permita a los trabajadores obtener crédito en condiciones accesibles.

Al momento de la jubilación, el afiliado tiene la opción de escoger dos esquemas de pago de pensiones si durante su vida laboral contribuyó al menos con 1250 semanas al sistema²⁴⁵. Bajo el primer esquema, el trabajador recibe una renta vitalicia - para él y sus sobrevivientes -, a través del pago de una pensión mensual fija. Para ello, el trabajador, celebrará un contrato con una compañía privada de seguros encargada de administrar la renta vitalicia²⁴⁶. Bajo el segundo esquema, el trabajador puede optar por recibir el monto de su cuenta individual a través de retiros programados por parte de la administradora del fondo²⁴⁷. Si la renta vitalicia es menor a la pensión mínima garantizada por el Estado, se aplica el segundo esquema y el trabajador recibe el monto acumulado en la cuenta individual. Una vez agotado este monto, el Estado garantiza una pensión mínima para el afiliado o sus futuros beneficiarios. Si por el contrario, el trabajador ha contribuido con menos de 1250 semanas, el derecho a la pensión mínima garantizada es derogado, y el trabajador tiene el derecho a retirar el total de los fondos de su cuenta individual, en una sola exhibición.

5.6.3.2. Marco operacional

La *Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (LSAR)* - que regula el funcionamiento del nuevo sistema - establece que la administración de los fondos para el retiro debe realizarse a través del establecimiento de entidades financieras especializadas denominadas *Administradoras de Fondos para el Retiro (Afore)*. Cada Afore tiene como objetivo abrir, administrar y operar las cuentas individuales en función de las aportaciones de seguridad social, y de los rendimientos derivados de la inversión en las mismas. En el caso de la subcuenta de vivienda, la ley establece que dichos recursos deben ser administrados por el INFONAVIT. Sin embargo, la Afore está obligada a individualizar las aportaciones y rendimientos correspondientes establecidos por el propio Instituto. En caso de que el trabajador elija la opción de retiros programados, la Afore tiene la obligación de operar y pagar estos retiros con cargo a la cuenta individual. Si el

²⁴⁵ El derecho a ser pensionados se adquiere cuando el trabajador ha cumplido por lo menos 65 años de edad, o en caso de cesantía en edad avanzada, el trabajador ha cumplido 60 años

²⁴⁶ Existe una normatividad especial que rige el manejo de los recursos de las compañías de seguros seleccionadas para este propósito. La Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF) es el organismo responsable de la supervisión y vigilancia de estas instituciones de seguros.

²⁴⁷ Los retiros programados se establecen en función del saldo total de la cuenta individual, y del número de años que espera viva el trabajador, tomando en cuenta su edad y las de sus beneficiarios.

trabajador, por el contrario, opta por el esquema de renta vitalicia, la Afore tiene la obligación de entregar los recursos a la institución de seguros para su administración.

Las Afore cobran por manejo de cuenta sobre la base de comisiones. Las comisiones pueden cobrarse sobre el valor de los activos administrados, o sobre el flujo de las cuotas y aportaciones recibidas, pudiendo ser un porcentaje sobre dichos conceptos, una cuota fija o una comisión de ambos. Actualmente, operan 14 Afore cuya estructura de comisiones se presenta en el siguiente cuadro:

Cuadro 14
ESTRUCTURA DE COMISIONES DE Afore*
(En porcentajes)

AFORE	Sobre Flujo		Sobre Saldo	
	Porcentaje del SBC**	Porcentaje Fijo Anual	Porcentaje del Rendimiento Real	
Banamex Aegon	1.70	--	--	
Bancomer	1.68	--	--	
Bancreser Dresdner ^a	1.60	0.50	--	
Bitel	1.68	--	--	
Garante ^c	1.63	0.50	--	
Génesis Metropolitana	1.65	--	--	
Inbursa	--	--	33.0	
Principal	1.35	0.75	--	
Profuturo GNP	1.67	0.70	--	
Santander Mexicano	1.70	1.00	--	
Sólida Banorte Generali ^d	1.45	1.00	--	
Tepeyac	1.60	0.15	--	
XXI	1.50	0.20	--	
Zurich ^b	1.45	0.50	--	

Fuente: CONSAR.

^a Comisiones aplicables a partir del 4 de julio de 1999. ^b a partir del 19 de julio de 1999. ^c a partir del 28 de julio de 1999. ^d a partir del 1 de agosto de 1999.

* 2 de junio de 1999.

** SBC: Salario Base de Cálculo, monto que se obtiene de dividir entre 6.5% la aportación obrero patronal y estatal de RVC (sin cuota).

El trabajador puede elegir la AFORE de su preferencia. Sin embargo, con el propósito de disminuir los costos de operación –y el pago de comisiones– la ley limita la movilidad de fondos, y el trabajador sólo puede ejercer su derecho a transferir sus recursos a otra administradora una vez al año. Lo anterior, con independencia de que sus aportaciones sean obligatorias o voluntarias²⁴⁸. Asimismo, la ley obliga a las AFORE a elaborar, una vez al año, estados de cuenta

²⁴⁸ La experiencia chilena en los años 1982-1996, demuestra un alto costo de operación por parte de las Administradoras de los Fondos, debido al alto margen de movilidad permitidos. Durante ese período el trabajador podía transferir fondos de una administradora a otra, una vez cada 6 meses. Véase, Salomón, Smith Barney, Industry Report, “private Pension Funds in Latin America”, 1998.

para sus afiliados; y en caso de que la AFORE incremente sus comisiones, el trabajador podrá ejercer el derecho de traspaso a otra administradora más de una vez al año²⁴⁹.

La LSAR contempla la posibilidad que cada AFORE administre uno o más fondos de inversión, denominados *Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro* (SIEFORE). En el caso de optar por la administración de más de una sociedad de inversión, la AFORE tendrá la obligación de constituir una SIEFORE, integrada fundamentalmente con instrumentos de bajo riesgo que minimicen la pérdida del valor adquisitivo de los trabajadores. Sin embargo, en la actualidad no se ha reglamentado la operación de una segunda sociedad de inversión, por lo que cada AFORE ofrece solamente una opción de inversión a sus afiliados. Finalmente, la ley establece que las SIEFOREs deben constituirse como entidades independientes con relación a la AFORE que la administra, a fin de evitar conflictos de interés y proteger el ahorro de los trabajadores frente a traspasos voluntarios, cierres o fusiones de Afore.

5.6.3.3. Marco regulatorio

El organismo encargado de regular y supervisar el nuevo sistema de pensión es la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR). Entre sus funciones se encuentran supervisar el sistema en general, autorizar o revocar las licencias de las AFORE, y supervisar y regular las políticas de inversión y operación de los fondos de pensión. La CONSAR hará lo pertinente mediante la expedición de circulares regulatorias, según sea el caso.

De acuerdo a la legislación vigente, cada AFORE debe estar constituida por un capital social mínimo sin derecho a retiro, permitiéndose la participación de inversionistas extranjeros hasta un máximo del 49 por ciento del capital social. No obstante, la participación directa de las instituciones financieras del exterior puede aumentar hasta un 100 por ciento en el caso de que el participante pertenezca a un país con el cual México tenga tratados o acuerdos internacionales.

Por otra parte, ninguna AFORE puede ostentar una participación –en término del número de afiliados al IMSS²⁵⁰- mayor al 17 por ciento del mercado durante los primeros cuatro años de

²⁴⁹ La Afore está obligada a proporcionar la información sobre el estado de cuenta del trabajador, cada vez que el trabajador así se lo exprese en forma individual.

²⁵⁰ La ley no establece si en la definición del tamaño de mercado deberá considerarse el número de totales al IMSS o solamente los activos.

consolidación del sistema. A partir del año 2002 las Afore podrán incrementar su participación a un 20 por ciento, reservándose la CONSAR el derecho de aprobar límites mayores de acuerdo al número de trabajadores registrados en el IMSS, y al número de Afore operando en el mercado.

La privatización e individualización del sistema de pensiones implica la violación de la fracción XXIX del artículo 123 constitucional, en virtud de que el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, quedan dependientes de la aportación individual de cada trabajador, del monto de su salario y del manejo de los fondos que pueda hacer la Afore, en vez de estar encaminado “a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares”, como señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²⁵¹. Este artículo, en la fracción citada, sostiene que “es de utilidad pública la Ley del Seguro Social...”, por lo que al privatizar el sistema de pensiones e individualizar los costos y beneficios que implica, el Gobierno mexicano creó una Ley de utilidad privada, contraviniendo la propia Constitución²⁵².

Los asegurados deberán cubrir simultáneamente otro requisito: haber cumplido 65 años de edad en el caso de pensión por vejez, o haber quedado privado de trabajos remunerados después de los 60 años, en el caso de cesantía en edad avanzada²⁵³.

Las Afore son el peor sistema de pensiones, ya que las pensiones serán las mismas, el riesgo es íntegramente para los trabajadores y, además, le cuesta al país, otra vez a todos nosotros, una cifra de otros 40,000 millones de pesos, y provocarán la peor concentración de recursos en manos de tres grandes grupos financieros internacionales.

En 1988 más de un millón de jubilados recibían una pensión de 85 mil pesos mensuales, la situación era más desesperante para las viudas, las que recibían apenas 42 mil 500 pesos mensuales. En otras palabras, calculadas en dólares, las pensiones del SIVCM eran entonces de 20 a 40 dólares mensuales, ese ingreso era de ocho y cuatro veces menos respectivamente que el Salario Mínimo establecido entonces en el centro del país.

²⁵¹ Centro de Reflexión y Acción Laboral de Fomento Cultural y Educativo, A.C. (CEREAL), “Derechos Humanos Laborales en México. Entre la imagen protectora y una política de represión”, Informe de violaciones a derechos humanos, laborales durante 1997, México, 1998.

²⁵² *Ibíd.*

²⁵³ *Ibíd.*, y Coordinación de Comunicación Social del Instituto Mexicano del Seguro Social, Nueva Ley del IMSS. Cuaderno de autoaprendizaje. México, 1996.

De 1980 a la fecha, el salario real ha tenido un deterioro del 65% de su poder adquisitivo. La reciente devaluación del Peso Mexicano contribuye de manera determinante en el proceso de deterioro del poder adquisitivo del salario mexicano. El impacto negativo afecta sobre todo a los estratos marginales o menos protegidos de la sociedad, particularmente en el ingreso de los jubilados, pensionados y viudas. En efecto, en el transcurso de 1995, el monto de las pensiones se ha reducido a 70 Dólares mensuales para los jubilados y pensionados y a 60 Dólares mensuales para las viudas, montos inferiores a los que se habían obtenido en 1990.

La nueva ley deja sin solución el problema de las bajas pensiones y no plantea ninguna alternativa de restitución de los cuantiosos recursos sustraídos de los fondos del Seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía y Muerte (SIVCM).

Los trabajadores que ingresaron al IMSS durante la primera década de existencia de la institución, forman hoy la primera generación de jubilados. En la misma medida del crecimiento de la población asegurada en los años cuarenta y cincuenta, aumenta ahora el número de trabajadores que ingresan al SIVCM. Desde entonces el índice de fertilidad se ha reducido a menos de la mitad, México pasó en las últimas 5 décadas, de tener una población extremadamente joven, a una de adultos jóvenes caracterizada por una pirámide de población de base menos amplia y de mayor proporción de adultos. De continuar el mismo proceso, en los próximos 15-20 años, la población adulta y de edad avanzada aumentará de manera importante para formar una pirámide de población similar a la actual de Canadá.

5.6.4. Las cifras en pensiones y jubilaciones

Consideramos necesario, mostrar un ejemplo de lo que esta sucediendo con el pago de jubilaciones en el IMSS, los datos que mostramos a continuación sólo abarcan el período 1980-2001, y consideramos, que la siguiente información, es una muestra representativa de la evolución de los Gastos del Estado en este rubro.

Hay que aclarar, que los trabajadores mexicanos se jubilan vía ISSSTE (los del sector público), y vía IMSS (los del sector privado), y aún cuando sólo consideramos los datos del IMSS, sabemos que en el ISSSTE sucede algo similar.

Cuadro 15

Datos originales del pago de Jubilaciones del IMSS 1980-2001					
Año	PIB a precios corrientes (miles de pesos) (1)	Indice de precios al consumidor Base 2002=100 (2)	Vejez y Cesantía (casos de jubilaciones) (3) [a]	Monto promedio mensual (pesos) (3) [b]	Monto promedio anual (pesos) (4)
1980	4718199.00	0.10	131269	2.82	33.84
1981	6467004.00	0.13	136885	2.90	34.80
1982	10411956.25	0.31	153709	4.20	50.40
1983	18754719.75	0.44	172770	6.19	74.28
1984	30919079.25	0.74	193518	9.01	108.12
1985	50151964.00	1.18	208343	15.60	187.20
1986	82317749.00	2.20	228402	28.40	340.80
1987	203340645.75	5.10	247146	68.48	821.76
1988	412821214.50	10.93	264963	90.13	1081.56
1989	544977873.50	13.12	288111	206.89	2482.68
1990	734801826.75	16.62	312814	247.04	2964.48
1991	945190132.75	20.38	336567	323.95	3887.40
1992	1123936450.50	23.54	364736	351.18	4214.16
1993	1256195970.00	25.84	382318	401.89	4822.68
1994	1423364170.00	26.63	410955	547.45	6569.40
1995	1840430819.25	37.31	453051	699.27	8391.24
1996	2529908585.75	50.14	499999	879.06	10548.72
1997	3179120383.75	60.48	571561	939.12	11269.44
1998	3848218307.25	70.12	605574	1199.86	14398.32
1999	4599448753.25	81.75	639101	1427.30	17127.60
2000	5497435642.75	89.51	679503	1620.25	19443.00
2001	5830115690.50	95.20	731468	1768.35	21220.20
2002	6152828825.25	100	ND	ND	ND

Fuentes: (1) Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. (2) Anexo Estadístico del documento "Rendición de Cuentas: La LVIII Legislatura y sus contribuciones a la reforma fiscal", Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados. (3) Instituto Mexicano del Seguro Social, "Memoria Estadística 1981-2001. (4) Elaboración propia, a partir de multiplicar la columna del Monto Promedio Mensual por 12, que son el número de meses de cada año. [a] Este es el registro de la cantidad de jubilados, solamente del IMSS. [b] El monto mensual, que se le pago a cada jubilado.

Como ya dijimos, los gastos en jubilaciones y pensiones, están implícitos en los gastos a la Seguridad Social. Sin embargo, en el cuadro 16, realizamos un ejercicio, para hacer más explícito el rubro de los jubilados, sobre todo, porque ya está en camino el proyecto de Reforma al Sistema de Jubilaciones y Pensiones, que se supone será discutido en marzo de 2004.

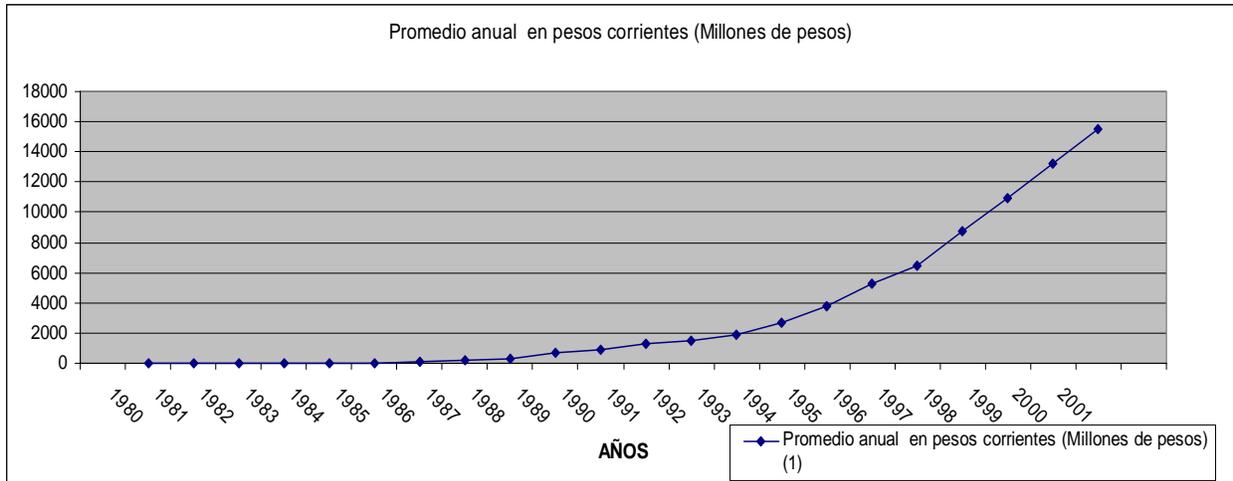
Cuadro 16

Gasto Ejercido en Pensiones del IMSS 1980-2001				
Año	Promedio anual en pesos	Pesos constantes de 2002 con	Variación porcentual	Porcentaje del PIB

	corrientes (Millones de pesos) (1)	base en el Índice de Precios al Consumidor (Millones de pesos) (2)	real (porcentajes) (3)	(4)
1980	4.44	44.42	0.00	0.00009415
1981	4.76	36.64	-17.51	0.00007366
1982	7.75	24.99	-31.80	0.00007440
1983	12.83	29.17	16.71	0.00006843
1984	20.92	28.27	-3.06	0.00006767
1985	39.00	33.05	16.90	0.00007777
1986	77.84	35.38	7.05	0.00009456
1987	203.09	39.82	12.55	0.00009988
1988	286.57	26.22	-34.16	0.00006942
1989	715.29	54.52	107.94	0.00013125
1990	927.33	55.80	2.34	0.00012620
1991	1308.37	64.20	15.06	0.00013842
1992	1537.06	65.30	1.71	0.00013676
1993	1843.80	71.35	9.28	0.00014678
1994	2699.73	101.38	42.08	0.00018967
1995	3801.66	101.89	0.51	0.00020656
1996	5274.35	105.19	3.24	0.00020848
1997	6441.17	106.50	1.24	0.00020261
1998	8719.25	124.35	16.76	0.00022658
1999	10946.27	133.90	7.68	0.00023799
2000	13211.58	147.60	10.23	0.00024032
2001	15521.90	163.05	10.47	0.00026624

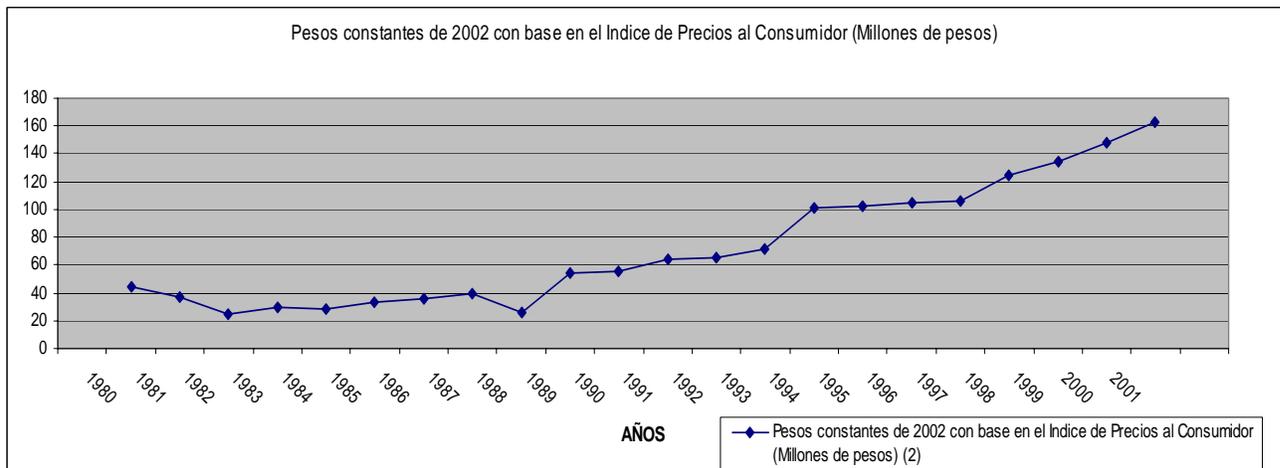
Fuentes: (1) Elaboración propia a partir de multiplicar la columna del monto promedio anual que se encuentra en el cuadro 12, por el número de casos de jubilación, del cuadro 12. (2) Elaboración propia a partir de dividir la columna del gasto promedio anual entre el índice de precios al consumidor base 2002=100 (ver cuadro 12). (3) Elaboración propia, utilizando la columna de gasto a pesos constantes de 2002. (4) Elaboración propia con base en el gasto promedio anual en pesos corrientes y el PIB a precios corrientes.

Al igual que las gráficas presentadas en educación, salud y seguridad social, la gráfica 22, nos muestra una lógica tendencia creciente, porque son cifras que no han sido deflactadas.



También no es de extrañar, que la gráfica 23, nos muestra un comportamiento semejante a la gráfica 16, sobre gastos en Seguridad Social.

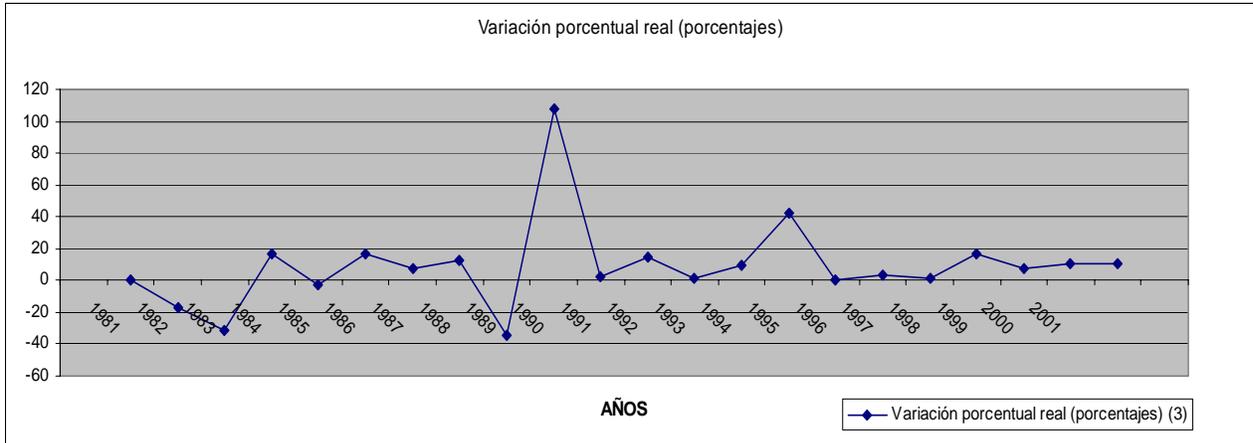
Gráfica 23



De tal suerte, que el análisis que se hizo para dicha gráfica, es totalmente válido para ésta. No hay que olvidar, que este gasto ya está implícito en los gastos en Seguridad Social.

En la gráfica 24, con excepción del espectacular crecimiento observado en el periodo 1990-1991, el resto de la gráfica es semejante a la equivalente en Gasto en Seguridad Social (gráfica17).

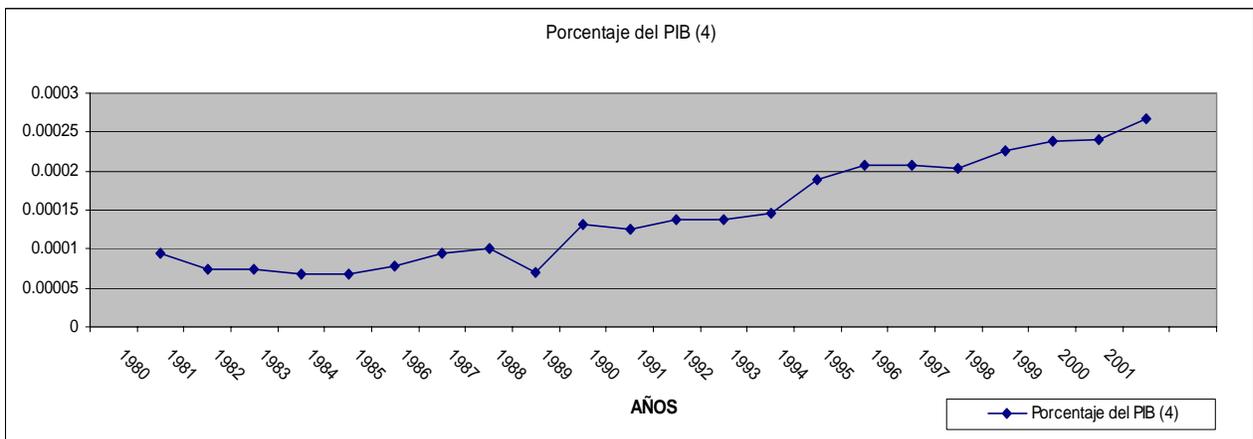
Gráfica 24



También, el análisis hecho para aquella gráfica, es válido para ésta.

En la gráfica 25, al igual que la de Gastos en Seguridad Social (gráfica18), también nos muestra un crecimiento gradual y sostenido del porcentaje del PIB, que el gobierno destinó a los jubilados del IMSS (insistimos, esto es sólo una muestra, si hubiéramos hecho esto con los afiliados al ISSSTE, habríamos encontrado algo semejante).

Gráfica 25



De hecho, la gráfica también es semejante a la equivalente de Gastos en Seguridad Social. El análisis, aplicado a aquella, también es válido para esta.

En el cuadro 17, mostramos las tasas de crecimiento de un año a otro del Gasto Ejercido en Jubilaciones del IMSS, a precios corrientes y constantes de 2002, así como las tasas de crecimiento del porcentaje del PIB, para el periodo 1980-2001.

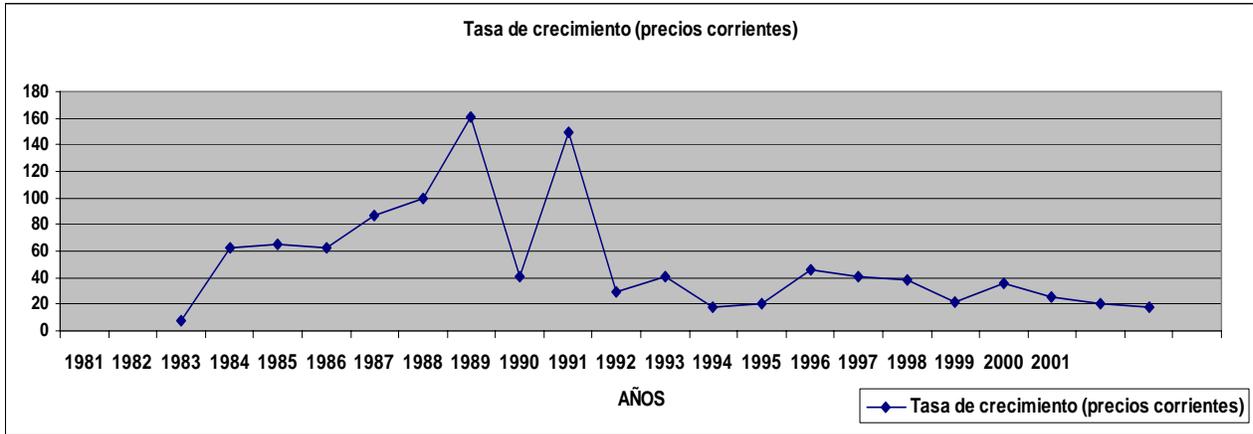
Cuadro 17

Tasas de Crecimiento del Gasto Ejercido en Jubilaciones del IMSS 1981-2001			
Año	Tasa de crecimiento (precios corrientes)	Tasa de crecimiento a precios constantes de 2002 con base en el Índice de Precios al Consumidor	Tasa de crecimiento del porcentaje del PIB
1981	7.24	-17.51	-21.76
1982	62.63	-31.80	1.01
1983	65.66	16.71	-8.03
1984	63.04	-3.06	-1.11
1985	86.40	16.90	14.92
1986	99.58	7.05	21.59
1987	160.92	12.55	5.63
1988	41.10	-34.16	-30.50
1989	149.60	107.94	89.07
1990	29.64	2.34	-3.85
1991	41.09	15.06	9.68
1992	17.48	1.71	-1.20
1993	19.96	9.28	7.33
1994	46.42	42.08	29.23
1995	40.82	0.51	8.91
1996	38.74	3.24	0.93
1997	22.12	1.24	-2.82
1998	35.37	16.76	11.83
1999	25.54	7.68	5.04
2000	20.69	10.23	0.98
2001	17.49	10.47	10.78

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del cuadro 13, Gasto ejercido en Pensiones del IMSS

Ahora bien, siguiendo la misma lógica que usamos en educación, salud y seguridad social, veremos lo que nos muestran las gráficas para éste cuadro.

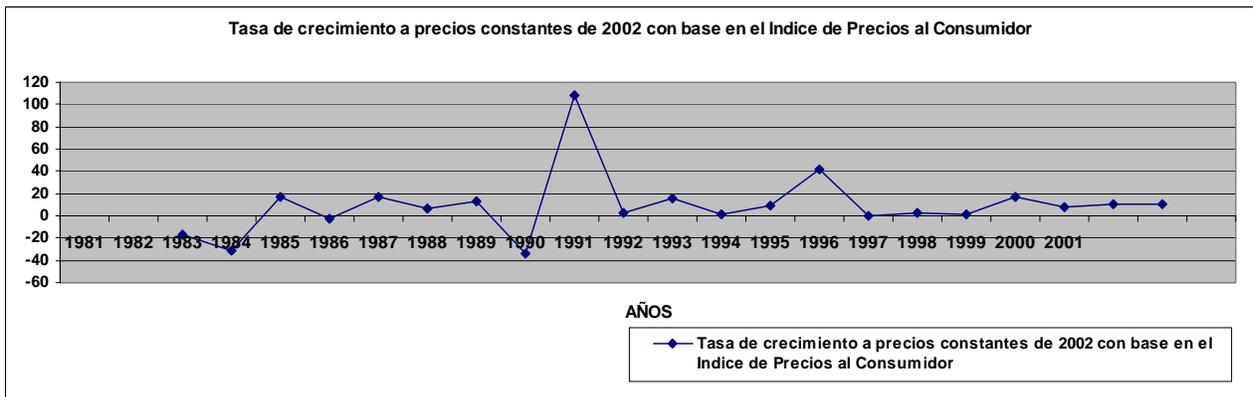
Si tomamos en cuenta, que estas gráficas se construyeron con el monto pagado a los pensionados y con el Índice de Precios al Consumidor (IPC) para deflactar, es natural encontrar algunas diferencias, con respecto a los gastos en Seguridad Social, para el periodo 1982-1992 (que son de altos índices de inflación y el control posterior de la misma).



Pero, en el periodo 1993-2001, ya nos encontramos con un comportamiento semejante entre las dos gráficas (19 y 26), lo cual demuestra claramente, que están altamente correlacionadas.

Una vez que hemos observado la correlación, que existe entre los Gastos en Seguridad Social y los Gastos en los Jubilados del IMSS, podríamos decir, que el análisis que se hizo para la primera también es válido para la segunda, veamos la gráfica 27.

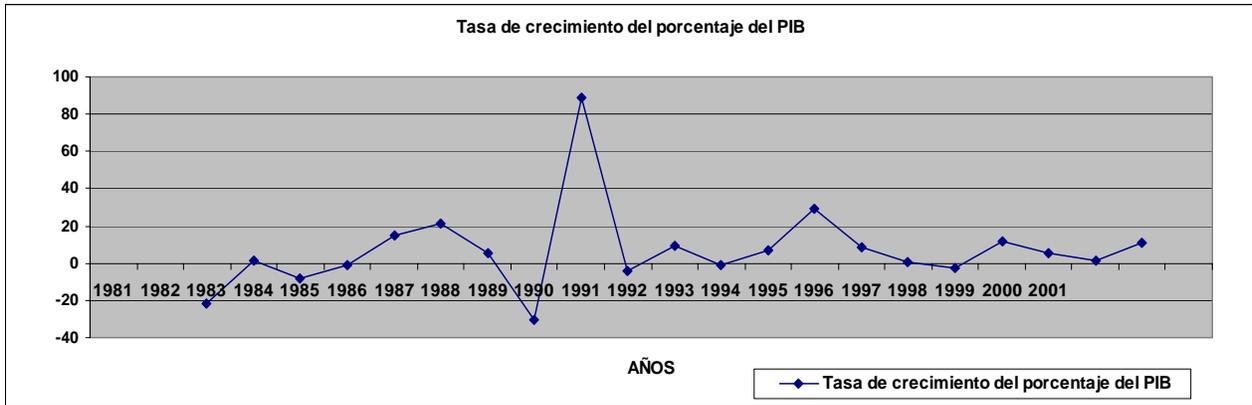
Gráfica 27



Como podemos observar, la única diferencia importante, es el crecimiento espectacular que se registra en 1990-1991, es que, tanto el número de jubilados como el monto pagado, efectivamente dieron ese salto.

Para finalizar este ejercicio, observemos lo que nos muestra la gráfica 28.

Gráfica 28



Esta gráfica, es semejante a la anterior, en su comportamiento y estructura. El análisis, sería el mismo que se hizo para gráfica 27, y el que se hizo para las gráficas del Gasto en Seguridad Social (gráfica 21).

Como hemos visto, las jubilaciones y pensiones son el principal elemento de la seguridad social, además de estar estrechamente ligadas a las reformas a la salud. Por ende, tampoco están desvinculadas del análisis económico neoclásico, de cuya teoría también surgieron las “recomendaciones” del BM. De hecho, en el documento elaborado por Gloria Grandolini y Luis Cerda intitulado “Las reformas de las pensiones en México: 1997”²⁵⁴, los autores plantean que el diseño de las pensiones crea el potencial para una efectiva provisión de ingresos para los jubilados.

Hacen énfasis en que a largo plazo (una década) este nuevo sistema (originalmente llamado SAR y posteriormente se transformó en Afore) va a transformar y financiar ampliamente a la industria; que con una inversión eficiente van a mejorar los beneficios del retiro, las tasas del ahorro interno, las finanzas del gobierno y el crecimiento de los mercados de capital. No resulta difícil detectar que estos autores trataron de justificar las medidas propuestas por el BM, haciendo notar los supuestos beneficios que vendrían con el paquete de reformas establecido en 1995-96.

²⁵⁴ Grandolini, Gloria y Cerda, Luis, “The 1997 Pension Reform in Mexico”, The World Bank, Policy Research Working Papers, June 1998.

Como ya dijimos y, en consecuencia con la teoría neoclásica, el BM indicó 10 puntos²⁵⁵ (4 macroeconómicos, 3 microeconómicos y 3 de política económica) que beneficiarían al país con el cambio del sistema de reparto a un sistema de capitalización individual:

1. “Las cuentas individuales incrementan el ahorro interno”. Reiteramos, que hasta ahora no se ha demostrado la existencia de una relación de causalidad entre la adopción de un sistema de pensiones de capitalización individual y el incremento del ahorro interno.

2. “Las tasas de interés son más altas con las cuentas individuales”. Hasta el momento esto ha resultado cierto, pero se ha debido a que se han estado invirtiendo en instrumentos gubernamentales que promedian en la actualidad un vencimiento de 445 días. Pero falta ver que va a pasar cuando las Afore sean invertidas en otro tipo de instrumentos financieros y que incluye invertir una parte de los recursos en el extranjero. Pero aún, no sabemos que pasaría con las Afore si se repite en México una crisis financiera como la ocurrida en diciembre de 1994.

3. “La declinación de la tasa de interés en el sistema de reparto refleja problemas fundamentales”. La principal causa por la que el IMSS entró en crisis, se debió a dos razones fundamentales: la pérdida del poder adquisitivo de los salarios (lo que provocó una caída, en términos reales, de las cotizaciones de los afiliados) y; el desempleo, lo que impidió que creciera el número de afiliados. Pero bien se podrían buscar otras fuentes de financiamiento sin pasar al sistema de capitalización individual.

4. “La inversión pública en fondos confiables y equitativos no tienen efectos macroeconómicos”. De acuerdo con la teoría neoclásica la intervención del Estado en la economía sólo entorpece su funcionamiento; pero de acuerdo con Keynes, la inversión pública puede activar el empleo, éste el consumo, éste la inversión, y esta última el crecimiento de la economía. Queda claro que el argumento del BM no es del todo cierto.

5. “Los incentivos del mercado son mejores con las cuentas individuales”. Como vimos en el punto 2, falta ver los resultados de este planteamiento, cuando los recursos de las Afore sean invertidos en instrumentos distintos a los instrumentos gubernamentales. En otras palabras, los ahorros de los trabajadores van a ser invertidos en el mercado financiero. La experiencia nos ha

²⁵⁵ Stiglitz, Joseph E. and Orzag, Meter R., “Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems”, Presented at the Conference on “New Ideas About Old Age Security”, The World Bank, Washington D.C., September 1999.

mostrado que este mercado es altamente volátil e inestable, y por esa razón se estaría especulando con los fondos de los trabajadores.

6. “Definido un plan de beneficios necesario, proporcionará más de un incentivo para un retiro más temprano”. En realidad, lo que se ha visto en el caso de México con las modificaciones a la Ley del IMSS –ante el incremento de la esperanza de vida de los mexicanos- es que se pretende incrementar el número de años de trabajo para poder jubilarse. Es más, de acuerdo con el nuevo esquema, los trabajadores sólo podrán disponer de sus Afore antes de retirarse en circunstancias muy específicas y poco probables: en casos de incapacidad temporal que sobrepase el periodo establecido por las leyes del IMSS para recibir su salario completo, puede disponer hasta del 10% de los recursos acumulados en su subcuenta de retiro y; cuando el trabajador se encuentre temporalmente sin empleo y el saldo de su subcuenta de retiro sea mayor o igual a la suma que resulta de multiplicar por 18 su última aportación bimestral, también podrá disponer hasta del 10% de la cantidad depositada en su subcuenta, siempre y cuando no haya realizado retiros en los últimos cinco años.

7. “La competencia asegura bajos costos de administración bajo el sistema de cuentas individuales”. La experiencia ha mostrado lo contrario, como las Afore son administradas por la banca privada, se ha dado una competencia entre los diferentes bancos a través de la publicidad para captar el mayor número de clientes. Los costos de dicha publicidad han sido pagados con los propios fondos de las Afore, es decir, con los recursos de los trabajadores. Además de que los costos de administración serían iguales o parecidos a los que se tendrían con la administración del Estado.

8. “La corrupción e ineficiencia del gobierno son la principal razón para pasar a las cuentas individuales”. Este argumento de la corrupción e ineficiencia también se utilizó para la reforma del Estado, pero se ha visto que también hay corrupción en la banca privada, por lo menos en México, como es el caso de los “ladrones de cuello blanco”, cuyo principal exponente es el ex banquero Carlos Cabal Peniche.

Por otra parte, se tiene evidencia de trabajadores que han acudido a retirar sus Afore y, después de hacerlos dar varias vueltas, finalmente no se les han entregado sus ahorros depositados en el SAR o en la Afore. Habría que pensar, que la corrupción y la ineficiencia no dependen de quien administre los fondos de ahorro, sino de la impunidad del sistema.

9. “Las políticas implantadas bajo el plan de beneficios públicos son inferiores”. Es verdad que la inflación ha provocado que las pensiones también pierdan poder adquisitivo, pero en este caso el estado podría legislar para que los pensionados obtengan los mismos incrementos a su pensión que tienen los salarios de los trabajadores activos. También es verdad que el cambio poblacional está provocando que cada día cambie la proporción de los trabajadores activos que mantienen a los retirados, pero se pueden buscar y encontrar fórmulas distintas a la especulación de los ahorros de los trabajadores.

10. “La inversión pública en fondos confiables es siempre derrochada y mal administrada”. Aquí, nuevamente, se nos trata de convencer de que inversión pública es igual a derroche y mala administración. Pero no hay evidencia, de que la iniciativa privada no derroche, si el gobierno no crea instituciones que limiten a la iniciativa privada, se corre el riesgo de que los ahorros de los trabajadores sean destinados a la especulación y al volátil mercado financiero, lo que puede provocar que haya más pérdidas para los trabajadores con el nuevo sistema que con el anterior.

Por otra parte, llama la atención el trabajo de Peter R. Orzag y Joseph E. Stiglitz²⁵⁶ (ex funcionario del BM), intitulado “Reflexionando las reformas a las pensiones: 10 mitos sobre el sistema de seguridad”, en el cual concluyen que las sugerencias del BM han sido poco analizadas y que no han hecho una contribución definida al plan de pensiones. Dicen, que dichos argumentos están basados en una serie de mitos que frecuentemente no están sustentados en ninguna teoría o práctica (excepto los argumentos tomados de la teoría neoclásica, pero que son totalmente distintos a la elaboración de una teoría sobre las pensiones). También advierten, que los países en vías de desarrollo, regularmente tienen mercados de capital menos desarrollados, con menos información sobre inversiones y menos capacidad regulativa. También advierten, sobre la presencia de mayor volatilidad y a la ausencia de muchos tipos de mercados financieros.

En resumen, existen una serie de factores económicos e institucionales de los que dependen que el nuevo sistema de pensiones tenga, efectivamente, una influencia positiva en el ahorro interno de la economía y en la formación de capital para la inversión y el crecimiento del PIB. Los factores económicos son complejos y tienen que ver con la propensión al ahorro de los diferentes estratos de trabajadores afiliados al nuevo sistema de pensiones, con la tasa de

²⁵⁶ *Ibíd.*

crecimiento de la economía, con la tasa de interés real, la inflación, el tipo de cambio y las condiciones de la economía mundial.

Por ello, creemos que es necesario crear un marco jurídico adecuado y de mecanismos de supervisión y control de los bancos que administran los fondos, que permita garantizar la seguridad de las inversiones que se están realizando, evitando hasta donde sea posible poner en riesgo los ahorros para el retiro de los trabajadores.

5.7. Conclusiones

1. El paquete de reformas del CW, no se limitaron al papel del Estado y a la política económica, sino también, como era de esperarse, incluyeron además, sus propuestas para una reforma de la Política Social debido a que ésta tiende a subordinarse a la política económica, pero en realidad están íntimamente ligadas, es decir, la política social se diseña en función del patrón de acumulación y del sistema político predominante. En este sentido, la política social que se construyó bajo el paradigma keynesiano (con su Estado benefactor), se ha convertido en un asistencialismo similar al de fines del siglo XIX y principios del siglo XX. Se abandonó la idea de buscar la seguridad social para todos los ciudadanos, por la de impedir que a los pobres (victimas de la reestructuración) se les deteriore más su nivel de vida. Son evidentes las reformas con espíritu neoliberal que se han dado en la seguridad social: educación, salud y sistema de pensiones y jubilaciones.

2. Las reformas al sistema educativo están llevando a cabo con base a las propuestas del BM. Propuestas que fueron construidas apoyándose en un modelo macroeconómico neoclásico. Esto no debe de extrañarnos, debido a que la economía neoclásica es parte de la ideología neoliberal. El asunto realmente peligroso, es que con este enfoque la escuela es vista como una vulgar empresa que produce insumos para la educación y produce recursos humanos con cierto nivel de aprendizaje. De aquí se desprende que todas las escuelas deben competir entre sí como lo hacen las demás empresas. La educación básica (preescolar, primaria y secundaria) continuará bajo la responsabilidad del Estado, en tanto que la educación media superior y superior sería concesionada gradualmente a la iniciativa privada, es decir, a la ley de la oferta y la demanda del mercado. En todo caso, para los liberales es una prioridad formar cuadros de primer nivel, para que suman la dirección de las empresas y la conducción política del Estado. La formación de

estos cuadros se realiza en las escuelas particulares y con becas para estudios en el extranjero (hasta la década de los setentas estos cuadros se formaban en la UNAM y en el IPN). En contraste, para los niños y jóvenes provenientes del pueblo, la nueva política educativa (neoliberal) les ofrece una educación de segunda. Por ejemplo, la educación básica será enseñar a leer, escribir y las operaciones elementales de matemáticas; la educación media superior y superior será para que los graduados obtengan destrezas en el manejo de las tecnología. De esto último se busca crear mano de obra calificada (de cualquier modo siguen siendo obreros) y barata que se pueda insertar a las empresas extranjeras (como las maquiladoras), que están creándose con la inversión extranjera y el proceso de globalización.

3. Las instituciones de salud mexicanas (principalmente el IMSS, el ISSSTE y la SSA) creadas bajo la política económica de corte keynesiano, buscaron dar una cobertura total de la población sin importar si tenían un empleo formal. Es verdad que esta meta nunca se alcanzó. Con la reforma neoliberal (también propuesta por el BM) se pretende engañar, haciendo creer que los planes nacionales de salud podrán alcanzar, a largo plazo a toda la población. Sin embargo, un análisis detallado, evidenció que dichas reformas –al igual que las de educación- responden al patrón de acumulación predominante. En primer lugar, se busca disminuir el gasto social del Estado. En segundo lugar, se busca formar “capital humano” (con una educación tecnológica y un paquete básico de salud) con el mismo propósito de tener mano de obra calificada y barata para que responda a los requerimientos de la globalización económica como son la inversión extranjera y la creación de maquiladoras, principalmente en el norte del país. Más aún, el modo en que se pretende reducir el gasto social del Estado en este rubro es a través de dejar en manos del gobierno sólo el primer nivel a través de un paquete básico y una campaña de prevención (PREVENIMSSS); dejando en manos de la iniciativa privada los niveles segundo y tercero, donde, por cierto, se encuentran las enfermedades crónico degenerativas y que por su propia naturaleza son las más costosas. Este escenario es bastante desalentador, porque, por un lado sigue cayendo el poder adquisitivo de los salarios, y por otro las enfermedades más complicadas y costosas tendrán que pagarlas de su propio bolsillo los trabajadores. Lo más alarmante es que, un derecho humano y consagrado en la Constitución Política, ahora se pretende tratar como si fuese un bien sujeto a la lógica del mercado –a la ley de la oferta y la demanda-. Independientemente de los argumentos de los neoliberales en el sentido de que el libre juego de las fuerzas del mercado y la competencia redundan en servicios y bienes de mayor calidad (hecho

que todavía está por comprobarse en los servicios de salud), un servicio como el derecho a la salud y los servicios médicos no debe someterse a la especulación y, mucho menos, con una población cada vez más empobrecida como resultado de las reestructuraciones neoliberales. Peor aún, hoy día (noviembre de 2003) el Ejecutivo ya mando a las Cámaras, la iniciativa para la reforma fiscal, en donde se pretende gravar con 10 por ciento las medicinas y los alimentos, estos dos artículos sumamente indispensables para conservar la salud o combatir las enfermedades. Queda claro, que la reforma al sistema de salud mexicano, responde al patrón de acumulación capitalista dominante hoy día, lo que significa formar “capital humano” en condiciones adecuadas para ser insumida ante la nueva división internacional del trabajo, que requiere mano de obra barata que se enferme e incapacite lo menos posible para reducir los gastos del Estado y los costos de producción de los empresarios. Porque el sólo concepto de “capital humano”, implica que a los trabajadores se les ve como insumo para la producción y no como seres humanos que tienen derecho a la salud para obtener un mayor nivel de bienestar en sí mismo.

4. El sistema de seguridad social que surgió en México como producto del paradigma keynesiano y por la presión de los trabajadores no fue la excepción en las propuestas de reforma del BM. Sin duda la reforma más importante –por sus posibles repercusiones microeconómicas y macroeconómicas- es la reforma al sistema de pensiones y jubilaciones. Esta dio sus primeros pasos con la propuesta de reformas a la ley del IMSS en 1997. Sin embargo sigue pendiente y por acuerdo entre el gobierno y el Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social se discutirá hasta marzo de 2004. Además, también ya está lista la iniciativa de reformas a la ley del ISSSTE, la cual seguramente será enviada al Congreso para su “discusión” y eventual aprobación después de que sea aprobada la reforma fiscal y la reforma eléctrica. Con el pretexto de la insolvencia financiera del IMSS se han dado los primeros pasos hacia una eventual privatización de la seguridad social. Nuevamente se dijo, que con estas reformas se solucionarían los problemas financieros del IMSS (el mismo argumento se da para modificar la ley del ISSSTE), y que con ello se proporcionarían servicios de mayor calidad con la subrogación de algunos servicios a la iniciativa privada. También, se han privatizado algunas de las actividades auxiliares en el IMSS y el ISSSTE, como la limpieza de instalaciones, los servicios de análisis clínicos y algunos servicios de guardería. Con la nueva ley del IMSS, desaparecen el seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía de Edad Avanzada y Muerte (IVCM) y el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR); estos dos son fusionados en el de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez (RCV), y se crea el de

Invalidez y Vida (IV). Los cambios más profundos en el proceso privatizador aún no terminan, pero hasta el momento la nueva Ley del Seguro Social no ha solucionado los grandes y viejos problemas: cobertura, costos, trato humano, calidad y eficiencia de los servicios. Al igual que hemos visto el fenómeno en las reformas a los sistemas educativo y de salud, la ofensiva neoliberal intenta cambiar los sistemas de seguridad social, para establecer un nuevo sistema controlado, principalmente por empresas privadas a manera de empresa rentable, con aparentes principios de justicia social, pero como único objetivo la ganancia. En otras palabras, el sistema de seguridad social que tanto tiempo costo construir con las luchas de la clase obrera y sus sindicatos, hoy está siendo desmantelado para sustituirlo por otro regido, de acuerdo con la teoría neoclásica. Al libre juego de las fuerzas del mercado o de la ley de la oferta y la demanda.

5. Como hemos dicho, el sistema de retiro es uno de los componentes de la Seguridad Social (seguro social para los asalariados, tanto del sector público como del sector privado). Las reformas privatizadoras en este punto, comenzaron con modificaciones a la Ley del IMSS y a la Ley del ISSSTE en 1991 con la creación del SAR. Se dijo, que este sería un seguro complementario al que ya se otorgaba por ley con la aportación patronal del 2 por ciento al salario base y que se adicionaba al 6 por ciento para la vivienda. Sin embargo, con la nueva reforma a la Ley del IMSS en 1995 (entró en vigor en 1997), el SAR fue sustituido por las Afore (los dos son administrados por la banca privada). El problema es que ahora los trabajadores afiliados al IMSS ya no podrán disponer de su pensión tradicional a menos que hayan cotizado 500 semanas al IMSS y sólo dependen de lo que hayan podido ahorrar con las Afore a la hora de su retiro (se espera que suceda algo similar con la reforma pendiente de la Ley del ISSSTE). Como hemos visto, se pasó de una forma tramposa del sistema de previsión social tipo “pay as you go” o de reparto, a un sistema de capitalización individual. Los argumentos para la reforma al sistema de pensiones vino, una vez más, del BM; se citó la descapitalización del IMSS y del ISSSTE, los cambios en la pirámide generacional (lo cual haría imposible disponer de fondos para los futuros jubilados). Pero sobre todo se dieron argumentos de tipo económico (teoría neoclásica), que traería el sistema de capitalización individual como: las Afore van a transformar y financiar la industria; invirtiendo los fondos eficientemente van a mejorar los beneficios del retiro; van a incrementar las tasas de ahorro interno; ayudarán a mejorar las finanzas del gobierno y; el crecimiento de los mercados de capital. Sin embargo hasta hoy no se ha demostrado la existencia de una relación de causalidad entre la adopción de un sistema de pensiones de

capitalización individual, el crecimiento del ahorro y del PIB. Las propuestas macroeconómicas del BM, basadas en la teoría neoclásica, para el sistema de pensiones distan mucho de obtener los resultados que ellos mismos anuncian como futuros éxitos. Nuevamente vemos que parte de los derechos universales, humanos y constitucionales quieren ser anulados por la lógica del “libre juego de las fuerzas del mercado” y obviamente por la “ley de la oferta y la demanda”.

Capítulo VI. Conclusiones

1. Por lo que se refiere a la intervención del Estado, en el caso específico de México, la Constitución Política, establece, suficiente y claramente, que corresponde al Estado la rectoría económica, lo cual queda materializado a través de diferentes planes y programas gubernamentales, que prevén objetivos de crecimiento económico, de ahorro interno, de estabilidad económica, de política social y, en general de otras metas macroeconómicas y microeconómicas.

2. Los objetivos sociales de la Revolución mexicana, se establecieron en la Constitución de 1917, sirvieron como el sustento material de legitimación del régimen autoritario por más de medio siglo. A diferencia de los sistemas de bienestar de Estados Unidos o Canadá, la política social en México, se sustentó sobre bases ocupacionales más que universales, y se enfocó sobre la prestación de servicios más que sobre la transferencia de ingresos. La política social, concebida en la Constitución, fue diseñada para satisfacer los derechos sociales de los trabajadores, mientras que las necesidades de los campesinos, se satisficieron con reformas poco sistemáticas de la tierra y con precios de garantía para los granos básicos. Durante los años treinta, los sindicatos nacionales y las grandes centrales obreras establecieron una "alianza histórica" con el Estado, a cambio de una plena autonomía, sindicatos y líderes obtuvieron el monopolio de la representación de los trabajadores, además de la satisfacción incremental de los derechos sociales contenidos en la Constitución²⁵⁷. Creando para ello, dependencias centralizadas dedicadas a proporcionar servicios sociales básicos, sobre todo para la filiación del sector obrero. Con todo, en los decenios de 1940 y 1950, los presidentes mantuvieron el control sobre las negociaciones que establecían las condiciones de la prestación de los servicios sociales. Para fines de los años cincuenta, la política social se había convertido en una fuente privilegiada de patronazgo que alimentaba a una red, cada vez más compleja, de relaciones clientelares que convergían en torno a la Presidencia.

Con la gran expansión económica de los años sesenta, el sector social creció en dimensiones y alcance; como resultado, la red de organizaciones que controlaba la operación de

²⁵⁷ Claudio Jones y Alain de Remes, "Corporativismo, sindicalismo y el reto laboral de México," en Arturo Fernández y Luis Rubio, eds., "*México a la hora del cambio*", Cal y Arena, México, 1995.

la seguridad social y la política social obtuvo un grado de poder sin precedentes.

Estas dos tendencias -la creciente influencia sindical sobre las políticas sociales y un margen de maniobra efectiva por parte del presidente sobre estas políticas- no fueron problemáticas mientras el país disfrutó de la expansión económica más larga en el siglo XX y en tanto la legitimidad del régimen autoritario no se pusiera en tela de juicio. Sin embargo, cuando el "milagro mexicano" llegó a su fin, la falta de autonomía presidencial en el manejo de la política social se convirtió en un problema fundamental para la sobrevivencia de un régimen autoritario. Uno de los problemas principales era que los grupos que cuestionaban la legitimidad del régimen -amplios segmentos de la clase media y grupos urbano-populares- simplemente no estaban al alcance de los sectores tradicionales del PRI. El segundo problema fue que la política social no cubría, sino muy precariamente, a dos grupos potencialmente explosivos: la población subempleada que comenzó a aumentar en las ciudades más grandes del país y los campesinos sin tierra que permanecían en las zonas rurales.

No fue sino hasta la presidencia de José López Portillo, cuando el presidente realmente procuró el control sobre los hilos del manejo de la política social. Con la creación de la Secretaría de Planeación y Presupuesto (SPP), parceló una parte importante de los recursos del sector social públicos y los destinó a políticas especiales de desarrollo regional y de combate a la pobreza, manejadas por la propia SPP. Pero el auge petrolero y la expansión económica de fines de los años setenta disminuyeron los incentivos para racionalizar el presupuesto social y la burocracia como un todo. López Portillo optó finalmente por una estrategia de dos frentes: canalizar nuevos recursos por medio de las dependencias tradicionalmente dominados por el PRI y, al mismo tiempo, destinar petrodólares a proyectos de alivio a la pobreza, controlados directamente por la presidencia.

La crisis de la deuda, obligó a Miguel de la Madrid y Carlos Salinas, a procurar la racionalización del sector social. Durante la presidencia del primero, los presupuestos del sector social disminuyeron en forma dramática. Asimismo, el gobierno eliminó una serie de subsidios alimentarios que se habían incrementado durante el auge del petróleo. De la Madrid, implantó un sistema centralizado de planeación de desarrollo regional, mediante el cual el gobierno federal podía negociar con los gobiernos estatales los programas anuales de desarrollo del Estado e

implantó un ambicioso programa de descentralización administrativa en los sectores educativo, de salud y vivienda. Por último, después del terremoto de 1985 en la Ciudad de México, aumentó los recursos de desarrollo urbano administrados por el gabinete presidencial e introdujo enmiendas constitucionales para que los derechos universales de salud y vivienda abarcaran a todos los mexicanos (no sólo a los trabajadores organizados).

Salinas, hizo de la política social una pieza medular de su gobierno. Con la estabilización económica y la transformación estructural de la economía como telón de fondo, Salinas continuó los intentos de sus antecesores por centralizar el gasto social bajo el control autónomo de la presidencia²⁵⁸. Salinas creó, el Pronasol bajo el estricto control de una élite presidencial cerrada. Con el Pronasol, Salinas superó los intentos de sus antecesores por asegurar que una porción de los recursos del sector social estuviera en manos de la Presidencia.

En 1994, la fragmentación y dispersión del poder político abrió la puerta a la descentralización de la política social y de combate a la pobreza. En 1996, como respuesta a presiones políticas cada vez mayores para llevar a cabo dicha descentralización, y en un esfuerzo por disociar a su administración de la desacreditada gestión de Salinas, Ernesto Zedillo transfirió dos tercios de los recursos del Pronasol a los gobiernos estatales y municipales. Al transferir estos fondos, Zedillo cedió el presupuesto social que había servido a distintos gobiernos desde López Portillo para lanzar programas contra la pobreza controlados por la Presidencia.

En más de dos décadas de reformas económicas, los sucesivos gobiernos, no han logrado diseñar una estrategia amplia e integral que enfrente los costos sociales de la transformación económica y se aboque a combatir la creciente pobreza y desigualdad. Los gobiernos -desde de la Madrid hasta Fox- no han podido instrumentar una estrategia profunda y articulada de reformas al sector social ni han diseñado redes de seguridad adecuadas para la educación, la salud y la seguridad social, entre otros aspectos importantes.

3. Las políticas sociales universales (educación, sanidad, pensiones y servicios sociales personales, especialmente), no llegan de igual manera a toda la población. Se benefician de ellas

²⁵⁸ John Bailey, "Centralism and Political Change in Mexico: The Case of National Solidarity", en Wayne Cornelius, et.al., eds. *Transforming State-Society Relations in Mexico. The National Solidarity Strategy*, La Jolla, Center for US-Mexican Studies, 1994.

en mayor medida las clases medias y acomodadas. Además, son más costosas económicamente y de una gestión más compleja. Se ha intentado abordar el problema con políticas de discriminación positiva o con programas especiales para determinados colectivos. Por el contrario, tienen un mayor respaldo político y económico y se basan en principios de solidaridad social. Las sociedades de mercado, producen diferenciación social, fragmentación y exclusión. Las políticas universales tratan, en alguna medida, de corregir y disminuir el impacto de estas tendencias.

Las políticas centradas en colectivos más necesitados, son menos costosas, más manejables y más adecuadas a las necesidades de los diversos colectivos. Por el contrario, producen estigmatización en los colectivos beneficiarios que quedan marcados por esto y tienen menos apoyo político y económico. Se basan en la compasión y son meramente asistencialistas con escasa proyección para la integración social. Así, por ejemplo, nadie pondrá en duda un sistema público de pensiones con más de ocho millones de pensionistas votantes. Pero sería más difícil de sostener si la mayor parte de los pensionistas tuvieran sus pensiones privadas y sólo unos pocos estuvieran en el sistema público. Lo mismo podría decirse del sistema educativo o del sanitario, etc.

¿Es posible compaginar políticas universales con atención a la diversidad, a las necesidades específicas, etc.? ¿Es deseable socialmente? ¿Es posible políticamente y económicamente? ¿Cómo podría hacerse en cualquier caso y con qué respaldos sociales y políticos?

4. A partir de los años ochenta, y a raíz de la crisis económica de finales de los setenta, se da por supuesto que el Estado ha asumido excesivas responsabilidades en la atención a las necesidades de la población, "desde la cuna hasta la tumba", y se reclama un mayor compromiso y participación de todos en la atención a las necesidades. Se reclama, mayor responsabilidad individual (la gente ha de buscar trabajo y no vivir del desempleo o de los programas sociales, ha de cuidar de su salud y llevar un estilo de vida saludable, ha de preocuparse de su formación y reciclaje profesional permanente), mayor responsabilidad familiar (la familia ha de ocuparse de sus hijos, de su rendimiento académico, de las conductas juveniles, de sus abuelos, de los discapacitados), mayor responsabilidad comunitaria (las asociaciones ciudadanas, los

movimientos sociales, las organizaciones sociales han de compartir la dinamización de su entorno, la atención a sus vecinos, los procesos de integración social).

Es el pluralismo del bienestar. El bienestar social no se puede dejar en manos de un Estado distante, burocrático, despersonalizador, autoritario, reglamentista, escasamente eficiente, lento. Los individuos, las familias, la sociedad ya son mayores y deben asumir su protagonismo. Todos deben participar. Para algunos, este discurso lleva al descompromiso de las administraciones públicas, al individualismo, al liberalismo compasivo con los que menos puedan. Para otros, podría ser la oportunidad de democratizar lo público y abrirlo a la participación social, manteniendo el compromiso de las administraciones públicas como garantía de igualdad, cohesión y solidaridad social.

5. En el mismo sentido se critica, al Estado, en particular al excesivo burocratismo en su forma de gestionar y por la falta de competencia, se plantean varias alternativas ligadas hacia una gestión más empresarial y competitiva.

Ya que se reclama del Estado, una gestión basada en criterios de rentabilidad económica, productividad y resultados verificables. En este sentido, se reclaman gestoras profesionales en los servicios públicos, técnicas de management, evaluación de resultados y de costos, de eficiencia, a veces puramente económica. Sin embargo, hay aspectos absolutamente evidentes y exigibles, pero resulta complicado establecer criterios de eficiencia social. ¿Cómo se medirá la eficiencia de un sistema sanitario o de un hospital? ¿Cómo se medirá la eficiencia de un sistema educativo, de una escuela o de un centro ocupacional?

Ya sea, porque se pretende que rompiendo el monopolio público y obligando a las distintas entidades gestoras del Estado a competir entre ellas, por unos mejores resultados, se pueden romper las inercias burocráticas y de gestión escasamente rentable y evaluable. Así, se busca la competencia entre hospitales, entre centros educativos, incluso, estableciendo ordenaciones de excelencia. ¿Teniendo en cuenta el entorno social en el que desarrollan su trabajo? ¿Teniendo en cuenta las características sociales, económicas y culturales de los ciudadanos que acceden a ellos? ¿Aceptando como positiva, además, la libertad de elección de centros?

Será porque, simplemente con la privatización de los servicios públicos, la gestión debe ser más eficiente y los resultados mejores por las propias leyes del mercado. Pero el mercado sólo atiende las demandas solventes. ¿Los servicios públicos quedarían únicamente para los ciudadanos insolventes económicamente?

Simultáneamente, se ha desarrollado en los últimos años, un fuerte movimiento social participativo que tiende a cubrir las lagunas del Estado y del mercado, pero también a competir por gestionar, la mayor parte de las veces con dinero público y con casi absoluta dependencia de subvenciones públicas, distintas iniciativas sociales. Sin embargo, este movimiento no acaba de encontrar su espacio entre la dependencia institucional, la falta de autonomía financiera, la gestión voluntarista y, a veces, escasamente profesional, la crítica al Estado, el olvido de su carácter reivindicativo y transformador, etc. Peor aun, el voluntariado individual, la solidaridad individual, quiere ocupar su espacio y puja también por situarse en este contexto tan confuso.

6. El objetivo de la igualdad, en nuestras sociedades, es inalcanzable más allá de la igualdad ante la ley y la igualdad de oportunidades. En el mejor de los casos, las políticas sociales más avanzadas y universales tratan de reducir la desigualdad a niveles tolerables, que dependen del grado de solidaridad, organización social y capacidad reivindicativa de una sociedad. En el peor de los casos, se trata de evitar la pobreza extrema, bien con políticas de pura contención de la marginación o por los peligros de revuelta social (que no es precisamente transformación social), bien para lograr la integración social de la población marginada.

El discurso dominante, pretende que no hay otra posibilidad de integración que a través del empleo. Simultáneamente, el discurso más negativo denuncia el final del trabajo y la falta de espacios ocupables en una estructura social y económica cada vez más cerrada y más selectiva. ¿En qué empleos se van a integrar las personas inempleables? ¿En el trabajo precario, en el trabajo permanentemente protegido, en la minusvalía social? Por ejemplo, si la gestión del empleo se confía al nivel local, se debe a que no se ha encontrado solución en otra parte, en el nivel de las políticas globales. Pero es ahí donde se encuentran los datos que estructuran la situación. Así, las políticas locales se convierten en "la gestión del no empleo".

Si no hay alternativa a la sociedad salarial, habrá que inventar algún sistema de integración en el asalariado, que garantice todos los derechos inherentes al estatuto del

asalariado: económicos, sociales, culturales, políticos, etc. Entretanto, qué se hace con la población marginal y dependiente ¿someterla a los dictados de los integradores? ¿Organizarlos para que reclamen su estatuto? ¿Desde qué valores, quién los define?

7. Desde que se ha lanzado el mensaje de la competitividad económica en un mundo globalizado, todas las políticas sociales se ponen al servicio de la desregulación económica y del mercado de trabajo, de la reducción de los costes sociales y de las políticas públicas. El objetivo es crecer, producir más, mejor y más barato para crear empleo, para crecer más. Nadie se pregunta crecer para qué. Es la crisis en medio de la abundancia. Nunca antes ninguna sociedad conocida tuvo tanta capacidad para crear riqueza y, sin embargo, se pone en duda la capacidad para repartirla y satisfacer las necesidades de toda la población.

8. El paradigma neoliberal ha hecho que no se pierda el derecho a repensar la política social y de incidir directamente sobre las estructuras económicas. La actual política social, como mera compensadora de los efectos del proceso de libre mercado, deberá ser transformada en una política socioeconómica, cuyo fin sea facilitar y promover activamente –desde el Estado y la sociedad-, otro desarrollo a partir de la economía popular. Para ello, se requerirá superar el obstáculo epistemológico, en el sentido de aceptar que lo económico y lo social no deben ser tratados por separado. Habrá que incidir sobre la economía para corregir desde dentro las causas de las desigualdades sociales.

9. Respecto a la educación, la cual pretende llevar a una lógica de mercado, no hay que olvidar que el conocimiento y la escuela son bienes públicos; no son simples mercancías que se tratan con las categorías de valor de uso y valor de cambio. En el proceso de enseñanza-aprendizaje, no se pueden aplicar criterios como el que existe entre demanda de trabajo y pago de un salario o tampoco existen equivalencias como la que existe entre capital-trabajo; se trata de términos diferencialmente cualitativos, por lo que no caben las aplicaciones analógicas de las categorías de la economía.

La privatización de lo público educativo, resulta un despojo para quienes lo han materializado. Es un pacto social y es un derecho constitucional que el Estado administra dicho bien. Su venta esta “prohíba” porque lo público social pertenece a todos, y lo que es de todos no puede pertenecer a unos pocos.

Lo más alarmante es que para los neoliberales, era una prioridad garantizar la formación de cuadros de primer nivel, para que asuman las tareas de dirección de las empresas y/o la conducción política del Estado. La cuidadosa formación de estos cuadros se realiza en las escuelas particulares y con becas en el extranjero. Para el pueblo, la política educativa neoliberal ha definido brindar una educación de segunda o de tercera. Esto se ve claramente en los fines que a la educación pública le ha asignado el estado Neoliberal: enseñar a leer, escribir y, en matemáticas, las operaciones básicas; y para la educación media y superior, destrezas en el manejo de la tecnología.

Si permitimos que los neoliberales, conviertan a la escuela en un mercado y a la calificación en un fetiche, se deshumanizará el proceso de adquisición de conocimientos y se convertirá a los alumnos y maestros en objetos con un precio y, a partir de la relación entre mercancías, la educación se transformaría en un mercado. El conocimiento dejaría de ser objetivo para ceder su lugar a la calificación, la calificación entendida como precio lo es todo. Los seres humanos dejarían de serlo, para convertirlos en mercancías con un precio. Este es el proceso que está implícito en el proyecto neoliberal.

La transición de la educación pública hacia la educación privada, que los regímenes neoliberales en México han realizado, y que con la Revolución Educativa, el de hoy pretende culminar, tiene lamentables errores. Entre ellos, están principalmente, considerar a la iniciativa privada como altamente eficiente en la educación; verla, además, honesta, cumplida y formadora de elevados valores éticos. La experiencia histórica ha mostrado, que los procesos productivos y mercantiles en torno a la obtención de ganancias, íntimamente vinculadas al régimen de propiedad capitalista, son incompatibles con los propósitos de formación humanística que, por encima de todo, deben ser consustanciales a los objetivos de la educación. Más aún, cuando en el presente, la globalización económica y sus consecuencias leoninas de dominio oligopólico, hiperconcentración de la riqueza (el mercado mundial está dominado por un puñado de 500 empresas y los consorcios financieros internacionales), inequidad y pauperización, amenaza incluir a la cultura y a la educación nacionales.

Expuesta, en su esencia, la Revolución Educativa del gobierno de Vicente Fox, sólo podemos ver que el esfuerzo realizado desde los inicios del siglo XIX, para otorgarle facultad

garante al Estado de ofrecer y asegurar la educación a todos los sectores sociales, hoy, en un giro de 180 grados, deje la función educativa al “libre mercado” (en realidad es una dañina y vulgar comercialización).

Por último, la Universidad, por su propia esencia, como espacio de la ciencia y las ideas es ajena al dogma, Las universidades públicas, no deben estar sujetas a comparaciones analógicas, menos aún en materia económica y financiera, que es el sello que le quieren dar los organismos financieros internacionales (BM, FMI). Las Universidades públicas deben valorarse en su propia especificidad, ya que arrojan beneficios intangibles que no pueden medirse con patrones de costo-beneficio-rasero, muy caro a la tecnocracia educativa.

10. En cuanto a las reformas al Sistema de Salud, basta con mirar la Reforma del Sector Salud de 1995-2000 (misma que planteó que para satisfacer las necesidades de salud de la población que habita en áreas rurales dispersas y áreas urbanas marginadas, que no han tenido acceso regular a los servicios de salud, se estableció como medida resolutoria la aplicación obligatoria por todas las instituciones el Paquete Básico de Servicios de Salud, además de los Programas de atención por grupos, y la salud durante la línea de vida), y compararla con la modificación de la Ley General de Salud, del 15 de mayo de 2003 (cuyo propósito es la implementación del llamado Seguro Popular de Salud), el objetivo general de dicho seguro es brindar protección financiera a la población derechohabiente a través de un seguro de salud público y voluntario. Los objetivos específicos son: disminuir el gasto privado de bolsillo; reducir riesgo de empobrecimiento a familias vulnerables; fomentar la atención oportuna de salud; fortalecer el sistema público de salud, superando la brecha entre derechohabientes de la seguridad social y los que no lo son y; contribuir a superar iniquidades y rezagos en la distribución del gasto entre entidades federativas. Como vemos, sólo se le ha cambiado el nombre, pero en esencia tiene el mismo patrón para su ejecución.

Una vez más salta a la vista, que con estas reformas, se disminuye la responsabilidad del Estado Neoliberal para garantizar el derecho constitucional a la protección de la salud de los mexicanos, porque el Estado Neoliberal sólo se compromete al cumplimiento exclusivo de estas líneas de acción. Con estas reformas se ha dado un primer paso hacia la privatización de algunos servicios de salud.

El siguiente paso hacia la privatización, es la incorporación de los servicios de salud que se otorgan a través de la Secretaría de Salud (lo que hasta hoy es asistencia social), a un sistema de medicina prepagada con la cual ingenuamente el Estado Neoliberal pretende resolver el derecho a la salud que consagra la Constitución mexicana, mediante la venta de un Seguro Popular de Salud. Para solventar los gastos de estos servicios, el gobierno federal invertirá 40 mil millones de pesos, pero él sólo aportará directamente 15 mil millones de pesos del erario federal (que serán tomados del presupuesto que se otorga a la salud que es de menos del 3% del PIB), los restantes 25 mil millones (62.5%) se obtendrá de la venta del seguro que hará el gobierno a los mexicanos que no son derechohabientes, se interpreta entonces que se transferirá el gasto en salud del gobierno federal a la población.

Es probable que se logre una cobertura mayor mediante un paquete básico preventivo (esto es análogo a lo que surgió de las reformas al sistema educativo: una educación de segunda para el pueblo), pero la trampa, está en que el catálogo de servicios no incluye servicios de hospitalización, intervenciones quirúrgicas, atención de tumores, cáncer, SIDA y diabetes, entre otras. Además, el seguro sólo cubre a los padres y a los menores de edad, pero en cuanto estos últimos alcancen la mayoría, la cuota de 22 pesos mensuales aumentará de acuerdo al número de integrantes mayores de 18 años. Peor aún, se excluyen patologías de la mujer, como el tratamiento contra el cáncer cervico-uterino.

En otras palabras, aparte de la cuota por el Seguro Popular, los mexicanos tendrán que pagar de su bolsillo si son víctimas de cualquiera de las enfermedades anteriormente mencionadas. Algo parecido va a ocurrir con los derechohabientes. ¿Existe alguna duda de que el Estado Neoliberal pretende privatizar los servicios de Salud más costosos? ¿No pretende hacer lo mismo con la educación media y media superior?

No cabe duda, de que el sistema de salud mexicano surgido de la Constitución Política de 1917 y del paradigma keynesiano, está siendo modificado, como consecuencia de la política económica neoliberal. Las reformas al Sistema de Salud, se tratan de justificar con el argumento de que a largo plazo habrá una cobertura universal. Pero la verdad, es que responden al patrón de acumulación capitalista predominante.

En primer lugar, se pretende disminuir el gasto y la responsabilidad del Estado en este rubro. En segundo lugar, se pretende formar “capital humano” (con una educación básica y /o tecnológica, con una cobertura básica de salud), con el fin de disponer de mano de obra barata y calificada, que se puede insertar en el proceso de globalización económica, como son la inversión extranjera y la instalación de más maquiladoras en el país. La forma en la cual, se busca reducir el presupuesto público destinado a salud, es a través de que el gobierno sólo se haga responsable del paquete básico de salud; dejando en manos de la iniciativa privada los niveles más altos, donde, por cierto, se encuentran las enfermedades crónico-degenerativas y que por su propia naturaleza son las más costosas.

Realmente, el escenario es bastante desalentador, porque, por un lado, siguen cayendo los salarios reales, y por otro, sigue aumentando el índice de desempleo; en este marco, las enfermedades más complicadas y costosas tendrán que pagarlas de su propio bolsillo (si es que tienen dinero), aquellos mexicanos que tienen los más bajos ingresos del país o, peor aún, personas desempleadas. Más preocupante todavía, es que un Derecho Universal y Constitucional, como es el derecho a la salud, ahora se pretende llevar a la lógica del mercado (a la ley de la oferta y la demanda).

Tal vez, la lógica del mercado (principalmente la competencia entre las empresas) ha tenido resultado para bienes tangibles, pero todavía está por comprobarse que el libre juego de las fuerzas del mercado y la competencia podría redundar en un servicio de mayor calidad, en un servicio como la atención a la salud. Por todo lo anterior, el derecho a la salud y, en consecuencia, los servicios médicos no deben someterse a la especulación y, mucho menos, con una población cada vez más empobrecida como resultado de las reestructuraciones neoliberales.

11. Respecto a seguridad social, con base al artículo 23 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, al Convenio No. 102 de la Organización Internacional del Trabajo y a otros instrumentos internacionales, entendemos a la seguridad social como: “un sistema de aseguramiento para la protección de los seres humanos, sin distinción alguna y en todas las contingencias de su ciclo vital, que tiene como objetivos proteger a los miembros de la sociedad frente a las necesidades que se presentan a lo largo de su vida (salud, vivienda, jubilación, maternal, accidentes de trabajo, invalidez, cargas familiares, desempleo, capacitación laboral,

recreación y muerte)". Así, la Seguridad Social constituye un sistema y un instrumento del Estado (es decir, del gobierno y la sociedad en forma conjunta y fundamentalmente a través de los actores sociales), para garantizar la satisfacción de las necesidades humanas, asegurando el carácter redistributivo de la riqueza a través de la solidaridad, la universalidad, la integralidad, la unidad y la subsidiariedad.

La construcción de la Seguridad Social en México, arrancó desde la propia Constitución Política de 1917, en donde se estableció que el trabajador y su familia tienen el derecho de recibir plena protección frente a los riesgos de la vida, riesgos de salud, de enfermedad, de fallecimientos, de accidentes de trabajo, y esta protección tiene dos grandes renglones: la atención médica y el derecho al disfrute de pensiones.

Desde 1917 y hasta 1982, en el concepto de aquel Estado mexicano, la Seguridad Social fue una función pública; asimismo una función solidaria, en donde todos esos universos fueron adaptándose, en razón de que la misma seguridad se fue extendiendo, decidieron compartir sus riesgos y sus beneficios, a manera de que se pudiera garantizar la cobertura frente a los riesgos de vida: los que estaban trabajando, estaban atendiendo a aquellos que estaban padeciendo una enfermedad, y aquellos que fallecieran, su familia recibía la cobertura de quienes seguían con plena capacidad productiva. Además, aquella Seguridad Social implicaba una cobertura integral en materia de servicios médicos, no la estratificación por capacidad de pago: la misma cobertura era para el que cotizaba con salario mínimo, hasta el que cotizaba con 25 días de salario mínimo, es decir, la misma cobertura cualquiera que sea el lugar donde resida y cualquiera que fuera donde se realizara el riesgo.

Desafortunadamente, nuestro país, se encuentra frente a una política económica neoliberal, que nos indica la marcada convicción existente en privilegios, la competitividad y la productividad, en detrimento de valores como el trabajo digno, el empleo para todos y una Seguridad Social integral y solidaria. Ello ha convertido, a nuestro país, en el escenario para la aplicación de programas de ajuste estructural, con esos principios de mercantilización del trabajo propio del pensamiento neoliberal que, lejos de reducir los niveles de desempleo, pobreza y exclusión social la han agudizado.

La Seguridad Social, no funciona independientemente de la política económica. Social, laboral, fiscal, de educación y formación profesional. De allí, que ante un cuadro de crisis económico-social marcado por déficit fiscal, alto índice de desempleo, salario real deteriorado y exclusión social, difícilmente puede funcionar eficientemente un sistema de Seguridad Social.

Resulta evidente, que la política social (con su respectiva Seguridad Social), que se construyó bajo el paradigma keynesiano, ahora con los gobiernos neoliberales en México, se ha convertido en un asistencialismo similar al de fines del siglo XIX y principios del siglo XX. Se abandonado el objetivo de buscar la Seguridad Social para todos los ciudadanos, por la de impedir que los pobres (victimas de la reestructuración), se les deteriore más su nivel de vida.

12. Con respecto a jubilaciones y pensiones, el fondo de pensiones por retiro tradicional fue, durante años, el pilar financiero para la conformación de la infraestructura actual del IMSS y el ISSSTE, en virtud de que era el único esquema que no reclamaba grandes erogaciones, y por el contrario recibía sustanciales ingresos por concepto de cuota de los trabajadores y aportaciones de las dependencias y entidades del gobierno federal. Sin embargo, con la crisis económica de la década de los ochenta, estas instituciones –de acuerdo con el argumento de los gobiernos neoliberales- entraron en crisis financiera, razón por la cual se propusieron (en realidad se retomaron las propuestas del Consenso de Washington), reformas a la Ley del IMSS y a la Ley del ISSSTE, cuyo objetivo es, con diferentes argumentos, sustituir el sistema de retiro tradicional por uno de cuentas individuales capitalizables (en la primera versión se llamo SAR92 y ahora es conocido como Afore).

En este nuevo modelo de desarrollo neoliberal, las instituciones públicas de salud y seguridad social, en la medida que concentran importantes fondos sociales, constituyen un apetitoso filón para los capitales privados, que están presionando enérgicamente para que sean transferidos al mercado, convirtiendo los fondos de retiro de los trabajadores en fondos financieros de retiro bajo control privado, como ya ocurre con las Afore del IMSS; además de que ya están las reglas, a partir de enero de 2004, para que los fondos del SAR de los trabajadores del Estado, afiliados al ISSSTE transfieran los fondos de las cuentas del SAR a una Afore.

En el marco del CW, la privatización del sistema de pensiones es vista como un elemento que permitirá aumentar el ahorro interno y dinamizar los mercados de capital; se presenta

asimismo como una forma de superar las ineficiencias y limitaciones de los sistemas de reparto. Sin embargo, no existe evidencia teórica ni empírica de que los resultados hayan sido como los anunció el BM. Como ejemplo concreto, citamos el caso de Chile (país en el que el sistema público de pensiones fue sustituido por el de capitalización individual en 1981; sistema que consiste en la aportación del trabajador a una cuenta individual que depende de las inversiones que se hagan de esos recursos, el monto acumulado y la esperanza de vida de trabajador, la prestación que recibe), hasta el momento no se han visto los resultados esperados.

En el caso de nuestro país, hasta el momento los recursos de las Afore de los trabajadores afiliados al IMSS (los del ISSSTE están pendientes), han sido invertidos en instrumentos del gobierno, lo cual ha permitido que no se corran grandes riesgos y se obtengan buenas ganancias; pero últimamente en los medios de comunicación masiva se ha dicho que los directivos de la CONSAR (Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro) han anunciado que se buscarán nuevos instrumentos de inversión de los fondos, incluso en el extranjero.

Por otra parte, el primero de enero de 2004, entraron en vigor las reglas y procedimientos que deberán cumplirse para transferir el dinero del SAR92 de los trabajadores al servicio del Estado, que decidan cambiar dicho fondo a una cuenta de Afore. Esto, tiene el propósito de que todos los trabajadores (sean del sector público o privado), tengan sus cuentas individuales capitalizables con el fin de dar el primer paso para establecer el Sistema Nacional de Pensiones, que implica que todos los trabajadores puedan tener una cuenta individualizada de ahorro para el retiro. Sin embargo, esta nueva cuenta encierra una trampa: al principio se dijo que el SAR (ahora Afore), sería un complemento a la pensión tradicional, pero con las reformas a la Ley del IMSS (1995-1997) y las reformas a la Ley del ISSSTE (la iniciativa ya está en el Congreso de la Unión, sólo falta que sea aprobada), los trabajadores afiliados al IMSS y al ISSSTE, ya no podrán disponer de su pensión antigua, a menos que hayan cotizado como mínimo 500 semanas al IMSS o al ISSSTE, según el caso, y ahora sólo van a depender de lo que hayan podido ahorrar con las Afore a la hora de su retiro.

Insistimos, que hasta el día de hoy, no se ha demostrado la existencia de una relación de causalidad entre la adopción de un sistema de pensiones de capitalización individual, el incremento del ahorro y el ingreso. Las propuestas del CW, basadas en la teoría neoclásica, para

el nuevo sistema de pensiones distan mucho de obtener los resultados que ellos anuncian como futuros éxitos.

En síntesis, la Reforma del Estado, el cambio en la política económica y en la política social, obligan a revisar algunos términos que son frecuentemente utilizados en el discurso neoliberal, pero que tienen un significado distinto en la visión democrática.

Término	Visión democrática	Visión neoliberal
Sección 1.01 Desarrollo humano	Poner en marcha un proceso integral, autosostenido y sustentable, de desarrollo dinámico de las capacidades humanas de todos los ciudadanos, en una sociedad heterogénea pero integrada, sin excluidos, contrarrestando y limitando el desarrollo del capital global y restituyendo la soberanía a los pueblos.	“Invertir en la gente”: concentrar el gasto en programas asistencialistas para incidir a nivel global sobre los indicadores de indigencia por nutrición, acceso a la educación y servicios de salud básicas, etc., de modo de mejorar los Índices de Desarrollo Humano.
Participación	Forma conjunta de gestión de lo público, donde el poder tecnocrático y político encuentra balances en el poder de las organizaciones sociales.	Forma de reducir los costos de prestación de servicios a través del “ <i>cost-sharing</i> ”, cuya prioridad y magnitud ya está definida por razones técnicas o políticas.
Descentralización	Redistribución del poder concentrado en todas sus formas: estatal, económico, ideológico, cultural, etc., y generación de nuevos poderes desde la base de la sociedad, constituyendo una nueva base para refundar la democracia, superando sus formas delegativas.	Forma de gestión de la oferta de recursos públicos cercana a las demandas y situaciones particulares, condición para concitar la participación, focalizar y evitar distribuir recursos públicos entre quienes no responden a la definición oficial de pobreza o indigencia.
Priorizar la pobreza	Erradicar la pobreza absoluta y cerrar crecientemente la brecha de pobreza relativa, incorporando a los hoy pobres como sujetos con los demás sectores sociales en programas de desarrollo integral, evitando su segregación y estigmatización.	Focalizar los programas, identificando a los sectores más pobres como únicos destinatarios de los recursos sociales. Separarlos y segregarlos para una aplicación más eficiente de los programas, conduciendo a la institucionalización de la pobreza estructural.
Básico	Esencial, común para todos. Acceso a bienes o servicios como derecho	Paquete elemental y diferenciado de servicios para la sobrevivencia (paquetes

	inalienable de la persona, ejercido efectivamente por todos los ciudadanos: derecho a una vida digna, educación de calidad a lo largo de la vida, énfasis en la salud primaria y acceso de todos a todos los servicios en igualdad de condiciones para evitar reforzar la estigmatización y segregación de los excluidos.	elementales de alimentos, refugio, salud, educación primaria,...) focalizados en los indigentes y otras capas de pobreza extrema.
Autogestión	Desarrollo de la autonomía, capacidad de diagnóstico y comprensión de la propia situación, capacidad para generar alternativas estratégicas y proyectos de acción para resolver los problemas, accediendo a recursos, públicos o privados.	Forma de gestión en que los carenciados, junto con voluntarios sociales, administran la distribución de los recursos públicos que les tocan inicialmente y se hacen crecientemente responsables de satisfacer sus propias carencias.
Igualdad de oportunidades	Asegurar las condiciones iniciales y de acompañamiento de toda persona, compensando las deficiencias -heredadas o sufridas por catástrofes naturales o sociales- de capital social y cultural, así como el acceso equitativo a recursos para que las oportunidades devengan posibilidades efectivas de desarrollo personal, comunitario y social a lo largo de su vida.	Proveer un paquete de servicios básicos para ubicarse con alguna probabilidad de competir en la línea de largada de un mercado competitivo, sin más solidaridad adicional que el apoyo a quienes se destaquen o pasen pruebas meritocráticas (en base a los resultados o eventualmente en base a información genética) o a la caridad compensatoria.
Política social	Campo de la acción pública donde múltiples actores, sociales, económicos y políticos plantean sus intereses, dirimen sus conflictos, deciden sobre el uso de los recursos públicos dentro de reglas democráticas y atendiendo a criterios sistémicos y de solidaridad, definiendo políticas integrales que superen la necesidad del asistencialismo al promover un desarrollo integrador autosustentado.	Definida sectorialmente, en base a criterios de gobernabilidad, como política estatal con metas sociales fijas que deben lograrse al menor costo posible.
Organismos	no Agentes históricos del campo popular,	Representantes de la “sociedad civil” local

Gubernamentales (ONGs)	que florecieron sobre todo bajo las dictaduras militares, con una fuerte vocación por servir de manera altruista los intereses de los sectores pobres, la defensa de los derechos humanos, la sustentabilidad del planeta, etc.	o global. Formas autónomas de organización y administración de recursos, utilizadas para tercerizar los programas sociales por su bajo costo, flexibilidad y pequeño tamaño, conocedores y dispuestos a trabajar en los ghettos de pobres.
Desplazamiento de la oferta a la demanda	Atender a las demandas de la gente en lugar de substituir su voluntad mediante ofertas definidas por delegación en el centro estatal. En el proceso, superar el esquema demanda-oferta, propiciando un espacio de definición estratégica del desarrollo conjunto, de responsabilidad compartida, incluyendo las necesidades particulares priorizadas por consenso	Cuando sea estrictamente necesario substituir al mercado privado, subsidiar la demanda y no la oferta (cupones o <i>vouchers</i> , etc.) de modo que los ciudadanos devengan clientes de empresas u otras organizaciones proveedoras de servicios sociales que compitan por el mercado de poseedores de los cupones.

Fuente: José Luis Coraggio, *Política social y economía del trabajo. Alternativas a la política neoliberal para la ciudad*, Miño y Dávila (eds.), Madrid, 1999.

13. Por otra parte, históricamente, no se ha dado una coordinación auténtica entre la autoridad social y la autoridad económica, más bien la política social ha estado en función de los gobiernos en turno y no como un proyecto de largo plazo. Ahora bien, los gobiernos neoliberales mexicanos, han estado impulsando reformas estructurales “sugeridas por el BM”; con ellas se pretende impulsar el crecimiento de la economía y poner en práctica una nueva política social, misma que pretende formar capital humano por medio de reformar los sistemas de salud y el de educación. Igualmente, con la reforma al sistema de pensiones (del sistema de pago por retiro al de cuentas individuales capitalizables), se pretende garantizar un monto mayor a los trabajadores que se retiren, y emplear esos ahorros para invertir en la economía, lo cual repercutirá en un impulso a la economía nacional.

En el mes de diciembre de 2003, se discutió en el Congreso mexicano, la iniciativa del Ejecutivo (Presidente de la República) sobre la reforma fiscal. Vicente Fox propuso, entre otras cosas, la homologación del IVA a un 10 por ciento (actualmente es de 15%, pero alimentos y medicinas, tienen tasa cero), con la nueva propuesta alimentos y medicinas también pagarían el 10%. Esta propuesta, fue rechazada, por los dos principales partidos de oposición (PRI y PRD), finalmente no fue aprobada la nueva propuesta de reformas fiscales. Esta propuesta de Vicente

Fox, está en concordancia con la “propuesta” hecha por el BM en “México a Comprehensive Development Agenda for The New Era”. En dicho documento, se dice enfáticamente que “...si se eliminan todas las actuales exenciones (ya sea basadas en productos, tipo de ingreso, región o contribuyente) al IVA, al impuesto sobre la renta de las sociedades y el impuesto sobre la renta de las personas y se implemente un mejoramiento importante y gradual en la administración tributaria, el gobierno federal podría obtener recursos adicionales equivalentes entre el 5 y el 6 por ciento del PIB en cuatro años, con un efecto inmediato de cerca del 3 por ciento del PIB. Esta alternativa de reforma, supone aplicar la tasa de IVA más alta existente en este momento (15 por ciento) a todos los productos, incluidos alimentos y medicamentos (actualmente con tasa cero) y realizar transferencias compensatorias para los segmentos más pobres de la población”²⁵⁹.

El argumento que dió Vicente Fox, cuando le recriminan que su intento de gravar alimentos y medicinas (debido a que los pobres serán los más afectados), es que con la reforma fiscal, a los pobres, se les compensará con un monto mayor que el que pagarían por el IVA. Queda bien claro, que el Estado necesita los recursos que obtendría para poder financiar sus programas de “política social”, como son “Oportunidades” y “Contigo”, entre otros, que van dirigidos a los segmentos más pobres de la población (pero, como ya hemos dicho, lo que el Estado neoliberal, llama política social, realmente ha tomado tintes de asistencialismo, muy parecido al que se aplicaba a finales del siglo XIX y principios del siglo XX; en realidad lo que se busca es tener los recursos para rescatar a los damnificados de las políticas estructurales impulsados por el Estado Neoliberal, es decir, no se trata de acabar con la pobreza, sino que los pobres no se empobrezcan más). Se deduce, que de la propuesta del BM y el discurso de Fox, a manera de chantaje, que si no es aprobada la reforma fiscal, los más perjudicados serían los más pobres.

Desde que se iniciaron las reformas (1982), se ha dicho, que son para reactivar la economía, incluso Salinas de Gortari, dijo que pasaríamos a ser un país de primer mundo, y el resultado ha sido casi 60 millones de mexicanos en la pobreza.

Otro de los argumentos, que dan los partidarios de la reforma fiscal propuesta por el BM y Fox, es que sin la reforma fiscal no tendrían confianza los empresarios extranjeros para invertir

²⁵⁹ World Bank, “Mexico. A Comprehensive Development Agenda for The New Era”, The World Bank, Washington, D.C., 2001, pág. 24.

su capital en México; por lo tanto, si no hay inversión, no hay empleo, si no hay empleo, no hay producción, si no hay producción, no hay mejores salarios, ni crecimiento del PIB.

Un argumento más, es que los logros de estabilización macroeconómica se vendrían abajo. Los argumentos son, totalmente falsos, porque de 1985 a la fecha, se ha incrementado la inversión extranjera y ello no se ha reflejado en el incremento del empleo, ni de los salarios; por otra parte, las tasas de crecimiento el PIB han sido inferiores que las proyectadas por los gobiernos en turno. Sí se quiere, una reforma fiscal, pero no en el sentido que la propusieron Fox y el BM.

Hemos visto, que las reformas al sector salud y al sistema educativo mexicanos responden, también, a las “propuestas” del BM e impulsadas por los gobiernos neoliberales. El objetivo, no es alcanzar una cobertura universal en salud ni elevar el nivel académico de los mexicanos, como un derecho consagrado en la Constitución. Hoy el plan, es formar “capital humano”. La idea, se basa en un modelo neoclásico hecho por el propio BM, donde se asegura, que la formación de “capital humano” redundara, en última instancia, en un crecimiento del empleo. El mecanismo sería el siguiente: con una población más educada y sana (capital humano), aumentará la productividad; el aumento de la productividad con un mayor grado de educación incidirá en un incremento de los salarios reales con base en esa productividad, ello hará aumentar el ingreso nacional (producto); con lo cual habría más inversión y; a una mayor inversión más generación de empleo.

El problema es, que estas reformas ya están en curso (la más avanzada es al sistema educativo), y hasta el día de hoy no se han visto los resultados anunciados por el BM. Ahora el argumento es, que el capital humano en si mismo no reduce la pobreza. Dicen, que lo que se necesita es una reforma laboral para que los trabajadores puedan explotar su capital humano, además que los inversionistas extranjeros piden las reformas porque las “restricciones” de la Ley Federal del Trabajo mexicana, hacen que sus costos por fuerza de trabajo sean más altos.

14. El 20 de marzo del 2004, el gobierno federal publicó en el Diario Oficial, la Ley General de Desarrollo Social²⁶⁰. En los medios de comunicación masivos, se anunció con gran algarabía.

²⁶⁰ Diario Oficial de la Federación, “Ley de Desarrollo Social”, Secretaría de Gobernación, México, 20 de enero de 2004, primera sección.

Incluso, se dijo que hubo consenso de todos los partidos políticos (los mismos que no se pusieron de acuerdo en la reforma fiscal).

Desde nuestro punto de vista, esta ley está plagada de contradicciones, de buenas intenciones y, sobre todo, trata de legalizar la “política social” del Estado neoliberal, que como hemos visto en este trabajo, gradualmente se ha convertido en asistencia social.

La primera contradicción, se encuentra en el artículo 1, fracción I “Garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social”. Hemos visto, que la Política Económica y Social de los gobiernos neoliberales (en especial el gobierno de Vicente Fox), han venido violando sistemáticamente la Constitución, con el propósito de llevar a cabo las reformas que han conducido al adelgazamiento del Estado, y ahora evocan la Constitución, para “asegurar” el acceso de “toda” la población al desarrollo social. Esto es especialmente contradictorio, si tomamos en cuenta, que más del 50 por ciento (quizás 55%) de la población se encuentra en la pobreza, cuya causa principal han sido las políticas de los gobiernos neoliberales.

Otra contradicción, la encontramos en el artículo 3, numeral VIII, donde se dice: “Libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades. Reconocimiento en el marco constitucional a las formas de convivencia y organización, ámbito de aplicación de sus propios sistemas normativos; elección de sus autoridades o representantes; medios para preservar y enriquecer sus lenguas y cultura; medios para conservar y mejorar su hábitat, acceso preferente a sus recursos naturales; elección de representantes ante los ayuntamientos y acceso pleno a la jurisdicción del Estado...”. Hasta el día de hoy, los gobiernos neoliberales de los últimos años, no han podido aceptar y aprobar la Ley Indígena, que surgió como resultado de la insurrección armada del primero de enero de 1994, por parte del EZLN, en el estado de Chiapas. Recientemente, en el Municipio de Tlalnepantla, en el estado de Morelos, se declaró como Municipio independiente, la respuesta del gobierno del estado de Morelos, fue la represión y persecución de los dirigentes de dicho movimiento. Estos son sólo unos ejemplos de la falta de voluntad del Estado neoliberal, para promover el desarrollo y la falta de respeto de las formas de gobierno de los pueblos indígenas mexicanos. Por el contrario, se trata de impulsar el Plan Puebla-Panamá, con el propósito de que empresas transnacionales puedan explotar los recursos

naturales de la zona en el marco de la globalización económica. Ello implica, alterar el equilibrio ecológico y no respetar las formas internas de convivencia y organización de las comunidades indígenas asentadas en la zona.

Peor aún, en el artículo 6 se dice: “Son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación en los términos de la CPEUM”. A lo largo de este trabajo, hemos desmenuzado las propuestas del BM para México, en materia de educación, salud y seguridad social.

No sobra repetir, que en materia de educación, se pretende reducir la educación básica a simplemente aprender a leer, escribir y hacer las operaciones aritméticas básicas (sumar, restar, multiplicar y dividir). ¿Qué va a pasar, con un pueblo sin historia, geografía, literatura y las artes?; Asimismo, se pretende que sólo tengan título universitario, la clase alta, para preparar sus cuadros de gobierno y dirección de empresas, dejando una educación de segunda (técnica), para el resto del pueblo.

En materia de salud, está en marcha un paquete básico de salud a una población cada vez más empobrecida, dejando y tratando de implementar un seguro médico popular, pero dejando el tratamiento de las enfermedades más costosas en manos de la iniciativa privada.

Y que decir, en lo que respecta a Seguridad Social, se ha modificado la ley del IMSS, y la del ISSSTE, con lo que se modifica el sistema de pensiones, a uno que represente una desventaja para los trabajadores y que además es un jugoso negocio para la banca privada, ahora, nuevamente, transnacionalizada con las fusiones que se han dado.

Por otra parte, en varios artículos de la citada ley, se menciona la participación del sector privado, con lo cual se confirma nuestra hipótesis de que el Estado neoliberal, se está deslindando, progresivamente, de su responsabilidad de garantizar la seguridad social de la población. Se percibe, como un rector o un organizador de las “políticas sociales”, permitiendo la inversión de la iniciativa privada y la corresponsabilidad de los beneficiarios de los programas surgidos de esta ley. Asimismo, pretende una descentralización en la asignación de recursos y en

la aplicación de los programas, permitiendo mayor autonomía a los Estados y a los Municipios, y al gobierno del Distrito Federal, en la aplicación de los programas según sus necesidades.

Pero todo, está controlado por el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social. Pese a que se diga que los presupuestos aprobados para los programas ya no se pueden disminuir y, que cada año debe aumentar, en términos reales, la verdad es, que sí han sufrido recortes cada que el gobierno aplica los “cortos” para mantener las metas de inflación.

La falta de coordinación, no sólo de los gobiernos neoliberales, sino históricamente, entre política económica y política social, queda mejor expresada en esta ley, porque el capítulo V, titulado “Del Fomento del Sector Social de la Economía, sólo le dedica tres artículos (33, 34 y 35). Llama la atención, el artículo 33, que dice: “Los municipios, los gobiernos de las entidades federativas y el Gobierno Federal fomentarán las actividades productivas para promover la generación de empleos e ingresos de personas, familias, grupos y organizaciones productivas”. Aparte de la falta de coordinación, entre política social y política económica, este artículo muestra claramente, que sólo se trata de buenas intenciones porque mientras no se modifique la política económica (que es de corte neoliberal), muy difícilmente se podrán fomentar las actividades productivas mencionadas, mucho menos, generar empleos e ingresos a personas, familias, grupos y organizaciones productivas. La historia económica reciente del país, nos ha indicado que la apertura económica ha provocado la quiebra de pequeñas y medianas empresas, con la consecuente pérdida de empleos o despido de trabajadores, al grado que hemos alcanzado tasas históricas de desempleo de hasta 6 por ciento, durante los gobiernos neoliberales que, por cierto, no están dispuestos a modificar la política económica.

En síntesis; mientras no se modifique la política económica (de corte neoliberal) será imposible llevar a cabo todo lo planteado en la Ley General de Desarrollo Social.

Cuando mucho, seguirán ayudando a los damnificados de 27 años de neoliberalismo, es decir, no se trata de que los pobres salgan de la pobreza, sino evitar que se hagan cada vez más pobres.

Bibliografía

- Acholes, Walter V., *Política mexicana durante el régimen de Juárez: 1855-1872*, FCE, México, 1972;
- Aguilar Camín, Héctor, *Después del Milagro Mexicano*, Editorial Cal y Arena, México, 1989.
- Aguilar, Alonso y Carmona, Fernando, *México: riqueza y miseria*, Editorial Nuestro Tiempo, México, 1967.
- Alcocer, Jorge, *México, presente y futuro*, Ediciones de Cultura Popular, México, 1985.
- Álvarez del Villar, J., *Privatizar la UNAM: Proyecto Caduco*, Periódico, Uno Más Uno, núm. 8007, 5-02-2000, México.
- Ashford, D. E., *La aparición de los Estados de Bienestar*; Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1989.
- Aspe, Pedro y Paul E. Sigmund, (eds.), *The Political Economy of Income Distribution in Mexico*, New York, Holmes & Meier publishers, 1984.
- Aspectos Relevantes de la infraestructura de las unidades médicas del Sector Privado. Sal Pub Méx 43(2); 2001.
- Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial*, Washington, D.C., 1998.
- Barros Horcasitas, Hurtado Javier, *Transición a la Democracia: La Reforma del Estado de México*, Editorial FLACSO, México, 1991.
- Beveridge, W., *El pleno empleo en una sociedad libre*, (II Informe de 1944), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1988.
- —, *Seguro Social y Seguros Afines (Informe I)*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1989.
- Bolívar, Simón, *Discurso de Angostura*, Ediciones de la Presidencia de la República, Caracas, Venezuela, 1975.
- Brachet Marquez, Viviane, *Poverty and Social Programs in Mexico 1970-1980*, en Latin American Research Review, Vol. XXIII, No. I, USA, 1988.
- Bravo A., Luís, *La apertura comercial 1983-1988. Contribución al cambio estructural de la economía mexicana*, El Trimestre Económico. Núm. 73, FCE, México, 1993.

- Bruce Fuller y Donald B. Holsinger, *Secondary Education in Developing Countries*, Education and Social Policy Department, The World Bank, ESP Discussion Paper Series N° 7, Washington, D.C., 1993.
- Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México, 1984.
- Calderón Salazar, Jorge A., *Algunos aspectos de la dinámica económica y social de México en el periodo 1920.1935*, Tesis, ENE-UNAM, México, 1973.
- Calva T., José Luis, “Después del Ajuste”, en *Estado y Políticas Sociales después del ajuste*, CPNAFE, UNAM, México, 1995.
- Calzada Padrón, Feliciano, *Derecho constitucional*, Harla, colección Textos Jurídicos Universitarios, México, 1990.
- Carlos M. Vilas, “De ambulancias, bomberos y policías: La política social del neoliberalismo (Notas para una perspectiva macro)”, en *Las políticas sociales de México en los noventa*, Instituto Mora-UNAM-FLACSO, México, 1996.
- Centro de Reflexión y Acción Laboral de Fomento Cultural y Educativo, A.C. (CEREAL), *Derechos Humanos Laborales en México. Entre la imagen protectora y una política de represión*, Informe de violaciones a derechos humanos, laborales durante 1997, México, 1998.
- CEPAL, *El perfil de la pobreza en América Latina a comienzos de los años 90*, en Notas sobre la economía y el desarrollo, núm. 536, Santiago, noviembre 1992.
- —, *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile, 1993
- — y, PNUD, *Magnitud de la pobreza en América Latina de los ochenta*, s.l., mayo 31 1990;
- Claudio Jones y Alain de Remes, “Corporativismo, sindicalismo y el reto laboral de México,” en Arturo Fernández y Luis Rubio, eds. *México a la hora del cambio*, Cal y Arena, México, 1995.
- Codera, Rolando, *El desarrollo económico y social*, Investigación Económica, No. 172, abril-junio, 1985.
- Conferencia Interamericana de Seguridad Social. Página Web: <http://www.ciss.org.mx>
- Consejo Nacional de Población, *La demanda de atención de salud en México*, México, 1995.
- Consejo Nacional de Salud SSA. *Informe a la XXII Reunión Ordinaria*, Octubre de 2000, México. D.F.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 1917.
- Coordinación de Comunicación Social del Instituto Mexicano del Seguro Social, Nueva Ley del IMSS. Cuaderno de autoaprendizaje. México, 1996.
- Cordera C., Rolando y Tello M, Carlos, comps., *La desigualdad en México*, Editorial Siglo XXI, México, 1986.
- —, y Ayala, J., “Estado y privatización: una aproximación a la experiencia mexicana”, en *México, auge, crisis y ajuste*. El Trimestre Económico, No. 73, FCE, México, 1993.
- —, y Tello, Carlos, *México: La disputa por la nación perspectivas y opciones de desarrollo*, Editorial Siglo XXI, México, 1989.
- Cosío Villegas, Daniel, *Historia Moderna de México: El porfiriato*, Libro I, capítulo 1, Editorial Hermes, México, 1965.
- De la Madrid, Miguel, *Sexto informe de gobierno*, Poder Ejecutivo Federal, México, 1988.
- De la Peña, Sergio, *La formación del capitalismo en México*, Siglo XXI, México, 1978.
- Diario Oficial de la Federación, *Ley de Desarrollo Social*, Secretaría de Gobernación, México, 20 de enero de 2004, primera sección.
- Dirección General de Estadística e Informática, SSA, *Aportación para la integración del anexo estadístico del I informe de gobierno*, Mimeo., México, 2000.
- Dirección General de Información y Evaluación del Desempeño SSA. Sistema Nacional de Cuentas Nacionales en Salud. México 2002.
- Eibenschutz, Catalina, *Privatización y pensiones en el IMSS*, pág. 1, Diario Uno Más Uno, 10 de marzo de 1991.
- Enjolas, Bernard, *Prendre en compte le genre en matière d'études comparatives del État-Providence: femmes et familles dans quelques pays d'Europe*, FAFO, Séminaire, Tunisie, 1998.
- Esping-Andersen, G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Policy Press, Cambridge, 1990.
- —, *Welfare States in Transition*, Sage Publications, London, 1996.
- Fontana, Joseph, *Análisis del pasado y proyecto social*, Critica, 1982.

- Fraga, Gabino y otros, *Instituto Mexicano del Seguro Social 1943-1983. 40 años de historia*, IMSS, México, 1983.
- Franco, Rolando, *Los paradigmas de la Política Social en América Latina*, Revista de la CEPAL, No. 58, abril de 1996.
- Frenk, Julio, Lozano, Rafael, González Block, Miguel Angel, et. Al. *Economía y Salud: Propuestas para el avance del sistema de salud en México. Informe Final*. Fundación Mexicana para la Salud, proyecto Economía y Salud, México, 1994.
- García Durán, Anastasio, *Nada ni nadie detendra la Revolución Educativa*, Revista Trabajadores en línea, Núm. 23, marzo-abril de 2001, Universidad Obrera Lombardo Toledano, México.
- García Sáinz, Ricardo, *La seguridad social: función pública y responsabilidad del Estado*, Revista Trabajadores en línea, Núm. 32, septiembre-octubre de 2002, Universidad Obrera Lombardo Toledano, México.
- George Psacharopoulos y Maureen Woodhall, *Education for Development. An Analysis of Investment Choices*, Oxford University Press, 1985.
- Gertrude Himmelfarb, *La idea de la Pobreza. Inglaterra a principios de la era industrial*, Fondo de Cultura Económica, México, 1988.
- Gil, David, *Unraveling Social Policy*, Schenkman Publishing, Cambridge, 1992
- González Fernández JA., *Política social y de salud en México*, Presentación en la sede de la OPS, Washington D.C. Septiembre de 2000.
- González, Roberto, *México, segundo privatizador de América Latina en la década de los 90 BM*, Periódico, La Jornada, 16 de abril del 2000.
- Gordón R., Sara, “Entre la eficacia y la legitimidad: el PRONASOL como política social”, en *Las políticas sociales de México en los años noventa*, Instituto Mora-IISUNAM-FLACSO-Plaza y Valdez, México, 1996.
- Gortari Hira de y Ziccardi, Alicia, “Instituciones y clientelas de la política social: un esbozo histórico, 1867-1994”, en *Las políticas sociales de México en los años noventa*, Instituto Mora-IISUNAM-FLACSO-Plaza y Valdés, México, 1996.
- Grandolini, Gloria y Cerda, Luis, *The 1997 Pension Reform in Mexico*, The World Bank, Policy Research Working Papers, June 1998.
- Guerrero, Omar, *Nuevos derroteros de la razón del Estado*, FCE, México.

- Gutiérrez, Estela, *Testimonios de la crisis*, Vol. 1, “Reestructuración productiva y clase obrera”, UNAM-Siglo XXI, México, 1985.
- Guzmán Galarza, Mario, *Documentos básicos de la Reforma: 1854-1875*, Federación Editorial Mexicana, México, 1982.
- Haddad, Carnoy *et al*, *Education and Development. Evidence for New Priorities*, World Bank Discussion Papers, N° 95, Washington, D.C., 1990.
- Hansen, Roger D., *La política del desarrollo mexicano*, Siglo XXI, México, 1983.
- Hill, Michael, *Understanding Social Policy*, Fifth Edition, Blackwell Publishers, Oxford, United Kingdom, 1996.
- Instituto Mexicano del Seguro Social, *Memoria Estadística 1971-1993*, México.
- Jackson Hanna, Alfred y Abbey Hanna, Kathryn, *Napoleón II y México*, FCE, México, 1973.
- John Bailey, “Centralism and Political Change in Mexico: The Case of National Solidarity” en Wayne Cornelius, et.al., eds. *Transforming State-Society Relations in Mexico. The National Solidarity Strategy*, La Jolla, Center for US-Mexican Studies, 1994.
- Kaplan, Marcos, *El estado latinoamericano*, UNAM, México, 1996.
- —, “La empresa pública en los países capitalistas avanzados”, en Marcos Kaplan, coordinador, *Crisis y futuro de la Empresa pública*, UNAM-PEMEX, México. 1994.
- Laurell, Ana Cristina, *No hay pierde: todos pierden. Lo que usted necesita saber la nueva Ley del Seguro Social*, Instituto de Estudios de la Revolución Democrática- Coyuntura, México, 1996.
- —, *Avanzar al pasado: La política social del neoliberalismo, Estado y Políticas Sociales en el Neoliberalismo*, fundación Friedrich Ebert, México, 1993.
- Legislaciones y documentos Básicos 1976-1982, Tomo II.
- Leira, A., *Welfare States and Working Mothers, the Scandinavian Experience*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992: López Gallo, Julio, “Economía y Política en la Historia de México”, Ediciones Solidaridad, México, 1965.
- López-Portillo, José, *V Informe de gobierno 1981. Política Económica*, Poder Ejecutivo Federal, México, 1981.
- Lusting, Nora, *Magnitud e impacto del Gasto Público en el Desarrollo Social de México*, El Colegio de México, México, 1992.

- Marlaine Lockheed *et al*, *Improving Primary Education in Developing Countries*, Oxford University Press, Washington, D.C., 1991.
- Marshall, T.H. y Bottomore, T., *Ciudadanía y clase social*, Madrid, Alianza, 1998.
- Martín, A., *Evaluación de la privatización en América Latina*, INAP-ILPES, México, 1968.
- Martinelli, José María, *Privatización educativa: ¿apertura o cierre? Hacia una reconceptualización del conocimiento y la escuela como bienes públicos*. Revista Trabajadores en línea, Núm. 19, julio-agosto de 2000, Universidad Obrera Lombardo Toledano. México.
- Martínez Cisneros, José, Revista Nexos, Núm. 172, abril, México. 1992.
- Martínez, Ifigenia, *Algunos efectos de la crisis en la distribución del ingreso en México*, Editorial Diana, México, 1989.
- Meyer, Lorenzo, *La segunda muerte de la Revolución Mexicana*, Editorial Cal y Arena, México, 1992.
- Mises, Ludwing von, *Socialismo, El análisis económico y sociológico*, Editorial Hermes, México, 1961.
- Mishra, Armes, *Society and Social Polic* MacMillan Press, London, 1992.
- Molina Enríquez, Andrés, *Juárez y la Reforma*, Libro-Mex Editores, México, 1958
- Montagut, Teresa, *Política Social. Una Introducción*, Ariel, Barcelona, 2000.
- Montaner, Carlos Alberto, *Liberalismo y neoliberalismo en una lección*”, Conferencia dictada el 14 de septiembre de 2000, Universidad de Miami e Instituto Jacques Maritain, Mimeo.
- Mora, José María Luís, “México y sus revoluciones, Editorial Porrúa, México, 1986.
- —, *Obras sueltas*, Editorial Porrúa, México, 1963.
- Morelos y Pavón, José María, *Textos por la Independencia*, Centro de documentación Política, México, 1977.
- Moreno L., *Ciudadanos precarios. La “última red” de protección social*, Barcelona, Ariel, 2000.
- Moreno, Pedro, “La reforma de la seguridad social en México: elementos par una propuesta alternativa”, en Pedro Moreno, *La seguridad social y los trabajadores*, Congreso del Trabajo-Fundación Friedrich Ebert, México, 1995.
- Morones Prieto, Ignacio, *Tesis mexicanas de seguridad social*, Instituto Mexicano del Seguro Social, México, 1970.

- Newell, Roberto y Rubio, Luis. *Mexic 'os Dilema: The Political Origins of Economics Crisis*, USA, 1992, p. 78-87.
- Nuez, Paloma de la, "El neoliberalismo", en Varios Autores, *El pensamiento liberal en el fin de siglo*, Veintiuno, Madrid, 1997.
- Organización de Naciones Unidas, *Informe de la Coyuntura Económica*, CEPAL, México, 2001.
- Organización Internacional del Trabajo. Página Web: <http://www.oit.org/public>
- Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud Representación en México. Capítulo México de *Salud en Las Américas 2002* (Versión preliminar).
- Padilla Aragón, Enrique, *México: desarrollo con pobreza*, Editorial Siglo XXI, México, 1981.
- Pérez Escamilla, Juan R., *Los inicios de la privatización en México. 1982-1988*, El Trimestre Económico Núm. 73, Tomo III, FCE, México, 1993.
- Pérez Medina, Juan, *Panorama educativo de México*, Revista Trabajadores en línea, Núm. 18, mayo-junio de 2000, Universidad Obrera Lombardo Toledano, México.
- Periódico La Jornada, miércoles 31 de enero de 2001, Revista semanal Proceso, 20 de mayo de 2001.
- Pizarro Suárez, Nicolás, "Reformas de la Constitución de 1857", en Cámara de Diputados, *Derechos del pueblo mexicano: México a través de sus constituciones*, México, XLVI Legislatura del Congreso de la Unión, 1967, t. II.
- Polanyi, K., *The Great Transformation*, Rhinehart, New York, 1944.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre el desarrollo humano 2001*, New York, 2001.
- Quiriarte, Martín, *Relaciones entre Juárez y el Congreso*, México, 1973.
- Ramos Oliverira, Jorge, *Historia social y política de Alemania*, Vol. II, FCE, México, 1973.
- Rangel, Georgina M., "Las modificaciones al sistema de seguridad social y su impacto en las mujeres mexicanas", en Pedro Moreno (coord.), *La seguridad social y los trabajadores*, Congreso del Trabajo-Fundación Friedrich Ebert, México, 1995.

- Resolución de la Asamblea General, 217 A (iii) 10 de diciembre de 1948. <http://www.un.org/spanish/news/focus.asp?ID=3aboutun/hrihts.htm>
- Reyes Heróles, Jesús, *El liberalismo mexicano en pocas páginas*, Lecturas Mexicanas, Núm. 100, FCE, México, 1985;
- Rivera Ríos, Miguel Ángel, *Crisis y reorganización del capitalismo mexicano, 1960-1985*, Editorial Era, México, 1989.
- Roger E. Backhouse (ed.), *New Directions in Economic Methodology*, Routledge, Londres, 1994.
- Rudiger Dornbusch y Stanley Fisher, *Macroeconomics*, Mc Graw Hill, sexta edición, New York, 1994.
- S. Gordon, *Historia y Filosofía de las Ciencias Sociales*, Ariel, Barcelona, 1995.
- Salinas de Gortari, *Reformando al Estado*, Revista Nexos, Núm. 148, abril de 1990.
- Salomón, Smith Barney, *Private Pension Funds in Latin America*, Industry Report, 1998.
- Sartori, Giovanni, *¿Qué es la Democracia?*, Editorial Nueva Imagen, México, 1997.
- Scott, John. “Ramo 33: descentralización y focalización”, en *Instrumentos de distribución de los recursos del ramo 33*, Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados, LVII legislatura, 2000.
- Secretaría de Desarrollo Social, *Progresá: Más oportunidades para las familias pobres Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación, primeros avances*, México, 1999.
- Secretaría de Programación y Presupuesto e Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Estadísticas históricas de México*, Tomo II, México, 1993.
- Secretaría de Programación y Presupuesto, varios autores. *Antología de la Planeación en México 1917-1985*, Tomo 1, México, 1982.
- Secretaría de Salud (SSA). *Programa Nacional de Salud 2001-2006*. Primera edición. México, 2001.
- —, *Gasto público en salud 1999-2000*. Síntesis ejecutiva. México, 2002.
- Shadid Husain, PROMEDLAC V, Informe Final, UNESCO, ED/MD/96, 1993.
- Sidney y Beatrice Webb, *English Poor Law History*, Longmans, Green, Londres reeditado por Frank and Co., Londres, 1963.

- Sierra, Justo, *Juárez, su Obra y su Tiempo*, Obras Completas, UNAM, México, 1948.
- Silva Herzog, Jesús, *Breve historia de la revolución mexicana*, Tomo I, FCE., México, 1983.
- Smith, Meter H., *Los laberintos del poder*, El Colegio de México, México, 1981.
- Smith, Adam, *La Riqueza de las Naciones*, Editorial FCE, México, 1978.
- Solís, F. y A. Villagómez, *La Seguridad Social en México*, en Lecturas Trimestre Económico y Centro de Investigación y Docencia Económicas, Vol. 88, México, 1999.
- Solís, Leopoldo, *La realidad económica mexicana: reprovición y perspectiva*, Editorial Siglo XXI, México, 1977.
- Solís, Silvia, *Desarrollo económico y necesidades sociales*, Ed. UNAM, 1987.
- Soria, Victor M. “La crisis de la protección social en México. Un análisis de largo plazo con énfasis en el periodo 1971-1985”, en Estela Gutiérrez (comp) *Testimonios de la crisis. Vol. 2 La crisis del Estado de Bienestar*, Siglo XXI-UNAM, México, 1988.
- —, *Disinflation, austerité et politique sociale au Mexique, 1982-1993*, Colloque L’État et le marché en Amerique latine: Nouvelles lignes de partage, nouvelles interactions, Chantilly, 9-10 diciembre, 1993.
- Sottoli, Susana, *La política social en América Latina, bajo el signo de la economía de mercado y la democracia*, Universitat Heindelberg, Heindelberg, 1999. Mimeo.
- Stiglitz, Joseph E. and Orzag, Meter R., *Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems*, Presented at the Conference on “New Ideas About Old Age Security”, The World Bank, Washington D.C., September 1999.
- Susan W. Parker y John Scott, *Evaluación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) a partir de: Indicadores de seguimiento y evaluación 1998-2001*, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 12 de octubre de 2001.
- Tamayo L., Jorge, *Benito Juárez. Documentos, discursos y correspondencia*, 15 vols., México, 1964-1971.
- —, *Epistolario de Juárez*, Ediciones políticas, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, Cuba, 1984;
- Tello, Carlos, *La política económica en México 1970-1976*, Editorial Siglo XXI, México, 1983.

- Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México: 1808-2000*, Editorial Porrúa, México, 2000.
- Titmuss, R., *Essays on the Welfare State*, Allen and Unwin, London, 1969.
- Toledo Patiño, Alejandro, *Las transformaciones del Estado mexicano*, Revista Teoría y Política, Núm. 10, abril-junio 1983, Editorial Juan Pablos, México.
- Ulloa, Bertha, *La revolución escindida 1914-1917*, en “Historia de la revolución mexicana”, Tomo 4, El Colegio de México, México, 1979.
- Valdés Abascal, Rubén, *La intervención del estado en la Economía, Reorientación y Alcances*, Facultad de Economía de la UNAM, 1992, Mimeo.
- Valdez, Diego y Ruiz Massiu, Mario, *La Transformación del Estado Mexicano*, Editorial Diana, México, 1989.
- Varios autores, *Evolución reciente y perspectivas de la economía mexicana*, Revista Economía Informa, Núm. 4, febrero 1984, CIDE, México.
- Vernon, Raymond, *El dilema del desarrollo económico de México*, Editorial Diana, México, 1983.
- Villarreal, Rene, *Liberalismo Social y Reforma del Estado. México en la era del capitalismo posmoderno*, Editorial, FCE, México, 1993.
- William Glade, editor, *Privatization of Public. Enterprises in Latin America*, ICS Press, San Francisco, California, 1991.
- World Bank Education and Social Policy Department, *Priorities and Strategies for Education. A World Bank Sector Review*, Washington, March 31, 1995.
- —, *Governance and Development*, The World Bank, Washington, D.C., 1992.
- —, *Higher Education. The Lessons of Experience*, The World Bank, Washington, D.C., 1994.
- —, *Mexico. A Comprehensive Development Agenda for The New Era*, The World Bank. Washington, D.C. 2001.
- Zerecero, Anastasio, *Benito Juárez. Biografía*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1987;
- Zedillo, Ernesto, *Quinto Informe de Gobierno (1999) y Sexto Informe de Gobierno (2000)*, Poder Ejecutivo Federal.

- Zepeda, Mario, *1984 Primer semestre*, Boletín No. 10 y 11, septiembre-octubre de 1984, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.