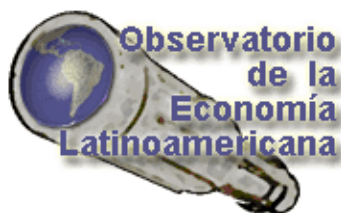


**SE NECESITAN MUJERES SOLTERAS** Hola, mi nombre es Markus y creé POF.com.mx hace 10 años conectar solteros alrededor del mundo. Mi sitio es 100% gratuito y genera cerca de 800.000 relaciones. La mayoría de usuarios son profesionales solteros y serios en encontrar a alguien. Si estas buscando deberías unirte también. Gracias a nuestro avanzado sistema de compatibilidad, casi 70% de nuestros usuarios encuentra una relación al poco tiempo de registrarse. Date una oportunidad de conocer hombres

Congresos Internacionales eumed.net  
[¿Qué son?](#)  
[¿Cómo funcionan?](#)

**NETFLIX**  
¡Ve al instante películas y series de TV en tu televisión!



Revista académica de economía con el Número Internacional Normalizado de Publicaciones Seriadas ISSN 1696-8352

3 al 21 de diciembre  
IX Congreso EUMEDNET sobre [Desarrollo Local en un Mundo Global](#)

Temas a debate:  
- Desarrollo local sostenible  
- Agenda 21  
- Ordenación del territorio

[Aún está a tiempo de inscribirse en el congreso como participante-espectador.](#)

### [Economía de México](#)

## El proceso de desarrollo, el Estado y las transformaciones de las políticas sociales ante la globalización.

Una era de transición: de la aparente bonanza desarrollista a la incertidumbre asociada a la crisis.

Isaac Enríquez Pérez(\*)

*Resumen: La intensificación de los procesos de globalización en sus distintas dimensiones está trastocando y redefiniendo las funciones del Estado, por lo que las políticas públicas adquieren nuevas expresiones para responder al nuevo patrón de acumulación que acompaña a estos procesos, y entrañar con ello una nueva concepción del desarrollo nacional, o en muchos casos una anulación de la misma. En la encrucijada de estas circunstancias, las políticas sociales en México han sido transformadas en cuanto a su diseño e instrumentación para corresponderse con el actual patrón de acumulación y para dar forma a un nuevo papel del Estado en la promoción del bienestar social.*

*Conceptos claves: Desarrollo, Estado, Estado de Bienestar, Estado desarrollista, políticas sociales, patrón de acumulación taylorista-fordista-keynesiano, patrón de acumulación flexible.*

...ningún proceso capitalista se caracteriza tampoco por el desarrollo socialmente armónico y económicamente homogéneo.

Al contrario, el desarrollo del capitalismo no es otra cosa que el desarrollo de un conjunto determinado de contradicciones, que se expresan en niveles que van desde el desarrollo desigual en el tiempo (movimiento cíclico, sujeto a periódicas crisis) y en el espacio (contrastes entre la ciudad y el campo, entre países adelantados y países atrasados), hasta la cada vez mayor desigualdad en la distribución de la riqueza y el bienestar social (Agustín Cueva, "El desarrollo del capitalismo en América Latina").

El subdesarrollo no es un estado atrasado y anterior al capitalismo

Recomienda esta página a un amigo

Envíenos su artículo sobre la economía de su país

### Próximos congresos

8 al 28 de enero  
VIII Congreso EUMEDNET sobre [Las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas del S. XXI](#)

5 al 21 de febrero  
IX Congreso EUMEDNET sobre [Educación, Cultura y Desarrollo](#)

6 al 25 de marzo  
IX Congreso EUMEDNET sobre [Pobreza, Desigualdad y Convergencia](#)

10 al 26 de abril  
VII Congreso EUMEDNET sobre [Ética, Gobernanza y Desarrollo](#)

7 al 24 de mayo  
VI Congreso EUMEDNET sobre [Historia y](#)

- [Anuncios Google](#)
- [Ciencias Sociales](#)
- [Salud Y Bienestar](#)
- [Políticas Publicas](#)

Sin límite

1 MES GRATIS

sino una consecuencia de él y una forma particular de su desarrollo: el capitalismo dependiente (Theotonio Dos Santos, "La crisis de la teoría del desarrollo y las relaciones de dependencia en América Latina").

[Ciencias Sociales](#)

6 al 25 de junio  
X Congreso EUMEDNET sobre



La aspiración de la igualdad ha sido el mayor fracaso de la voluntad nacional, el terreno de la fisura entre los propósitos edificantes del país hablado y las realidades oprimentes del país real. Ni el milenarismo cristiano de las ordenes misioneras, ni las beneficencias y filantropías liberales decimonónicas, ni el estado asistencial posrevolucionario del siglo XX, han tocado en lo profundo el orden colonial de las desigualdades mexicanas (Hector Aguilar Camín, "Después del milagro").

[Desarrollo Sostenible y Población](#)

8 al 25 de julio  
VII Congreso EUMEDNET sobre



[Turismo y Desarrollo](#)

Para reestructurar el campo cognitivo a fin de repensar la política social falta un eslabón que se ha perdido por la eficiencia del paradigma neoliberal: el derecho a pensar la posibilidad de incidir directamente sobre las estructuras económicas (José Luis Coraggio, "¿Es posible pensar alternativas a la política social neoliberal?").

El que el discurso político contemporáneo y los marcos normativos de las políticas públicas incorporen –como deberían– principios como la justicia social y la solidaridad humana, no significa que estos principios desaparezcan. Las aspiraciones que estos principios expresan continúan vigentes porque constituyen elementos esenciales y básicos de la condición humana (Andrés Pérez Baltodano, "Entre la utopía y el pragmatismo: política, gobierno y políticas públicas en América Latina").

### Introducción.

Ante momentos en que las discusiones teórico-epistemológicas en las ciencias sociales y los mismos programas político-económicos han dejado de contemplar como central respectivamente al desarrollo socioeconómico nacional como un objeto de estudio y como una problemática a resolver dentro de una nación, el rescatar esta categoría

Envíenos su valoración y comentarios sobre este artículo

(que al mismo tiempo es una aspiración o un anhelo) nos permite analizar las contradicciones histórico-estructurales del modo de producción capitalista, las inconsistencias del discurso democratizador, la redefinición del papel del Estado y sus políticas públicas como instrumentos de actuación y de diseño de cierto

modelo de sociedad.

La ausencia de un proyecto de desarrollo claro y consecuente en las políticas públicas contemporáneas se trata de compensar con una *administración de la crisis*, lo cual, si se piensa al desarrollo como un problema teórico y práctico, demuestra serias deficiencias en el pensar de los actores estatales, y más aún, en el pensamiento social y económico.

La crisis estructural que padece el capitalismo desde la década de los 70's ha presentado fenómenos tan peculiares como la *stangflación* que es una creciente alza de los precios en las economías combinada paralelamente con una ausencia de crecimiento en la totalidad del modo de producción; otros tantos fenómenos implicados en ello, son la dramática crisis de la deuda, la quiebra de las principales empresas, la crisis fiscal, la caída de los precios del petróleo, la crisis ecológica global, y el posterior desmantelamiento de los aparatos productivos nacionales. Todos ellos han sido fenómenos inquietantes para la estructura epistemológica de las ciencias sociales porque han representado un punto de quiebre en la historia del sistema mundial moderno que a más de un científico social han sorprendido; esto es, los conceptos y categorías decimonónicos y los utilizados durante la fase de las economías de desarrollo *hacia adentro*, comenzaron a mostrar sus inconsistencias heurísticas ante estos nuevos procesos. Conceptos como el de desarrollo económico y social no han quedado al margen de ello; el retomar de nueva cuenta estas discusiones es una necesidad y un desafío teórico, metodológico y epistemológico para las ciencias sociales.

**Escribanos y díganos sus sugerencias**

Nuestra metodología se propone rescatar el concepto de desarrollo mediante el análisis de temas sustantivos que reflejan la acción social de diversos actores y agentes políticos y socioeconómicos; el análisis de distintos instrumentos, en este caso las políticas públicas, nos permitirán aprehender la noción o concepción que se tenga sobre el desarrollo al menos en el discurso oficial. Es a partir del accionar del Estado como uno de los principales agentes impulsores del desarrollo como nos acercaremos a las dimensiones que hoy en día ha adoptado este proceso.

**Avísenos de errores y fallos pulsando aquí**

¿Ha desaparecido el Estado? ¿cuál es el actual papel del Estado en México? ¿qué dimensiones presenta ante la intensificación de los procesos de globalización? ¿cómo comparte sus tradicionales funciones con otros actores socioeconómicos? serán todas ellas preguntas constantes en el presente documento. Dos ideas han sido básicas en el camino de esta investigación: 1)El concepto de desarrollo nacional en muchos casos pierde fuerza y vigencia en el discurso oficial, y en otros se redefine con la intensificación de los procesos de globalización, por lo que 2)las funciones del Estado atraviesan por una redefinición que transforma a sus actores y a sus instrumentos de actuación profundizando los mecanismos de poder que posibilitan las condiciones necesarias para la consolidación de la expansión del capitalismo global y para la inserción definitiva de México a éste; las políticas públicas y sociales son claros ejemplos de estas transformaciones.

En las siguientes líneas, analizaremos los antecedentes del proceso de institucionalización y ejercicio de las políticas sociales en México, así como las distintas concepciones de los actores de las instituciones estatales sobre estas en los distintos periodos de la historia de México, al menos desde que se cuenta con estructuras estatales más estables y formales. Revisaremos también, las características de las políticas sociales en relación al cambio en los patrones de acumulación, así como la postura mostrada por el Estado ante ello.

Señalaremos algunos rubros donde se han plasmado las políticas sociales, tales como la educación, la salud y la vivienda, mostrando sus antecedentes históricos y la evolución del papel e intervención estatal. Por lo que recurriremos al análisis de los diversos quiebres experimentados en las políticas estatales tras las distintas transformaciones sociopolíticas y económicas que los propiciaron, incluyendo los rumbos adoptados en esos momentos por las políticas sociales diseñadas e instrumentadas.

Tras la identificación de las continuidades y discontinuidades en el diseño, instrumentación y resultados de las políticas sociales en distintos periodos de la historia mexicana, nos acercaremos a la exposición y análisis de las políticas sociales de los últimos tres sexenios del gobierno federal: el Programa Nacional de Solidaridad correspondiente al gobierno presidido por Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), el Programa de Educación, Salud y Alimentación correspondiente al gobierno encabezado por Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) y el Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, Superación de la pobreza: una tarea Contigo correspondiente al gobierno actual que tiene como Presidente a Vicente Fox Quesada; así como de la política social del primer gobierno del Distrito Federal elegido por procedimientos electorales: identificaremos sus conceptos básicos, sus presupuestos filosóficos, sus alcances y limitaciones en el marco de la reestructuración económica y gubernamental por la que atraviesa América Latina y México en lo particular.

## **1.- Antecedentes de las políticas sociales en México.**

### *1.1.- Las concepciones del Estado sobre las políticas sociales antes y después del proceso "revolucionario".*

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 pragmático [1]. 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 partícipes 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) [2]. 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%<sup>[3]</sup>; 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"<sup>[4]</sup>; 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 social<sup>[5]</sup>.

De 1940 a principios de la década de los 80's, es desplegado un modelo de Estado interventor corporativo que presumiblemente vendría a constituirse como la versión criolla del Estado de Bienestar europeo; y aunque en los hechos mucho distaba de serlo, el Estado tuvo una fuerte presencia en la provisión de bienes y servicios tales como la educación, la salud, la seguridad social, el fomento en la construcción de vivienda de interés social. Era una visión que pretendía, al menos en el papel, instituciones estatales promotoras de la redistribución indirecta del ingreso con pretensiones para lograr un acceso universal de la población que condujera al fomento de una relativa igualdad de oportunidades. "Así, se formulan programas de bienestar, se crean complejas estructuras institucionales, se da un marcado incremento de la burocracia central con sus normas y procedimientos y se crean mecanismos de representación corporativa y clientelísticos (Pico, 1987)"<sup>[6]</sup>. A costa de ello, existían quienes siempre anhelaban ubicarse en el vértice de la pirámide del sistema político mexicano al lado o bajo el mando del "gran Tlatoani", y como señala Sergio Zermeno, "en un país con un fuerte Estado ancestral, la acción política de las elites –ya sea en el gobierno o en la oposición- tiende a organizarse en torno al lugar desde donde todo parece posible (el vértice) y ese afán compartido, esa propensión buropolítica, reproduce y alimenta la matriz sociocultural históricamente formada en el autoritarismo"<sup>[7]</sup>. Esa propensión buropolítica llamada por este autor, es un mecanismo de destrucción de las identidades en el mundo de los excluidos donde los liderazgos son absorbidos por las alturas burocráticas de la política; liderazgos que se forjaron muchas veces en la interacción de las clientelas de la política social con las grandes centrales corporativas limitadas a la institucionalidad negociadora impuesta por los gobernantes del Estado y su burocracia jerarquizada, disciplinada<sup>[8]</sup> y complaciente respecto a los designios del presidencialismo.

Paralelo a esta propensión buropolítica mexicana, se constituyó un "Estado Desarrollista" impulsor del crecimiento económico sostenido vía la industrialización, de la construcción de infraestructura, de las condiciones jurídico-institucionales, de la garantización de determinados niveles de empleo y de consumo; el cual tuvo como complemento al Estado interventor corporativo enfocado a contrarrestar las desigualdades sociales derivadas de los efectos negativos en la búsqueda del desarrollo económico que impulsara la derrama a la sociedad como un todo. Se trataba, a decir de la teoría rostowiana de la

Modernización, de reunir los criterios para el “*despegue*” rumbo a una sociedad moderna industrializada y democrática que dejase atrás a la sociedad agraria y tradicional, se trataba también, al estilo de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), de alcanzar un *desarrollo autónomo del capitalismo latinoamericano* bajo la conducción de las burguesías nacionales y del Estado.

Como ya mencionamos, este Estado interventor corporativo es la versión indigeneizada del Estado de Bienestar al estilo europeo. Al ser un sistema de seguridad social que a la vez perpetúa los intereses de los grupos ya atendidos, y tiende a constituir un sistema unificado administrado por una sola agencia, entonces se puede decir que cuenta con rasgos *meritocráticos particularistas*. Por lo que, “se crea una ‘ciudadanía segmentada donde la evolución de los programas sociales se da por la creación selectiva de privilegios a categorías profesionales específicas y organizacionalmente fuertes (militares, profesores federales y trabajadores estratégicos)[9], y precisamente en ello radica la imposibilidad de un Estado de bienestar que tendiera a universalizar el acceso a los bienes y servicios básicos para el total de la población.

Este Estado interventor corporativo vio la luz durante el gobierno de Manuel Avila Camacho, en medio de la tensión y transición de las posturas reformistas y nacionalistas derivadas de la expresión social de la revolución y concretizadas parcialmente en el gobierno de Lázaro Cárdenas, y de la instalación y consolidación de las posturas conservadoras y apegadas a los intereses del capital, presentes en el gobierno de Miguel Alemán. El principal sustento de este Estado interventor corporativo lo tuvo en la simbiosis encarnada en el matrimonio del gobierno con el Partido Revolucionario Institucional (PRI), al cual fueron anexados los sectores sociales (campesinos, obreros y pueblo en general) vía mecanismos de representación corporativos y clientelísticos[10] que conducían a la propensión buropolítica antes revisada, y a una estabilidad política que calmara a los caciques locales y regionales mediante la confluencia de intereses con los líderes nacionales, todo ello para lograr un consenso que no obstaculizase la pretensiones de desarrollo económico y social mediante el modelo de industrialización enfocado a la sustitución de importaciones y las actividades agropecuarias que evitaran la dependencia alimentaria. De esta forma, “en el marco del llamado ‘desarrollo estabilizador’, la política social se sustenta en la creación de un gran aparato institucional, el cual genera una importante cantidad de empleos asalariados y estables para atender las demandas de educación, salud y, en menor medida, vivienda y bienes y servicios urbanos. Los mecanismos a partir de los cuales la población mexicana se integra socialmente son predominantemente políticos y clientelísticos y, por medio de ellos, se reforzó la estructura de representación corporativa que prevalece prácticamente intacta hasta mediados de los ochenta”[11].

La creación de instituciones fue amplia durante el periodo del Estado interventor corporativo pues de ello dependía su sobrevivencia y el ejercicio de la dominación vertical sobre la sociedad mexicana. En el ámbito de la seguridad social se crearon instituciones como el Instituto de Cardiología, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en 1943, enfocadas a los servicios de salud, lo cual vino a reforzarse y expandirse en 1960 con la creación del Instituto de Seguridad Social para los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE); ambas respondieron a las necesidades sociales de la fuerza de trabajo que contribuía al “desarrollo estabilizador” y al mismo tiempo fortalecieron a las dos caras de la misma moneda entrañadas en el PRI-gobierno. Es de mencionar que la cobertura brindada por estas instituciones pasó en el caso del IMSS en 1944 de 355,527 derechohabientes a 24,125,307 en 1980, mientras que el ISSSTE alcanzó la cifra de 4,985,108 en esta última

fecha; estos datos se reflejan en la disminución de las tasas de mortalidad en el país.

Durante los años transcurridos entre 1940 y 1980, el país atravesó por importantes cambios, entre los que destacan un acelerado crecimiento poblacional, constantes migraciones de los ámbitos rurales a las zonas urbanas, lo cual era necesario para el proceso de industrialización, pero que desembocó en la formación de amplios espacios metropolitanos que a la vez concentraron la riqueza y los servicios existentes en el país; las actividades económicas se desplegaban cada vez con mayor impulso en los sectores de la industria y de los servicios. Paralelo a ello, las tasas de desempleo y subempleo crecieron, los salarios bajaron y se polarizó aceleradamente la distribución del ingreso por familia y por persona. Las obligaciones sociales del Estado, tales como las pretensiones universalizantes del sistema educativo público y gratuito, fueron impulsadas tanto cuantitativa como cualitativamente en cuanto al incremento de la matrícula registrada, el número de escuelas construidas, el número de profesores y el porcentaje del presupuesto destinado a este rubro.

El rubro de la vivienda de interés social no gozó de esta expansión universalizante, sino que se restringió al grado de trabajadores asalariados y sujetos al sistema corporativo mediante la selección. Se crearon gran cantidad de dependencias enfocadas a la promoción de la construcción de vivienda, infraestructura para el desarrollo rural y generación de bienes urbanos. El clímax se reflejó en la construcción de los grandes conjuntos habitacionales en la ciudad de México destinados a los asalariados. De 1940 a mediados de 1960 se crearon 121,200 viviendas; de 1965 a 1970 se construyeron 119,779 viviendas, y mediante la participación de los fondos de los trabajadores en el Infonavit y el Fovissste se crearon entre 1971 y 1976, 287,874 viviendas de interés social, y entre 1977 y 1982 se construyeron otras 650,547 viviendas[12]. Paralelamente a esto, se amplió la cobertura de servicios habitacionales tales como el agua, luz, drenaje, etc., que al ser aportados al mismo tiempo se reforzaron las clientelas sustentadoras del aparato corporativo del partido de Estado, lo cual se vio reflejado en el excesivo y mal planeado poblamiento de muchos centros urbanos del país. Esta acción estatal convivió con la participación del sector empresarial de la pujante e industriosa Monterrey, sector que se sentía amenazado por las reformas sociales del Estado posrevolucionario: La Fundidora de Hierro y Acero y la Cervecería Cuauhtémoc comenzaron la construcción de viviendas para sus trabajadores en los primeros años del siglo XX; es más, la empresa cervecera adoptó el lema de "Todos con casa propia" para su sociedad cooperativa, ya para la década de los sesenta se hablaba de 2,300 viviendas subsidiadas por esta compañía. Se dice además que en los primeros tiempos de la Alianza para el Progreso se canalizó ayuda proveniente de los Estados Unidos a través del Centro Patronal de esta cervecería para financiar la construcción de otras 2,500 viviendas destinadas a trabajadores con modesta capacidad financiera; paralelamente, el gobierno estableció un sistema de tiendas de compañía para la provisión de vestido y alimentos, con lo cual se reducía el costo del salario del trabajador; "en términos paternalistas, las compañías se declararon incluso responsables de la recreación y la educación de sus empleados"[13].

Las limitaciones de estas políticas sociales instrumentadas durante el Estado interventor corporativo que controlaba la intermediación social y política (las grandes centrales aglutinadoras de los tres sectores: obrero, campesino y popular) que absorbía las demandas de bienes y servicios expresadas por distintos actores socioeconómicos, condujeron a que: "1)salvo en el caso de la educación, las instituciones de la política social se estructuraran para atender a clientelas claramente definidas (el principal corte es entre trabajadores asalariados y no asalariados); 2)los mecanismos de integración social de la

población que prevalecieron fueran corporativos y en gran medida clientelísticos; y 3) el resultado fuera un esquema de atención 'selectivo con una cobertura de beneficios restrictiva' (Laurell, 1990:203) [14].

Estas políticas sociales son comprensibles a la luz de una articulación analítica que contemple la estrecha conexión entre el patrón de acumulación y la modalidad de Estado prevaleciente tanto en México como en América Latina.

### *2.1.- Algunas notas sobre los patrones de acumulación capitalista y el papel y mutaciones del Estado en el siglo XX.*

Analicemos pues al patrón de acumulación taylorista-fordista-keynesiano y al Estado desarrollista. El patrón de acumulación taylorista-fordista-keynesiano se caracterizaba por la administración científica de la producción y la cadena de montaje, acompañados del desarrollo del maquinismo al interior de la gigantescas corporaciones integradas de manera piramidal y vertical para ejercer un fuerte control sobre el trabajador sujeto a operaciones simples y repetitivas, así como a la compresión de los tiempos de trabajo muertos en el proceso productivo; se caracterizaba también por el estímulo de una producción y consumo de masas, por la búsqueda del rendimiento del trabajo que se tradujera en un incremento de la producción por cada trabajador y en la minimización de los costos por producto tras el aumento de la productividad; de la mano de esta organización del proceso productivo, hacían acto de presencia el poder omniabarcador del Estado conciliador que se colocaba por encima de los conflictos de clase, las centrales sindicales y sus relaciones clientelares que sustentaban el pacto de unidad nacional, así como las políticas públicas expansionistas que acompañaron el auge y acumulación del capitalismo. La expansión del consumo y el aumento sostenido de los salarios reales no obstaculizaron la rentabilidad del capital en parte por la promoción de la inversión productiva destinada por el Estado mediante incentivos fiscales y gasto público destinado a la construcción de infraestructura para la expansión del capital, así como en educación, salud, vivienda, capacitación para el trabajo, seguridad social, alimentación, lo cual hizo que los costos derivados de la reproducción de la fuerza de trabajo fuesen absorbidos por el Estado, exentando al capital de estas cargas y sosteniendo en un nivel considerable a los salarios.

Mientras en el norte del mundo se desarrolló un Estado del bienestar cuya función era brindar un estímulo y procurar un equilibrio en las esferas de la economía, la política y la totalidad de la sociedad; en el sur del mundo se sostenía el proyecto de un Estado desarrollista que enfrentase institucionalmente las aspiraciones del desarrollo económico, el abatimiento de las iniquidades y la formación de recursos humanos. Esto se sustentaba en la idea propia de la Teoría de la Modernización, esa teoría que nos decía que la industrialización inevitablemente conduciría al desarrollo; al respecto, esta teoría nos plantea: una distinción entre sociedad tradicional y sociedad moderna, lo cual representa una visión dual emanada del pensamiento liberal eurocentrista que concibe dicotomías como "bárbaro y civilizado", "oriente y occidente", "campo y ciudad", entre otras. También argumenta que existe un desarrollo lineal de la historia y de las sociedades donde se considera que lo tradicional y el subdesarrollo son momentos previos para la constitución de la sociedad moderna y desarrollada. En la medida que la sociedad desarrolle variables como la urbanización, los niveles educativos (alfabetización), comunicación, flexibilidad cognoscitiva, la industrialización, división social del trabajo, la participación política, la secularización y la democracia se tenderá a dejar la era



tradicional para transitar a lo moderno. Las contradicciones o anomalías que puedan surgir del avance en estas variables radicarán en que en la medida que aumente la industrialización se tenderá a una masificación de la política (a una mayor movilización de la población y mayores demandas sociales, políticas y económicas ante el Estado), lo cual sólo será detenido por regímenes autoritarios como en el caso de América Latina, que reprimieron a aquellos grupos sociales cargados de demandas, o como en el caso de México donde predominó una cooptación mediante el aparato corporativo. En este sentido, la integración (la cultura como principal exponente) dentro de la Modernización se presenta como un factor para contrarrestar y evitar en lo posible mecanismos autoritarios e inestables.

Por lo general, en el mundo eran tiempos de un profundo nacionalismo económico manifestado en todos los grupos políticos, económicos y sociales. Este nacionalismo económico es una idea que se relaciona a la economía nacional donde los miembros alcanzan el éxito o el fracaso juntos en un ambiente de ausencia del absolutismo y presencia de las aspiraciones democráticas; se relaciona también con la idea de que todos los ciudadanos del país compartían un destino común y una responsabilidad por su bienestar económico conformando así un patriotismo. Existía un fuerte proteccionismo acompañado de altos aranceles que contuvieran la competencia extranjera. Era estimulado también por el alto volumen de producción que se acompañaba de las migraciones campo-ciudad. La expansión nacional, la influencia, el imperialismo y el desarrollo económico también lo componían; todo ello sobre las bases de las grandes corporaciones nacionales.

Como ya lo mencionamos, en América Latina se instrumentó un Estado desarrollista proyectado desde la consolidación de las grandes burocracias poseedoras de un alto grado de autoridad. Este Estado desarrollista "... no sólo establece las reglas para la actividad económica sino también las prioridades y preferencias para la estructura y el contenido del desarrollo económico"[15]. La elaboración de un tipo ideal sobre el Estado desarrollista contempla a una elite que genera estabilidad política a largo plazo, mantiene suficiente igualdad en la distribución para evitar la explotación de una clase, define objetivos y pautas nacionales de orientación internacional y basados en referentes externos no ideológicos, crea una elite burocrática capaz de administrar el sistema, aislando a sus burócratas de las influencias políticas directas con tal de que operen tecnocráticamente; además, no monopoliza la administración económica ni la toma de decisiones, ni permite el desarrollo de un pluralismo político, y muchas veces discrimina sectores desincentivándolos y luego haciéndolos de lado. También, el Estado desarrollista actúa políticamente conforme al mercado y se basa en programas económicos más que políticos; siempre actuando con una postura autoritaria[16]. Muchas de estas características las encontramos en los Estados latinoamericanos entre los años de 1940 a 1970. El caso de México puede ser paradigmático al recoger algunas características de este tipo ideal: fue un Estado encabezado por un Partido Político que buscó la paz social del país después de emerger de un clima de tensión y cacicazgos que desestabilizaban a la sociedad a principios del siglo XX; la administración económica era una responsabilidad compartida entre sus instituciones, las empresas y las grandes centrales obreras; no permitió un pluralismo partidista e ideológico; siempre entrañó un profundo autoritarismo que llegaba hasta la vida cotidiana de los individuos; además, como en muchos países del sur del mundo, se apostó a la industrialización como esquema propicio para alcanzar el crecimiento económico, acompañado de la inversión en la construcción de obra pública, en el ajuste entre las importaciones y la capacidad de pago de los países, así como la protección tarifaria; era el inicio del proceso de desarrollo *hacia adentro* con un Estado dirigista que pretendía promover la independencia económica.

Tal como en el siglo XIX, donde el liberalismo económico justificaba el autoritarismo político, en gran parte del siglo XX, el Estado desarrollista era también justificador de un Estado fuerte y de un presidencialismo imperial y omniabarcador. Los regímenes populistas y la formación de una nueva clase empresarial que desplazaba a la burguesía tradicional, fueron expresiones del Estado desarrollista.

Con el Estado desarrollista se generó empleo y patronazgo, con lo cual se controlaban las diferencias de clase, se suavizaban las fricciones entre los actores y se sumaban al sistema; en ello, mucho influyeron las políticas sociales propias del Estado desarrollista.

Este Estado desarrollista basado en la sustitución de importaciones se enfrentó a una serie de contradicciones, entre las que destacan: un crecimiento a corto plazo; la saturación de los mercados con poblaciones pequeñas; la dependencia de bienes de capital en los procesos productivos (se avanza en la producción de bienes de consumo, pero se carece de la producción de máquinas-herramienta); el traslado de los altos costos de producción a los consumidores finales en mercados protegidos; la emergencia de monopolios que impiden la inversión en tecnología; la incompetencia en condiciones de mercados internacionales, de las empresas nacionales protegidas y subsidiadas; se avanza en la producción industrial en detrimento de la producción agropecuaria[17]. La crisis de este modelo de desarrollo hace pensar en uno nuevo que se ajuste a la reestructuración de la economía mundial basándose en el desarrollo *hacia afuera*.

Con la crisis de la deuda latinoamericana en el contexto de la agudización de la crisis global del modo de producción capitalista iniciada en la década de los 70's, las pretensiones de un Estado desarrollista se contraen con la instrumentación del Consenso de Washington, el cual apunta a un debilitamiento del poder económico del Estado a favor del fortalecimiento de los capitales privados, a una liberalización y desregulación de las economías nacionales, y a una disciplina fiscal de los gobiernos tras la reducción de subsidios y del gasto público destinado a las políticas sociales. Es de notar también, que un Estado desarrollista pleno no surgió en América Latina por los objetivos clientelistas de los gobiernos populistas, por la interacción de una burocracia meritocrática con el favoritismo institucionalizado; así como la debilidad del empresariado de la región, la poca autonomía de los Estados con respecto a la instrumentación de un proceso de desarrollo tanto por presiones internas como externas, entre otras[18]. Si la concreción de un Estado desarrollista no fue posible en América Latina, menos aún la construcción y surgimiento de un Estado de Bienestar con coberturas para amplios sectores de la sociedad.

El Estado de Bienestar ha sido propio de los países del norte del mundo al menos desde principios del siglo XX. Manuel García-Pelayo distingue entre Estado de Bienestar y Estado Social; el primero se refiere a la dimensión de la política estatal en cuanto a sus finalidades de bienestar social, "es un concepto mensurable en función de la distribución de las cifras del presupuesto destinadas a los servicios sociales y de otros índices, y los problemas que plantea, tales como sus costos, sus posibles contradicciones y su capacidad de reproducción, pueden también ser medidos cuantitativamente"[19]; por otro lado, el Estado social, según el mismo autor, incluye no sólo los aspectos del bienestar, sino también los problemas generales del sistema estatal que no siempre se expresan cuantitativamente, pero pueden entenderse. "El Estado social significa históricamente el intento de adaptación del Estado tradicional (por el que entendemos en este caso el Estado liberal burgués) a las

condiciones sociales de la civilización industrial y postindustrial con sus nuevos y complejos problemas, pero también con sus grandes posibilidades técnicas, económicas y organizativas para enfrentarlos”[20].

El perfil de las políticas sociales propias del Estado desarrollista y el mismo rumbo del aparato corporativo-clientelar sustentador de una estructura burocrática presidencialista fueron trastocados por la crisis fiscal del Estado derivada de la crisis de la deuda impuesta a los gobiernos latinoamericanos por la banca y los acreedores extranjeros y que en mucho limitó la capacidad en la toma de decisiones de los actores políticos de la región.

Con la práctica del patrón de acumulación flexible se avanzó en la desaparición del Estado desarrollista y en el debilitamiento del Estado de Bienestar. Este patrón de acumulación se caracteriza por el tránsito de la producción de alto volumen a la producción de alto valor, lo cual significó: el abandono de la cadena de montaje por parte de las grandes empresas, así como el dejar de planear y establecer la producción de grandes volúmenes para convertirse en una serie de unidades y subunidades descentralizadas. “El traspaso del alto volumen al alto valor también se relaciona con el problema de la propiedad y el control extranjero, y plantea si debería ser una cuestión de interés público [...] Los altos ejecutivos pueden jugar un papel importante al organizar la red en su conjunto, pero las decisiones clave se toman a un nivel más bajo y en puntos más descentralizados”[21]. Las decisiones que impulsaron la transición de la producción de alto volumen a la producción de alto valor se vieron estimuladas por la necesidad de generar mayores ganancias ante la saturación de los mercados por productos homogéneos provenientes del Japón, y la extrema rivalidad entre las empresas en los mercados. Con la producción de alto valor, las empresas establecidas en nichos de desarrollo e innovación tecnológica llamados tecnópolis, se enfocan a la generación de productos que satisfagan necesidades específicas de los consumidores mediante la aplicación del conocimiento para agregar valor a la economía mundial.

En el plano de las economías nacionales, se tendió a una desregulación (aunque también podríamos decir que se está gestando una nueva forma de regular la economía); a una apertura asimétrica, a un desmantelamiento del sector público, y a un privilegio del sector financiero sobre la producción de bienes y servicios, con el fin de maximizar las ganancias. Si bien, el Estado no abandona sus funciones de promoción económica por ser una estructura sociopolítica que construye, equilibra, estimula y legitima los mercados; sus instituciones se desligan de la función de integración social; “reorienta su acción contribuyendo a la definición de ganadores y perdedores mediante una firme intervención en la fijación del tipo de cambio, tasas de interés y política tributaria, bombeando ingresos en beneficio del sector financiero”[22], con lo cual permanece como agente fundamental de la economía. Sin el Estado, los periodos de auge, estabilidad y la salida de la crisis son impensables.

El patrón de acumulación flexible se funda en el fortalecimiento del empresariado como actor económico a costa del debilitamiento del Estado en cuanto a la posesión de medios de producción, y a costa de la exclusión del trabajador como sujeto a ser explotado, como sujeto merecedor de seguridad social y de legislaciones y subsidios que equilibren la transferencia de plusvalor a manos del empresariado.

Las nuevas formas organizacionales de la producción y el desarrollo de las tecnologías de la información aplicadas al proceso productivo al ser concentradas por los actores hegemónicos están conduciendo a considerar a grandes masas de la población trabajadora como prescindibles para el modo de producción capitalista. La exclusión social de los actores desposeídos de los medios de producción está conduciendo a su reposicionamiento en el sector

informal de la economía y en el autoempleo.

A partir de lo anterior, podemos pensar que el neoliberalismo funciona como estrategia promotora de la actual fase de acumulación capitalista a escala global. Es una postura ideológica porque supone que las sociedades se desarrollan a partir de un nuevo intercambio de mercancías, servicios y personas; porque supone que las sociedades se regirán por las leyes de la oferta y la demanda en el contexto de la competencia internacional, y no mediante un mercado regulado; esta ideología es definida además por la libre competencia en el intercambio internacional de mercancías y el hecho de que esta competencia determine a los actores que lograrán exportar y sobrevivir para obtener las ganancias[23]. En los hechos, esta estrategia ha influido en procesos como el desmantelamiento del socialismo real para transitar a una economía de mercado; en procesos como la renuncia de los Estados a perseguir un desarrollo nacional para aspirar a una integración innovadora a la economía global; así como en procesos de remoción de las fronteras nacionales para dar paso a los flujos de información, capitales e influencias culturales que buscan la integración de distintas sociedades nacionales.

En suma, el neoliberalismo se relaciona con los procesos de desmantelamiento de las organizaciones estatales corporativas, burocráticas y clientelares, y con los procesos de descentralización y desconcentración de la administración pública. El neoliberalismo efectivamente aspira a la redefinición y hasta a la desaparición del Estado, pero del Estado propio del patrón de acumulación taylorista-fordista-keynesiano que hoy en día representa una pesada carga burocrática y retardataria de la “sociedad del conocimiento”. Esta pugna es la necesaria para un cuestionamiento y una transformación en las políticas públicas y sociales.

## **2.- El punto de quiebre: del cuestionamiento al viraje de las políticas sociales en México.**

Ya entrados los años de la década de 1980 se ingresa al mismo tiempo a lo que se ha denominado como la “*década perdida*”

La crisis estructural que comenzaba a vivir el capitalismo desde la década de los 70's afectó en un primer momento a los países desarrollados, lo cual se reflejó en la quiebra de muchas de sus empresas; se vivía una especie de estancamiento económico combinado con la inflación derivado de una saturación de los mercados que impedían la realización de nuevas inversiones, esto por supuesto, derivó en una caída brusca de la tasa de ganancia. Las causas de este abarrotamiento de los mercados se remitían a las nuevas formas de organización de la producción que hundieron en la crisis a las anteriores enfocadas a la producción masiva y estandarizada propias del patrón de acumulación taylorista-fordista-keynesiano.

Como ya señalamos, la situación crítica inmediatamente fue trasladada a los países de la periferia mediante la crisis de la deuda que los condicionó en cuanto a la aplicación de sus políticas públicas, y en especial en el diseño y manejo de las políticas sociales.

Las circunstancias externas se mezclaban con las situaciones internas. México comenzaba a vivir desde la década de los 60's una erosión de las instituciones y mecanismos derivados del pacto revolucionario de la unidad nacional, lo cual se hacía presente con el desvanecimiento de las promesas impulsadas por el famoso “milagro mexicano” que proclamaba en su discurso

cierta estabilidad política y crecimiento económico que se reflejaría en la totalidad de la población. Estos postulados del “milagro mexicano” se toparon con una “transición” en todas las esferas de la vida social mexicana: en lo demográfico, en lo económico, en lo político, en lo cultural, en lo psicológico.

La combinación de ambas circunstancias llevó a lo que Lorenzo Meyer y Hector Aguilar Camín llaman la contracción del Estado, esto es, “el Estado interventor se está contrayendo, está disminuyendo su presencia en la sociedad y está dejando que otras fuerzas llenen el espacio que está quedando vacío. La contracción en sí misma no es de gran magnitud... Lo importante es que el periodo de expansión, iniciado antes de la Revolución y continuado desde entonces, parece haber llegado a su punto culminante e iniciado el reflujo (Meyer)”[24]. El inicio de este proceso se ubica en la última expresión de nacionalismo manifestada por el gobierno mexicano mediante la nacionalización de la banca el primero de septiembre de 1982; “fue el acto de mayor autonomía estatal desde la nacionalización del petróleo en 1938, pero también el encuentro de un techo de legitimidad y de consenso político para las facultades expropiatorias del Estado y, en particular, del Presidente”[25].

La presencia omniabarcadora del Estado que llegaba a lo más íntimo de lo mexicano se dirigía a su fin; y es que después de haber sido el centro de los valores y consagraciones de la sociedad, se presentaba un vacío en esta sociedad, el Tlatoani como jefe único comenzaba a perder fuerza ante el surgimiento de nuevos actores sociopolíticos y ante la imposición y a la vez el acuerdo y asimilación complaciente de lo que se ha denominado el “*Washington Consensus*”.

La importancia del Estado en la vida social mexicana se sintetiza en lo dicho por Aguilar Camín: “La política, la administración pública, la gestión corporativa, han sido pasión ubicua, catecismo ideológico, ocasión de prestigio, respeto y enriquecimiento, lugar de favores y concesiones, de leyes y obras públicas, escuela de la lealtad y la supervivencia, de la opresión y la prodigalidad, del triunfo y la derrota”[26]. Pero lo que fue la construcción de la nación desde el Estado, comenzaba a desvanecerse como mera nostalgia de los viejos tiempos. Desde la edificación de infraestructura para impulsar el desarrollo nacional hasta la organización política, el Estado a decir de Octavio Paz, estuvo tentado por el “demonio modernizador”, que lo hizo ser el centro de la conciencia mexicana al inventar su nacionalidad, al diseñar su civismo, al generalizar sus símbolos, al someter la voluntad ciudadana, al construir la infraestructura educativa; todo esto brindó las condiciones para una sociedad que lo rebasó[27] y le restó su carácter absolutista. Existe un consenso en el hecho de que son las movilizaciones sociales iniciadas desde la década de los 60's y concretadas en los 80's lo que imposibilitó y debilitó la expansión del Estado.

En lo particular, argumento que más que un achicamiento del Estado, se presenta una redefinición de sus funciones básicas. Lo que en sí se achica no es el poder con pretensiones omniabarcadoras de las instituciones estatales, sino la propensión buropolítica y los márgenes corporativos que inhibían el accionar de otros actores sociopolíticos; lo que se achica es el grosor burocrático de un Estado pesado, arcaico, concentrador y centralizador de las decisiones y de los recursos. El Estado se mantiene de manera compartida con otros actores como un poder central de la sociedad, no es que el Estado pierda poder de articulación del todo social, lo que ocurre es que el Estado se conjunta y se define a partir de la interacción con otros actores sean socioeconómicos y sociopolíticos para reencauzar al capitalismo como modo de producción hegemónico y como proceso civilizador.

La redefinición de las instituciones estatales y de sus actores se ha presentado como necesaria para el ingreso de México a las condiciones de creciente articulación de la economía mundial como un todo que funciona en tiempo real. Las clientelas, el corporativismo, la abrumadora maquinaria estatal con estructuras jerárquicas imposibilitaban una administración gerencial de lo público que respondiera a las condiciones de flexibilidad y adaptabilidad organizacional que implican un proceso dialéctico de centralización/descentralización de la información y las expresiones de poder en todos los ámbitos de la reproducción social comenzando desde el proceso productivo. No es que las expresiones verticales y jerárquicas desaparezcan, significa que al tiempo que existe una descentralización de las decisiones y de la información existe una confluencia de estas en un mínimo de actores que poseen el poder real de la sociedad para reestructurarla. La nueva sociedad de redes requiere de un flujo continuo de recursos, de información, de poder, de decisiones para sobrevivir e imponerse a las estructuras pesadas y dinosaurias que pueden imposibilitarla.

La idea de un "Estado mínimo" funciona como una argucia ideológica que oculta la centralidad compartida del Estado en una sociedad nacional que se reestructura y se reincorpora a una "sociedad global" que funciona en tiempo real a escala planetaria, y donde los flujos de información otorgan poder a actores diversos que rompen con la lógica de las pesadas burocracias. Las condiciones actuales que se expresan en el mundo, desde la apertura comercial, la articulación de las redes empresariales globales, la construcción de mercados tanto regionales como mundiales, la contención de las "multitudes peligrosas", y hasta la autocrítica del sistema que lleva a su posterior legitimación, son impensables sin un Estado fuerte y versátil en todas sus expresiones que se define a partir de otros actores que poseen el poder real.

Pero la pregunta sigue pendiente: *¿en qué rubros el Estado sí sufre un achicamiento a raíz de su redefinición?*

Podemos sostener la idea de que el Estado se achica en cuanto propietario de los medios de producción y en cuanto a los destinatarios y enfoque de sus políticas sociales. El creciente endeudamiento, la disminución de los subsidios y transferencias, la recesión de la economía, el debilitamiento de las barreras proteccionistas, la acelerada e indiscriminada apertura comercial se manifestaron en una crisis fiscal que obligó el remate de las propiedades en manos del Estado y a una reducción en términos reales de los presupuestos destinados al gasto social. Para ilustrar esto, es importante rescatar dos de los puntos medulares del *Washington Consensus*: las prioridades en el gasto público y la privatización de empresas públicas. Respecto a las prioridades en el gasto público, la necesidad de cubrir el déficit fiscal presenta la disyuntiva entre aumentar los ingresos fiscales o reducir el gasto público; por ello se prefirió la reducción del gasto público. Esto conduce a que quienes más tienen se resistan a una redistribución por la vía tributaria, y piensen que es más conveniente la reducción del gasto público, aunque signifique el fin del estado de seguridad social. "El consenso de Washington, especialmente las instituciones supranacionales que lo integran, poseen marcadas opiniones respecto a la composición del gasto público. Lo catalogan en tres categorías diferentes: subsidios, educación y salud, inversión pública. Los subsidios deberán reducirse, incluso eliminarse, en el caso de empresas fiscales deficitarias. Por contraste, el gasto en educación y salud es considerado como la quintaesencia del gasto fiscal apropiado, en su carácter de inversión en capital humano. La inversión en infraestructura pública, es también considerada una forma de gasto público productivo. El gasto militar es tratado como una prerrogativa inalienable de los -en este caso- gobiernos soberanos, por lo tanto fuera del ámbito monitorio de la tecnocracia internacional" [28].

Esto, por supuesto, ha implicado una redefinición en el diseño e instrumentación de las políticas sociales.

### **3.- Los nuevos rumbos en el diseño e instrumentación de las políticas sociales en México.**

La acelerada transición a la mundialización de la economía implicó el fin del pacto de la familia revolucionaria. Los actores del capital y del trabajo se bifurcaron por rumbos hasta ahora inciertos, aunque los indicios nos señalan la pérdida del poder cuantitativo y cualitativo del empresariado ante la avanzada de las redes empresariales globales, mientras que la fuerza de trabajo se aleja del manto de la milenaria familia revolucionaria al ser limitada en cuanto a sus derechos al interior de la nueva empresa flexible, de la economía informal y de su propia microempresa.

Frente a este nuevo contexto tenemos la constante de la convivencia y tensión entre la desigualdad y el privilegio, entre la miseria y la opulencia que al mismo tiempo se han acompañado de una constante en las políticas sociales sintetizada de la siguiente forma: “Ni el milenarismo cristiano de las ordenes misioneras, ni las beneficencias y filantropías liberales decimonónicas, ni el estado asistencial posrevolucionario del siglo XX, han tocado en lo profundo el orden colonial de las desigualdades mexicanas”[29]. Más aún, “a lo largo del siglo XIX, nuevas formas de beneficencia pública y privada desplazaron poco a poco el espíritu paternal, protector de desamparos y desigualdades, de la legislación colonial y las órdenes religiosas. La impronta liberal descreyó de fueros y privilegios, tanto como de la filantropía eclesiástica que seguía pregonando a la iglesia ‘única madre de los pobres’. Negó las obligaciones caritativas y asistenciales del Estado y desarmó, con los bienes de la iglesia, los únicos islotes precarios de lo que llamaríamos ahora una política social: hospitales, asilos, atención de pobres. La conciencia liberal adoptó, sin embargo, un programa futuro cuya aspiración también era reducir los abismos entre los polos enfrentados de la sociedad, constituir en medio de ellos una clase industriosa, capaz de hacer contrapeso por igual al tiempo lento, ajeno al progreso, de la población indígena, y al tiempo oligárquico, señorial y exigente de privilegios de las élites”[30]. La lucha armada iniciada en 1910 que partía de luchas cupulares por el dominio de la nación y la inserción definitiva de México al modo de producción capitalista, fue expresión de manera paralela y necesaria para un nuevo orden. De lo que el mismo general Porfirio Díaz caracterizó como un: “han soltado un tigre: el tigre de la revancha plebeya, del agravio largamente guardado en la marginación frente a la reiteración ofensiva de la riqueza”[31]. Era la recomposición y surgimiento de nuevas fuerzas socioeconómicas y sociopolíticas que durante los siguientes veinte años anduvieron dispersas hasta encontrar el cobijo del manto de la gran familia revolucionaria institucionalizada por el padre del sistema político mexicano, el General Plutarco Elías Calles. Ya con el Cardenismo, más que representar una práctica de la utopía igualitaria, se presentó la domesticación, el acorralamiento de manera institucionalizada de los sectores populares, el inicio del paternalismo asistencialista y autoritario que desembocó de manera desgarrada en el Estado autoritario de la globalización polarizante, que representó a decir de Sergio Zermeno, la derrota de la sociedad[32] tras la promoción y legitimación de los intereses de clase del empresariado nacional disuelto posteriormente por las redes empresariales globales.

Frente a esto, el nuevo Estado que se decía rector de la economía, con

pretensiones superavitarias, limitado a sus tareas básicas y a un estímulo de las energías sociales más que concentrador de estas, fomenta un amplio proceso de privatización de los bienes y servicios nacionales que constituyeron una nueva acumulación originaria que condujo a la “desnacionalización integral” y a la pérdida de la capacidad para ejercer la toma de decisiones sobre los recursos y las actividades productivas del país. En estos términos, “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 (Dahrendorf, 1980:393-410)”[33]. Entonces, la política social neoliberal se instrumentó con el argumento de que entre las instituciones estatales y los ciudadanos se vive un distanciamiento entre los objetivos de las primeras y las demandas y necesidades de los segundos, por lo que se ha caído en una ilegitimidad de los gobiernos que puede conducir a la ingobernabilidad; 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. “Al mismo tiempo, el modelo que se implanta pretende reemplazar 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. Para ello, las ONG instaladas en la sociedad civil adquieren un lugar protagónico”[34]. 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[35].

En suma, si pensamos que las políticas sociales tienen como funciones esenciales el fomentar el proceso de acumulación capitalista vía la reproducción de la fuerza de trabajo para la fase de producción y vía el estímulo del consumo para la fase de circulación; además de legitimar el orden político implantado por el Estado. Entonces la política social se diseña en función del patrón de acumulación y del sistema político predominantes.

Tenemos así que, en el patrón de acumulación taylorista-fordista-keynesiano se diseñaron desde el Estado políticas sociales que complementaron el proceso de reproducción del capital a partir de que: “i) definieron economías externas para la inversión privada: inversión pública en infraestructura social (educación salud, capacitación de la fuerza de trabajo...), ambiciosos programas de construcción de vivienda por empresas privadas con financiamiento privado y público, y similares; ii)ampliaron el consumo colectivo de los trabajadores y elevaron su nivel y el consumo individual mediante las políticas de empleo, salarios y precios. La política social fue encarada como una dimensión de la inversión y no del gasto; lo mismo que la política económica, tuvo un marcado sesgo anticíclico. A su vez, dichas políticas favorecieron la incorporación de segmentos amplios de las clases subalternas, ante todo urbanas, a las instituciones sociales y políticas, dotando de nítidas proyecciones sociales a los derechos de ciudadanía”[36], además, en muchas ocasiones, la política social fue un mecanismo compensador de las limitaciones impuestas por la democracia representativa. La movilización social estuvo presente en estas políticas sociales, pero siempre de la mano de las grandes centrales corporativas del Estado lideradas por caciques ligados al partido



oficial. Además, siguiendo a Carlos M. Vilas, "Las políticas sociales contribuyeron al desarrollo capitalista, le imprimieron un sesgo reformista, alimentaron la movilización social, y en esa medida dotaron de una amplia base de legitimidad al Estado. En la necesidad de regular los procesos de acumulación y de armonizar las tensiones sociales, el Estado adquirió una marcada autonomía respecto de los principales actores sociales. Los derechos de ciudadanía se extendieron tanto en el terreno político –por ejemplo, incorporación de las mujeres y los indígenas al cuerpo electoral- como en lo social. En términos generales el paradigma implícito en la acción pública y no sólo en las políticas sociales fue la integración"[37].

La política social propia del Estado que respondía al patrón de acumulación taylorista-fordista-keynesiano se basaba en la ampliación del mercado interno, la creación de empleo y el mantenimiento del salario real; todo ello acompañado de amplias coberturas (universales al menos en el papel) en cuanto a salud, educación, subsidios a la alimentación, deporte, vivienda y previsión social; la atención de las instituciones asistenciales del Estado era amplia, brindaban servicios a los excluidos del mercado y de los sindicatos, de allí el carácter universal de las políticas sociales.

Entre los logros alcanzados por estas políticas sociales tenemos, que el combate desatado contra la pobreza llevó a una reducción de esta a través de la transferencia de trabajadores desde actividades de baja productividad hacia actividades de mayor productividad (con la migración se estimuló la reconversión del campesino en obrero); el mejoramiento en los niveles de ocupación y en la calidad de los puestos de trabajo; la elevación de los ingresos de los trabajadores urbanos; y la presencia e intervención del Estado con una postura para alcanzar el desarrollo social y la redistribución mediante los servicios sociales y la infraestructura[38].

Este modelo de políticas sociales propias del Estado desarrollista y en menor medida del Estado de Bienestar europeo tuvieron auge entre 1930 y 1970, aunque hasta la fecha se extienden algunos resabios de las mismas. La crisis de este modelo de políticas sociales se presenta ante el debilitamiento del patrón taylorista-fordista-keynesiano y su excesiva producción a escala que no se correspondía con la demanda, además del reacomodo de las relaciones internacionales, la emergencia de nuevos actores que carecían de representación política institucional y que buscaban convertir sus intereses políticos y sociales en políticas públicas; "el acotamiento del espacio de convergencia de las demandas de empresarios y trabajadores; las tensiones fiscales cada vez mayores"[39].

La transición a otro modelo de proyectos en políticas sociales y el cambio en el discurso social del Estado también fue impulsado por el cambio en el patrón de acumulación, es decir, al entrar en crisis el capitalismo en los 70's debido a la práctica del patrón de acumulación flexible y la posterior caída de la tasa de ganancia, fue necesaria la privatización de algunos servicios para comercializarlos en el proceso de apertura de los mercados, o bien, la disminución del gasto público para contar con finanzas públicas sanas que no alteraran el déficit; además, esta transición se vio favorecida con el fin de la amenaza del socialismo realmente existente y con la paralización mediante la represión de las fuerzas sociales que en tiempos pasados pugnar por mayores beneficios proporcionados por el Estado (el cono sur es un ejemplo de ello).

Con la crisis fiscal de los Estados y la manera en que estos enfrentaron la crisis general del capitalismo desde los 70's hasta los 90's, se instrumentan una serie de políticas sociales que responden al patrón de acumulación flexible

antes caracterizado. Entonces, “la política social es encarada como un conjunto restrictivo de medidas orientadas a compensar los efectos inicialmente negativos del ajuste macroeconómico en algunos segmentos de población artificialmente integrados merced a la irracionalidad de la asignación de recursos del esquema estatista anterior. Es enfocada asimismo como algo eminentemente transitorio: superada esa etapa inicial, la reactivación y el saneamiento de la economía de mercado generará los equilibrios básicos, quedando a lo sumo una pequeña proporción necesitada de atención pública”[40]. Entonces, la política social ya no se considera una inversión sino un gasto que representa una pesada carga fiscal para el Estado, también, “el concepto de desarrollo social se diluye y cede terreno al de compensación social. Al contraerse y debilitarse la política social, las funciones básicas que adoptó en el periodo del Estado desarrollista se transforman; ahora la función de acumulación se desarrolla a favor del sector financiero a partir de la privatización de los fondos de pensión; o del autoempleo a partir de actividades microempresariales y del otorgamiento de recursos a pequeñas y medianas empresas para mejorar su competitividad y rentabilidad.

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”[41]. Todo ello implica que la función básica de legitimación del Estado se vea disminuida; la política social adopta a decir de Vilas una función Bomberil, es decir, “actuar en situaciones límite que pueden convertirse en focos de tensión política, alimentando la inestabilidad social, creando factores de inseguridad que afectan negativamente al flujo de fondos financieros externos, y cuestionando la gobernabilidad del modelo”[42]. Por lo tanto, la política social responde a coyunturas políticas como la proximidad de elecciones, conflictos políticos o sociales, y manifestaciones de malestar social. Tiene como principal bandera el combate a la pobreza, la cual es considerada como una patología inevitable del conflicto social[43].

Esta misma política social neoliberal es parte de la tensión del debate que se centra en definir los alcances que deben tener el Estado y el mercado en las sociedades. Carlos M. Vilas argumenta que se ha transitado de una relevancia del estatismo a un fortalecimiento del mercadismo[44]. En cuanto a este debate existen variados argumentos: “a)un enfoque esencialista del Estado y del mercado, que equipara a uno u otro con la racionalidad económica y culpa a uno u otro de la ineficiencia. De acuerdo con ambos enfoques, existen ciertas funciones que tienen que ser desempeñadas por el Estado, y ciertas otras que deben ser llevadas a cabo exclusivamente por el mercado; b)los argumentos que defienden la soberanía del mercado o la intervención del Estado señalan hechos reales tanto como el impacto de la ideología o los intereses sobre la percepción de los hechos. Hay también un dualismo maniqueo implícito en estos argumentos, en cuanto reducen el desarrollo a una cuestión de ‘o el Estado, o el mercado’ propia de las disputas ideológicas y de los manuales escolares, pero que tiene poco que ver con las economías reales”[45].

Para este mismo autor y como lo hemos sostenido en cierta manera, el Estado adopta un papel intervencionista y promotor en cuanto a las variables macroeconómicas, las privatizaciones, el apoyo al capital en épocas de crisis, en el rediseño del mercado de trabajo y en la relación con los actores productivos.

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 limitó a lo económico, sino que redefinió las relaciones sociales, políticas y culturales en su totalidad. El dilema entre Estado o mercado se presenta como falso, sobretodo si pensamos a ambos agentes como un complemento necesario para la reproducción del sistema. Los hechos nos indican que el Estado ha sido necesario para la reestructuración de la economía mediante el impulso de la apertura asimétrica de los mercados domésticos, además del fomento de la privatización de los medios de producción públicos, así como a partir de la construcción de nuevos espacios para las inversiones externas, la redistribución de los ingresos y la reorientación de la intervención pública hacia infraestructura productiva y variables fiscales y financieras. “El retroceso de la intervención estatal de tipo microeconómico es paralelo a una reformulación de la intervención en el nivel macroeconómico”[\[46\]](#). Esto en gran medida explica el papel del Estado neoliberal en cuanto a las políticas sociales; suele argumentarse que la eficiencia y cobertura de las políticas sociales es un problema de recursos económicos, esta afirmación es insostenible si pensamos en que existe una orientación general del Estado.

Con el ajuste estructural, los Estados neoliberales reorientan el diseño de la política social, por lo que “tenemos hoy privatización donde antes hubo intervención y regulación estatal; focalización en lugar de universalidad; compensación en vez de promoción; individualismo y particularismo clientelista como sustituto del ejercicio colectivo de derechos; combate a la pobreza extrema en lugar de desarrollo social”[\[47\]](#). Estas transformaciones también responden a la redefinición de las relaciones de poder entre los actores sociopolíticos; todo ello ligado a la transformación total de la sociedad a partir de la instrumentación del patrón de acumulación flexible y el predominio de las actividades financieras por encima de las productivas. Además de la orientación geopolítica de un Estado, “no se reduce el gasto social porque se focaliza la política o se hace más eficiente la gestión de los recursos, sino que se focaliza la política y se pone énfasis central en la eficiencia y en las capacidades gerenciales porque se recorta el gasto social. A su turno, éste se recorta como expresión y resultado de la pérdida de poder político de sus anteriores beneficiarios: deterioro del mercado formal de trabajo, precarización del empleo, retroceso de la afiliación sindical y de la capacidad de negociación de los sindicatos”[\[48\]](#).

Explicando a mayor detalle las características de la política social del Estado neoliberal, tenemos que: oficialmente, la privatización pretende aliviar la crisis fiscal, incrementar la eficacia de la oferta de servicios y evitar las irracionalidades emanadas de la gratuidad. Este proceso conlleva la aplicación o aumento de cuotas en los servicios y la utilización de criterios de negocio y ganancia comercial, reflejándose ello en la calidad y extensión de la cobertura; “la privatización entraña el abandono de la noción de servicio público y su reemplazo por la de operación mercantil orientada hacia la ganancia”[\[49\]](#); es de notar que esta privatización de los servicios sociales es paulatina y dosificada ya que si se realiza de golpe, el mercado no logrará satisfacer la demanda de los clientes, los cuales no serán la totalidad de los habitantes de una población debido a las restricciones económicas que impiden el acceso y el pago del costo del servicio.

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[50]. Es de notar que esta focalización puede conducir a una optimización en la asignación y uso de los recursos destinados a la política social.

Finalmente, la descentralización es otra de las características de la política social del Estado neoliberal; este proceso pretende que las decisiones tomadas respecto a la política social sean asumidas por niveles gubernamentales estatales o municipales y por organizaciones emanadas de la sociedad civil. "En líneas generales puede decirse que hasta el momento la descentralización ha afectado mucho más la ejecución de los programas que la definición de éstos"[51], por lo que se ha presentado una descentralización operativa más que política; el asunto se agrava cuando los distintos niveles de gobierno no cuentan con capacidad para decidir sobre la política social y menos aún para instrumentarla.

#### **4.- Presupuestos conceptuales y filosóficos de las nuevas políticas sociales.**

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)[52]. 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, un especie de liberalismo social se hace presente con las pretensiones de universalizar los servicios; sin embargo, la calidad de los servicios ha ido en retroceso por el creciente deterioro del personal médico y de apoyo, por la sobresaturación de actividades sobretodo en el IMSS y el ISSSTE, por la creciente población que se incorpora a estos servicios tras ser excluidos del sector privado. Mientras que la vivienda de interés social en 1985 adquiere rango constitucional, y entre 1983 y 1990 son financiadas cerca de dos millones de construcciones a partir de los ahorros de los trabajadores depositados, primero en instituciones estatales y a partir de 1992 en la banca privada, de tal manera que las cuentas de ahorro se individualizaron y pasaron a ser parte de los mercados de valores. Avances importantes se dieron también en el ámbito de la vivienda para no asalariados mediante el financiamiento otorgado.

¿De qué hablamos a partir de todo esto?, parece ser pertinente la pregunta planteada por Hira de Gortari y Alicia Ziccardi: ¿Liberalismo social o neoliberalismo? Para acercarnos a una respuesta tentativa analizaremos los presupuestos filosóficos y conceptuales, además de los objetivos de políticas sociales como el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), el Programa para la Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), el Programa Contigo del actual gobierno, así como las políticas sociales instrumentadas por el primer gobierno electo de la Ciudad de México.

### 3.1.- Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL).

Ante los altos índices de pobreza, marginación y exclusión desatados por la crisis estructural de la década de los 80's, se instrumentaron medidas para tratar de contener estas expresiones; el PRONASOL fue una de esas medidas. Las primeras medidas de focalización y selección se instrumentaron al plantearse atender tan solo a la población reducida a la pobreza extrema y evitar así, la política de subsidios generalizados; era un programa con un alto grado de centralización operativa en manos del Presidente de la República que se convirtió en el alcalde de cada uno de los mexicanos que se vieron beneficiados por las acciones del programa. Se trataba a decir de algunos, de "compensar política y materialmente el alto costo del ajuste" (Cornelius, Craig y Fox, 1994)<sup>[53]</sup>; se buscaba detener la ilegitimidad en la que había caído Carlos Salinas de Gortari durante la elección y al asumir la Presidencia de la República, y más aún, parar la ilegitimidad acarreada por el gobierno en tanto no respondía a las demandas de la sociedad; esto se hizo incluso manipulando el programa para que incluyera actividades que correspondían propiamente al gobierno sin enmarcarse en líneas de combate a la pobreza (esto sucedió con la entrega de títulos de propiedad al modificarse el artículo 27 constitucional). "Este programa buscaba responder a demandas acumuladas de atención en comunidades rurales y urbanas, y partía del reconocimiento más o menos explícito de que la pobreza y la pobreza extrema se estaban convirtiendo en fenómenos políticos o politizables en las ciudades y las zonas rurales, cuando no en problemas de seguridad nacional. Solidaridad buscaba reaccionar ante la movilización social muy basta y diversa –y luego la estimula- que trasciende en muchos casos los cauces tradicionales de negociación y comunicación entre el Estado mexicano y los pobres"<sup>[54]</sup>.

Entre las características que identificaron al programa, se tienen: 1) su instrumentación ante las restricciones presupuestales derivadas de la crisis fiscal del Estado; la importancia de la organización de la comunidad mediante su trabajo y agrupación en los comités de solidaridad, lo cual fue un requisito para el acceso a los recursos financieros; y 3) "la estructura programática se corresponde con tres grandes rubros del gasto social: a) los recursos destinados a atender demandas de bienes que forman parte del bienestar social, los cuales representaron aproximadamente 57% del total; b) los recursos de apoyo a la producción de infraestructura básica, que representaron el 22%, y c) los programas de Solidaridad para la producción que alcanzaron 25% del total de recursos"<sup>[55]</sup>.

Su función era fundamentalmente compensatoria ante los desequilibrios derivados del ajuste estructural, el cual requería a su vez de una base de apoyo entre sectores empobrecidos. Se pretendía con esta nueva política social la optimización de los recursos para impulsar el ahorro en el erario público y mantener así una disciplina fiscal y del gasto público; la focalización influyó en esto, pues con ella se privilegiaban cierto tipo de inversiones y grupos a los

cuales favorecer. 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.

Estuvo siempre sujeto a la tensión entre la descentralización de las funciones del gobierno federal y la excesiva concentración de decisiones y recursos que impulsaban la imagen presidencial y la del partido de Estado, lo cual por supuesto no se correspondía con las necesidades de eficiencia en la aplicación del programa.

Entre las principales tesis oficiales del PRONASOL tenemos:

1) Se inaugura un nuevo tipo de políticas sociales en las relaciones del Estado, la sociedad y la economía.

2) El programa ha fomentado una nueva unión y relación federalista. Esto distó mucho de concretarse en los hechos, sobretodo si pensamos en la administración ejercida por la figura presidencial y que corrió paralela y por encima de los gobiernos estatales y municipales.

3) Generar una participación corresponsable. Esta participación de los destinatarios favorece los procesos colectivos vinculados a la identidad sociocultural<sup>[56]</sup> de distintos actores, así como la formación de una nueva cultura política gestada en un largo plazo y que conforme un capital social que expresado en redes de organización colectiva tengan como fin último la búsqueda del bienestar social. "Otra ventaja que se atribuye a dicha participación es que favorece la orientación y el funcionamiento de programas sociales de promoción, y los sistemas de decisiones relacionados con ellos. Además, el que la población beneficiaria participe asegura un mínimo de representatividad de la acción comunal y favorece la puesta en marcha de proyectos sociales. En el plano operativo de los programas, la participación de los destinatarios propicia el ahorro de recursos, el control de los procesos de ejecución y el mayor uso de la infraestructura existente, ya que estimula el funcionamiento de sistemas tradicionales de acción solidaria o de ayuda mutua. La participación también permite fomentar acciones para descentralizar y desconcentrar la organización de la acción pública, lo cual a fin de cuentas favorece una mayor eficacia y representatividad en la gestión de los programas sociales"<sup>[57]</sup>.

4) Dejar atrás la idea de que a mayor gasto público mayor bienestar social.

5) El PRONASOL busca promover el desarrollo de políticas sociales y prácticas democráticas, argumentando que es un programa popular y ciudadano desligado de toda práctica partidista. Este argumento cae por peso propio si se piensa que PRONASOL por sí mismo fue el partido político del presidente de la república.

6) El Estado con la política social pretende llegar a las necesidades de la población.

#### 4.2.- Programa de educación, salud y alimentación (PROGRESA).

El Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) 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 inter-generacionales de pobreza extrema asociados con los altos niveles de fertilidad, desnutrición y mortalidad infantil, y la deserción escolar de las comunidades[58]. 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 tienen como objetivos además, el ser un mecanismo distributivo, que los mecanismos de focalización incluyan a las localidades y familias más pobres del país, y con ello reducir la pobreza monetaria de los beneficiarios.

Se piensa como un programa cuyos esfuerzos pretenden intervenir en la vida social para modificar su composición o para salir al paso de evoluciones que atentaran contra la estabilidad política[59]. Sus estrategias se basan en la integralidad, la descentralización, la coordinación entre instituciones y niveles de gobierno, la participación social, el desarrollo regional y la prioridad a regiones con mayores rezagos. A partir de ello se desprenden líneas de acción como las políticas asistenciales, de formación de capital humano y familiar, de impulso al desarrollo productivo y de infraestructura física, de comercialización o desarrollo regional y participación ciudadana. "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"[60].

La igualdad de oportunidades que hace referencia al hecho de compensar a las personas por cualquier condición que escape a su control voluntario, es un fundamento filosófico presente en una política social como PROGRESA, aunado al concepto de capacidades que es el nivel funcional, intermedio entre recursos y bienestar. Con esta igualdad de oportunidades se busca eliminar las condiciones que limitan el acceso de los hogares e individuos a oportunidades de vida equitativas[61].

Pensadores como Len Doyal y Ian Gough[62], Martha Nussbaum G. A. Cohen[63] y Amartya Sen[64] proporcionan ciertas líneas argumentativas al PROGRESA tales como: la de ser una política distributiva de combate a la pobreza mediante el suministro de un paquete de servicios básicos; la importancia que se le otorga a la autonomía como necesidad al proporcionar apoyo en el ámbito de la educación; el privilegiar la facultad de elección en los hogares mediante apoyos que mejoren los hábitos de consumo. En la línea de Len Doyal y Ian Gough, el PROGRESA tiene como objetivos el preservar la salud física y la autonomía personal como necesidades básicas de los sujetos. Amartya Sen y sus planteamientos se hacen presentes en los lineamientos generales para la operación del PROGRESA: "El Programa de Educación, Salud y Alimentación, PROGRESA, es un programa del Ejecutivo federal que promueve, en el marco de una política social integral, acciones intersectoriales para la educación, la salud y la alimentación de aquellas familias que viven en situación de pobreza extrema, con el fin de impulsar y fortalecer sus *capacidades* y *potencialidades*, elevar su nivel de vida y propiciar su incorporación al desarrollo nacional"[65].

#### *4.3.- Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, Superación de la pobreza: una tarea Contigo.*

El Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, Superación de la pobreza: una tarea Contigo, se ubica en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 que contempla una serie de transiciones como la demográfica, la social, la económica y la política, con una misión donde el poder ejecutivo federal pretende: “conducir responsablemente, de manera democrática y participativa, el proceso de transición del país hacia una sociedad más justa y humana y una economía más competitiva e incluyente, consolidando el cambio en un nuevo marco institucional y estableciendo la plena vigencia del estado de derecho”[66]. El logro de esto se apoya en los siguientes principios: humanismo, equidad, cambio, inclusión, sustentabilidad, competitividad, desarrollo regional, apego a la legalidad, gobernabilidad democrática, federalismo, transparencia, rendición de cuentas.

Las políticas sociales de este Plan Nacional de Desarrollo buscarán estrechar la vinculación entre los individuos de la nación, considerando al desarrollo social y humano como central para alcanzar el bienestar y la justicia, la seguridad y la igualdad. “Por ello, la emancipación individual y colectiva es el eje que da coherencia e integración a la política social. Una emancipación que promueve la capacidad, fuerza y voluntad de todos, para bastarse a sí mismos. Y que, al hacerlo, propugna por la erradicación de cualquier forma de vasallaje o sumisión; una política que al sentar las bases para la autosuficiencia individual y global, inspire confianza y seguridad en la nación y los nacionales, eliminando los tutelajes, paternalismos y dictaduras indignos; una política que asegure la soberanía, riqueza y fuerza de la nación en la iniciativa, reciedumbre y capacidad de sus integrantes. Se trata, en suma, de una política incluyente y liberadora”[67]. Para ello se dice que es necesario la organización de los distintos programas de las dependencias enfocadas a objetivos como: 1)el evitar que las condiciones de vida de los grupos sociales se encuentren por debajo de ciertos estándares; 2)la equidad en los programas y la igualdad en las oportunidades; 3)el desarrollo de la capacidad e iniciativa personales, dotando a los ciudadanos de una capacidad de avanzada que desarrolle sus habilidades y destrezas; 4)el fortalecimiento de la cohesión y el capital social mediante el fomento de políticas y proyectos que favorezcan la participación, la integración social y la disminución de la presencia del Estado; 5)crear conciencia de la identidad entre bienestar y medio ambiente; 6)la recuperación de la confianza y credibilidad de la sociedad en las instituciones y en las dependencias gubernamentales, que redunde en su respuesta solidaria con el gobierno y, por lo tanto, en su corresponsabilidad con el desarrollo del país.

Dentro de este mismo Plan Nacional de Desarrollo, se manejan una serie de estrategias respecto al desarrollo social y humano que impulsarán el cumplimiento de los anteriores objetivos.

El Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, Superación de la pobreza: una tarea Contigo, retoma las tareas del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, las cuales son: “alcanzar la cobertura total en educación, erradicar el analfabetismo, garantizar la cobertura universal de los servicios de salud, equilibrar el desarrollo económico y social con el respeto y cuidado del medio ambiente, mejorar el nivel de vida y superar la pobreza extrema”[68]. A corto plazo se pretende superar la pobreza extrema, a largo plazo se trata de brindar capacidades y oportunidades a toda la población, en una perspectiva que implica que el desarrollo económico es distinto y no necesariamente



conduce al bienestar social.

El Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, Superación de la pobreza: una tarea Contigo, tiene como objetivos el reducir la pobreza extrema, generar igualdad de oportunidades para los grupos más pobres y vulnerables, apoyar el desarrollo de las capacidades de las personas en condición de pobreza y fortalecer el tejido social a través de fomentar la participación y el desarrollo comunitario[69]. Procurando con esta política social la participación de la sociedad mediante pactos de corresponsabilidad para hacer a las personas partícipes de su propio desarrollo a través de una posición subsidiaria que deje de lado el asistencialismo. Conceptos como oportunidad, capacidad, seguridad, patrimonio y equidad están contenidos en los objetivos y estrategias y son concebidos a la vez como mecanismos de inclusión.

La pobreza es concebida en este programa con una profunda influencia de las concepciones de Amartya Sen, como la privación de capacidades básicas, entendidas estas como el conjunto de acciones o estados que los individuos pueden alcanzar y que son considerados indispensables para elegir formas de vida valiosas. Por lo que, "el ingreso y los bienes de consumo son medios para alcanzar ciertas capacidades, mientras que las características personales y el contexto social definen la forma de transformar estos insumos en capacidades específicas para funcionar socialmente. El bienestar percibido y los comportamientos son resultado de las capacidades disponibles y las preferencias individuales, y, por sí mismos, no establecen una situación de pobreza. Ser pobre significa, entonces, que para condiciones sociales y particularidades individuales dadas, los hogares no tienen acceso a los recursos económicos necesarios para que sus miembros logren desarrollar sus capacidades básicas"[70].

La visión de esta política social es que "los mexicanos, a través de su propio esfuerzo e iniciativa, logran niveles de vida dignos y sostenidos"[71]; y teniendo como misión desde la Secretaría de Desarrollo Social, el formular y coordinar una política social solidaria y subsidiaria, orientada hacia el bien común, y ejecutada en forma corresponsable con la sociedad; además de "lograr la superación de la pobreza mediante el desarrollo humano integral incluyente y corresponsable, para alcanzar niveles suficientes de bienestar con equidad, mediante las políticas y acciones de ordenación territorial, desarrollo urbano y vivienda, mejorando las condiciones sociales, económicas y políticas en los espacios rurales y urbanos"[72]. Para ello, se tienen como ejes rectores de la política social a los siguientes, los cuales servirán para encauzar las estrategias y las acciones: 1)fomentar el desarrollo social con respeto a los derechos y la dignidad de las personas; 2)impulsar una visión compartida para la superación de la pobreza en las políticas públicas; 3)formular la política social con un enfoque subsidiario y no asistencialista, fomentando la cultura de la corresponsabilidad; 4)impulsar un auténtico federalismo y coordinación entre los diferentes ordenes de gobierno; 5)generar una política social con, de y para los pobres; 6)reforzar el tejido social, el desarrollo comunitario y la participación social; 7)proteger a las familias en condición de pobreza; 8)modernizar la política de asistencia social identificándola como un instrumento de equidad e inclusión; 9)fortalecer el desarrollo social con equidad de genero; 10)respetar y proteger la diversidad étnica y cultural; 11)propiciar la integralidad de las acciones de política social, integrando una visión de curso de vida; 12)privilegiar el enfoque territorial y la focalización hacia los más pobres; y 13)asegurar eficiencia y transparencia en la gestión.

El logro de todo lo anterior se proyecta a partir de acciones y estrategias como: 1)el fomento del desarrollo social y económico de las microrregiones de alta marginación; 2)el impulso al desarrollo de capacidad

para impedir la transmisión intergeneracional de la pobreza; 3) la promoción de oportunidades de empleo e ingresos de las personas y los hogares en condición de pobreza; 4) el mejoramiento de la seguridad de las familias y de las personas en condición de pobreza; 5) el apoyo al desarrollo del patrimonio básico de los hogares en condición de pobreza; 6) la respuesta a lo que enfrentan las mujeres en situación vulnerable y las familias pobres; 7) el fortalecimiento del desarrollo con equidad y respeto de los pueblos indígenas; 8) la respuesta a los retos de la transición demográfica; 9) la generación y promoción de canales que incentiven la participación de la sociedad y la corresponsabilidad de las personas; 10) el sustento de la política social en la investigación y en la evaluación; y 11) el fortalecimiento del marco institucional y un auténtico federalismo en las tareas de desarrollo social.

#### *4.4.- Política social del Gobierno del Distrito Federal.*

La política social del Gobierno del Distrito Federal parte de la consideración de las restricciones presupuestales y fiscales derivadas de la política macroeconómica adoptada por los últimos gobiernos federales del país; y de la consideración del panorama social que caracteriza al Distrito Federal, lo cual comprende las crisis económicas recurrentes, el deterioro en la calidad de los servicios sociales públicos, las debilidades y fortalezas de los instrumentos de política social, el avance democrático, la naturaleza del conflicto social. Se enmarca en un Programa General de Desarrollo que se propone como objetivos: 1) una ciudad segura y con justicia, 2) una sociedad democrática y participativa; 3) una sociedad incluyente y solidaria; 4) un camino de desarrollo sustentable; 5) una infraestructura, equipamiento y servicios urbanos de calidad; y 6) un gobierno responsable y eficiente.

La política social pretende complementarse con un Programa de Fomento Económico que privilegie el impulso a la inversión productiva y el empleo de los habitantes de la ciudad; y con un Programa de Vivienda y Desarrollo Urbano que pretenda mejorar la estructura urbana y aprovechar al máximo la inversión acumulada, además de diversificar los usos del suelo y disminuir los desplazamientos innecesarios.

La política social propuesta por el Gobierno del Distrito Federal 1998-2000 consiste en una política social integral que supere el deterioro social de la última década, basada en una política social económica orientada al crecimiento sustentable con equidad [73]. Su paradigma de política social se basa en el desarrollo de instrumentos de corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad. Caracterizada por un enfoque promocional, por un diseño y toma de decisiones participativa y democrática; por una operación y manejo de los recursos de manera centralizada/descentralizada; por una operación de los servicios sociales de forma corresponsable entre el Estado, el mercado, la sociedad civil y la comunidad; por una evaluación de la política y los programas desde una contraloría social; por una cobertura poblacional universal diversificada con corresponsabilidad ciudadana; por una condición esperada de la población equitativa con reconocimiento a la diversidad; y porque pretende que resulte una sociedad donde exista la integración social.

La perspectiva de largo plazo de esta política social pretende: 1) la igualdad de oportunidades, generadas tanto a través del desarrollo de capacidades como de la promoción de igualdad de resultados; 2) la participación, tanto en el diseño de políticas y programas, como en su operación y evaluación; 3) la cooperación, reciprocidad y simetría social; 4) la integración

por la participación, la solidaridad y la definición de nuevas reglas de convivencia; 5) la cobertura universal de un piso social básico con corresponsabilidad ciudadana y focalización en sectores de mayor vulnerabilidad; 6) la equidad con reconocimiento de la diversidad; y 7) la combinación de la centralización y la descentralización de las políticas, programas y recursos de acuerdo a criterios de mayor eficacia social.

Los objetivos generales de la política social son: 1) mejorar la calidad de vida; 2) reducir la inequidad; 3) alcanzar la justicia social; y 4) reconstruir el tejido social. Mientras que los objetivos específicos son: 1) promover los derechos sociales de todos en el marco de las facultades y competencias del Gobierno del Distrito Federal; 2) asegurar igual acceso a los programas de alimentación, salud, educación, deporte, cultura y recreación, promovidos por el gobierno; 3) promover una amplia participación ciudadana en la elaboración, aprobación, ejecución, evaluación y control de políticas y programas; 4) fortalecer y democratizar las instituciones públicas de desarrollo social y elevar la calidad de sus servicios; 5) adecuar la prestación, localización y naturaleza de los servicios a las demandas de la población, considerando su eficiente operación; y 6) crear conciencia de servicio y trato equitativo entre los empleados del gobierno de la ciudad, así como respeto y promoción a la participación ciudadana.

Las líneas estratégicas generales del Gobierno del Distrito Federal son: 1) la construcción de un Estado con responsabilidad social; 2) la responsabilidad compartida entre el gobierno y la sociedad; 3) la democratización en todos los ámbitos de la gestión pública; 4) la transformación de la gestión gubernamental; 5) la gobernabilidad sustentada en la democracia, la participación ciudadana, la transparencia y honradez irrestricta de la administración. Mientras que las estrategias para el desarrollo social se sustentan en: 1) la construcción de ciudadanía social; 2) el desarrollo de políticas y acciones que conduzcan a una mayor equidad e integración social; 3) la integración y consolidación de un sistema local de asistencia social; y 4) el desarrollo de programas de prevención, con énfasis en el apoyo familiar, redes sociales y salud mental comunitaria.

En suma, las políticas y prioridades en materia social utilizarán los instrumentos de política pública disponibles en siete sectores (salud, alimentación, educación, cultura, deporte, recreación, asistencia social), privilegia la superación de las inequidades que experimentan seis grupos de atención prioritaria (mujeres, jóvenes, niños y niñas, pueblos indígenas, adultos mayores y personas con discapacidad), y procurarán la atención de seis grupos de mayor vulnerabilidad (niños (as) en condiciones de calle, víctimas de violencia familiar, población con adicciones, personas que viven con VIH-SIDA, trabajadoras (es) sexuales e indigentes[74].

Esta política social propone una mayor coordinación y vinculación entre instancias de gobierno como el delegacional y el federal, lo cual implica el tomar en cuenta la adecuación de los instrumentos de la política con el ámbito territorial. Con los Servicios Comunitarios Integrados (SECOI) se pretende lograr un cambio efectivo, progresivo y corresponsable en las condiciones de vida de la población del Distrito Federal. Además, se propone una coordinación metropolitana con los gobiernos de los estados de México, Morelos e Hidalgo. Entre las modalidades para la participación social, se encuentran: la interlocución con la ciudadanía y las organizaciones; el apoyo a iniciativas sociales; trabajo compartido y corresponsable; la contraloría social; el enlace entre donantes y solicitantes de apoyo; la incorporación ciudadana en acciones de gobierno. Y ante la necesidad de lograr la eficiencia de los programas se recurre a estrategias de difusión, comunicación social, información y evaluación.

Para algunos autores, la necesidad de la política social para adaptarse

a los nuevos tiempos plantea problemas como: 1) a pesar de la gran infraestructura con que cuenta la ciudad, se carece de una suficiencia de recursos y de instalaciones para cubrir la demanda; 2) prevalece una perspectiva general en el estudio de los problemas locales, dejando de lado la existencia de realidades y problemas particulares, lo cual pone en evidencia la ausencia de un enfoque microrregional que contemple las condiciones de la zona metropolitana de la Ciudad de México; 3) el gobierno local carece de facultades para la toma de decisiones sobre problemas de carácter regional; 4) influencia de la política federal de desarrollo social sobre la zona metropolitana y el Distrito Federal, limitando los alcances de la política social de este último; 5) la intervención paralela de los distintos niveles de gobierno en la solución de problemas, lo cual lleva a una duplicidad de funciones y derroche de recursos; 6) esto último, refleja una falta de coordinación de las acciones determinadas por la política de desarrollo social; 7) se observa un bajo nivel de calidad en los servicios brindados; 8) predomina una legislación obsoleta que no se corresponde con la realidad, además de la ausencia de legislaciones específicas, y la presencia de obstáculos burocráticos; 9) escasa participación social en la formulación, determinación y evaluación de los objetivos de la política de desarrollo social; 10) bajo nivel de participación del sector privado en la instrumentación de la política social; 11) persistencia de prácticas clientelares[75].

#### *4.5.- Análisis sobre las políticas sociales abordadas.*

Los siguientes párrafos extraídos de la obra de Amartya Sen sintetizan la influencia filosófica al menos de las tres políticas federales expuestas anteriormente:

“Una concepción satisfactoria del desarrollo debe ir mucho más allá de la acumulación de riqueza y del crecimiento del producto nacional bruto y de otras variables relacionadas con la renta. Sin olvidar la importancia del crecimiento económico, debemos ir mucho más allá” [...] “El desarrollo tiene que ocuparse más de mejorar la vida que llevamos y las libertades de que disfrutamos. La expansión de las libertades que tenemos razones para valorar no sólo enriquece nuestra vida y la libera de restricciones, sino que también nos permite ser individuos sociales más plenos, que ejercen su propia voluntad e interactúan con –e influyen en- el mundo en el que viven[76]”.

Para este mismo autor, la libertad se concibe como las capacidades individuales para hacer actividades que una persona tiene razones para valorar. Los distintos tipos de privación de la libertad pueden ir desde las hambrunas, la desnutrición, falta de acceso a educación funcional, falta de empleo remunerado, ausencia de seguridad económica y social, la ausencia de asistencia sanitaria y la morbilidad, así como la desigualdad entre hombres y mujeres. Pero no solo esto, existen otras privaciones en torno a la libertad política y los derechos humanos que se les niegan por sistema a los individuos, lo cual, por ser represivas, restringe la vida social y política. Dentro de este análisis, tanto los procesos como las oportunidades son importantes y se relacionan con la concepción del desarrollo como libertad. La pobreza debe concebirse como la privación de capacidades básicas y no sólo como la falta de ingresos. La falta de renta puede ser un motivo para que una persona esté privada de capacidades. Existen distintos factores que son generadores de una privación de capacidades, mientras que la influencia de la renta en las capacidades varía de unas sociedades a otras. La relación entre renta y capacidad depende de la edad del individuo, del sexo, de los papeles sociales,

del lugar, la situación epidemiológica, el estado físico (salud), etc. El enfoque de las capacidades para analizar la pobreza contribuye a comprender la naturaleza y las causas de la pobreza y la privación, pasando de la atención en los medios (renta) a los fines que los individuos tienen razones para perseguir, y por lo tanto, a las libertades necesarias para poder satisfacer estos fines.

Asimismo, este enfoque sostiene que si pensamos que el mecanismo de mercado es una institución por medio de la cual los individuos se interrelacionan y realizan actividades mutuamente ventajosas, entonces se identifica que los problemas que surgen no se deben en sí a este mecanismo, sino a causas como la insuficiente preparación para hacer uso de las transacciones de mercado, la ocultación de información y la realización de transacciones sin regulación, lo cual puede permitir que algunos aprovechen sus ventajas. Los resultados que arroje el mecanismo de mercado depende de otras instituciones políticas y sociales. Su contribución ha sido indudable al aumento de la eficiencia entendida como la prosperidad, la opulencia o la utilidad alcanzadas, aunque también a contribuido a la expansión de las libertades individuales. “Los trascendentales poderes del mecanismo del mercado han de complementarse con la creación de oportunidades sociales básicas para conseguir la equidad y la justicia social” [77]. En muchos casos la creación pública desde el Estado de oportunidades sociales ha permitido la participación en el proceso de expansión económica, además de que contribuye a la expansión de las capacidades humanas y a la mejora de la calidad de vida. El desarrollo humano al mejorar la calidad de vida influye en las capacidades productivas de los individuos y posteriormente en el crecimiento económico que beneficia a todo el mundo. El debate público y la participación social son fundamentales para la elaboración de la política económica y social en un sistema político democrático. Dentro del proceso de desarrollo es necesario conformar un sistema democrático debido a que la democracia tiene una importancia intrínseca, una contribución instrumental, y un papel constructivo en la creación de valores y normas. Las libertades políticas y los derechos humanos en este sistema son importantes para prevenir desastres económicos, aunque las instituciones democráticas no son recursos mecánicos para el logro del desarrollo. Las discusiones y los debates públicos son importantes en la formación de los valores, pues ello influye en la identificación de las necesidades. Todo ello es necesario para alcanzar la justicia social basada en formas institucionales llevadas a la práctica.

A este enfoque de pensamiento nos atrevemos a categorizarlo como el enfoque del *desarrollo social individualizado*, por el excesivo énfasis en el individuo perteneciente a grupos de alta vulnerabilidad, por la idea de que es la suma del bienestar de los individuos lo que lleva al bienestar social.

Conceptos como el de capacidad y elección son retomados de este mismo autor: La capacidad de una persona se relaciona con las diversas combinaciones de funciones que logre conseguir; por lo tanto, la capacidad es un tipo de libertad para lograr diferentes estilos de vida. “El ‘conjunto de capacidades’ estaría formado por los distintos vectores de funciones entre los que puede elegir. Mientras que la combinación de funciones de una persona refleja sus logros reales, el conjunto de capacidades representa la libertad para lograrlos: las distintas combinaciones de funciones entre las que puede elegir esta persona” [78]. Las funciones representan lo que una persona es capaz de hacer realmente, mientras que el conjunto de capacidades son las oportunidades reales.

De las política sociales federales expuestas han desaparecido el carácter universalista, expansivo, y de vinculación a la política del desarrollo, para limitarse a acciones focalizadas y apaciguadoras de las posibles

explosiones sociales surgidas entre los excluidos sociales.

Con la focalización y el desplazamiento de los mecanismos de intermediación tradicionales como los sindicatos y las centrales corporativas, en la práctica de las nuevas políticas sociales se ejercen nuevos paternalismos, incluso más acentuados en la medida en que las poblaciones pronasolizadas esperaban al nuevo jefe de la tribu para inaugurar las obras construidas o hacer entrega de los recursos; Carlos Salinas de Gortari, se convirtió así en el nuevo cacique que desplazaba a los caciques regionales y locales del viejo partido de Estado.

¿Hasta qué punto podemos pensar un desarrollo social propuesto por estas políticas? La pregunta es pertinente sobretodo si tomamos en cuenta que la dialéctica centro/periferia resurge con intensidad al pensar a la globalización como un proceso de dominación y apropiación del mundo, no sólo en las relaciones internacionales, sino al interior de los mismos países. ¿Acaso es posible un desarrollo económico y social para todos? Para responder a este cuestionamiento es necesario pensar que el desarrollo en todos los niveles se genera a costa del subdesarrollo y el atraso; el desarrollo de la clase directiva y empresarial mundial, de los analistas simbólicos se realiza a costa del subsidio y la transferencia de excedentes enviados desde las zonas marginadas del norte del mundo y de la totalidad de la periferia del sistema mundial.

Pensado de nuevo en los presupuestos filosóficos, el enfoque sobre la capacidad se interesa en la identificación de los objetos de valor y considera al espacio evaluativo en términos de funcionamientos y capacidades para funcionar. Para definir al bienestar y a la pobreza se interesa más por la autonomía y elección de los individuos entre distintas opciones, incluyendo las funcionalidades y el autoestima. Esta es una postura liberal que ubica a las políticas sociales en el plano de proporcionar información y capacidades por parte del Estado dejando de lado posturas asistencialistas y paternalistas. Sin embargo, los autores no contemplan hasta dónde el individuo puede elegir y contar con una verdadera autonomía. Además, es un enfoque que rompe con las concepciones cuantitativas de la pobreza y le otorgan un carácter más integral a la definición rebasando el ámbito de los ingresos. Pero termina dejando la impresión de que el problema se reduce a la capacidades del individuo al margen de la sociedad, quedándose así en una postura materialista que conducirá a los individuos a una lucha de todos contra todos al recaer en ellos la responsabilidad última de la satisfacción de las necesidades, mientras que el Estado gradualmente puede quedar exento de esas responsabilidades sociales.

Después de contemplar las condiciones de exclusión social propiciadas por un patrón de acumulación flexible que concibe a gran parte de la población como prescindible para sus principales actividades o como ventaja comparativa en caso de que sean incluidos como mano de obra barata empleada en la industria maquiladora, es necesario preguntarse ¿capacidades para qué? ¿capacidades para quién? ¿capacidades para qué tipo de empleos en México? Es evidente que el modelo productivo imperante requiere de la formación de ciertas capacidades funcionales que constituyan un perfil de empleado y ciudadano desorganizado, individualizado, programado para el trabajo de rutina, microempresario y sujeto al *changarrismo social*.

Por otro lado, la política social del Gobierno del Distrito Federal, al fomentar un enfoque promocional, en caso de aplicarse, puede alejarse de los enfoques asistencialistas y compensatorios de los desequilibrios sociales derivados del ajuste estructural. Al intentar implicar en la proyección y aplicación de la política social a distintos agentes e instituciones sociales como el Estado, el mercado, la sociedad civil representada en las ONG's, y la comunidad;

puede ampliar el nivel de corresponsabilidad y los recursos tanto materiales como humanos necesarios. Como la cobertura poblacional que se pretende es universal diversificada con corresponsabilidad ciudadana, rompe con la lógica de las tres políticas sociales federales mencionadas, buscando con ello un acceso a los bienes y servicios por parte de un gran número de la población, situación que puede enfrentarse con las carencias de infraestructura, de recursos humanos y de presupuesto. El principio de construcción de "ciudadanía social" resulta alentador al ser definida esta como el conjunto de derechos y obligaciones que permiten a los miembros de una sociedad compartir en forma equitativa los estándares básicos de vida, partiendo de que existe una red básica de protección en la que participan los individuos, las familias, las comunidades, las empresas, las instituciones, las organizaciones y el Estado; esta "ciudadanía social", concepto que por sí mismo resulta redundante si pensamos que la ciudadanía por sí misma es social, puede proporcionar, según la política social, a los individuos autonomía en el ejercicio de sus derechos políticos y en el aseguramiento de sus derechos civiles. El valor central de esta construcción es la igualdad social vista como derecho de las personas a tener iguales oportunidades para acceder a los bienes económicamente relevantes.

La idea de la participación de los ciudadanos expresada en la totalidad de las políticas sociales expuestas responde a la necesidad de la constitución de un esquema retórico necesario para la legitimación de las políticas económicas aplicadas por los gobiernos; es una constante en gran parte de las políticas públicas del Estado, la cual resulta ambigua al no definir concretamente lo que se entiende por participación social y cómo en caso de darse, será asimilada por las estructuras autoritarias, verticales, sumisas y complacientes a fuerzas externas que prevalecen en las instituciones gubernamentales no solo de México sino de la región latinoamericana.

Finalmente, podemos plantear la interrogante siguiente: ¿cómo lograr la convergencia sin alterar las relaciones gobierno federal/gobiernos de las entidades federativas, de políticas sociales como las anteriores, que al menos en el papel se presentan como diferentes? ¿cómo lograr la armonía en circunstancias políticas donde las cúpulas que gobiernan a la federación y al Distrito Federal están en constante fricción? ¿en un contexto de fricción partidista se pierde de vista la atención a los sectores excluidos, o es tomada esta atención como una plataforma de proyección de intereses electorales? Sin duda, en un país como México donde se mantiene como constante la propensión buropolítica y las nuevas formas de clientelismo, es necesario encontrar respuestas a estas y muchas más interrogantes que al quedarse en el tintero por incapacidad u omisión no fueron plasmadas.

##### **5.- A manera de conclusión: los nuevos derroteros de la conceptualización del desarrollo en las ciencias sociales.**

El proceso de desarrollo se ha presentado en la América Latina como una aspiración constante al menos en el papel; las teorías de la modernización y de la dependencia son claros ejemplos hasta antes del advenimiento del ajuste estructural en la región.

De pronto, como si la creatividad teórico-conceptual se hubiese apagado ante la avanzada de la ideología neoliberal, los pensadores de las ciencias sociales latinoamericanas en muchas de sus expresiones han mostrado una actitud desconcertada y denunciante ante la presencia de nuevos procesos que han desembocado en la reestructuración económica y de las instituciones

estatales de la región por un lado, y por otro, ante la inserción acelerada a las circunstancias que se presentan en forma de una “sociedad global”, la cual constituye una ruptura histórica en tanto fenómeno sociocultural, además de una ruptura epistemológica en tanto la teorización de las ciencias sociales se enfrenta a un nuevo objeto de estudio y en tanto no logran aprehenderlo con los conceptos propios de la “sociedad nacional”[79].

Si el neoliberalismo se ha presentado oficialmente como una “verdad revelada e incuestionable”, las ciencias sociales latinoamericanas se han presentado como una de las principales denunciadoras de los perjuicios sociales derivados de la instrumentación de esta estrategia. Sin embargo, la denuncia no es suficiente para la construcción y la reelaboración de conceptos y categorías que expliquen e interpreten la realidad latinoamericana; menos aún son suficientes para la proyección de nuevas alternativas que desde la teoría posibiliten el desarrollo socioeconómico de la región.

Los intensos debates entre la teoría de la modernización y la de la dependencia, e incluso al interior de las mismas, desató una de las grandes vetas creativas del pensamiento social latinoamericano; se enfocaron a los desafíos que se planteaban en torno al desarrollo y subdesarrollo de las “sociedades nacionales”, a la inserción de estas al sistema mundial en condiciones de desventaja, a los actores involucrados en estos procesos y a la importancia de contar con una teoría que planteara estos tópicos. Hoy, mucho de eso ha desaparecido, y en el mejor de los casos se ha redefinido para formar constelaciones de ideas enfocadas a la aspiración de democratización de las sociedades latinoamericanas, por no mencionar a fondo el creciente colonialismo teórico que permea a las academias y la constante dependencia para analizar nuestras sociedades a partir de esquemas emanados de otras latitudes.

Uno de los méritos de Amartya Sen[80] es el de atraer de nueva cuenta y definir la problemática del proceso de desarrollo de una manera integral, sin limitarlo y cercenarlo al reducirlo tan sólo al incremento del producto interno bruto de un país o al producto per capita de un individuo. A pesar de los cuestionamientos que puedan realizarse a su postura, Amartya Sen retoma una temática que a estas alturas puede parecer trillada para los pensadores y para los actores que toman decisiones sobre el rumbo económico y social de los países. Y es que con la avanzada de la versión pop del globalismo[81] se impuso la idea desde las plataformas de los partidos políticos y de los gobiernos, desde los medios masivos de difusión y desde sectores académicos propios del *stablishment*, de que los países al insertarse al tren de la globalización económica y financiera se encaminarían directamente y sin escalas al crecimiento y al bienestar.

La inconsistencia de estas pretensiones discursivas, la avanzada de los movimientos antisistémicos en el mundo, el declive e insostenibilidad de los Estados Unidos como potencia hegemónica y única, así como la creciente exclusión social que se vive en todos los rincones del mundo, han hecho reaccionar a los gobiernos y organismos transnacionales primero para reconocer estas adversidades y después para asumirlas como parte de la agenda en foros para la financiación del desarrollo y de la pobreza, al menos como mera retórica de circunstancia.

En las actuales circunstancias en que la globalización se presenta como un proceso de integración social diferenciada en tanto los fenómenos que ocurren en alguna latitud del mundo influyen en otras que se encuentran a larga distancia; además de presentarse como un proceso de fragmentación económica con característicos ingredientes de transferencia de valor y de excedentes de la periferia al centro del sistema mundial; los Estados y las



economías nacionales han atravesado por una profunda reestructuración, desembocando en amplios procesos de desterritorialización de la toma de decisiones; esto es, muchas de las decisiones que hoy en día afectan en términos políticos y económicos a las “sociedades nacionales” ya no son tomadas en el seno de las mismas por sus actores hegemónicos (o si las toman lo hacen en el margen de parámetros y actores externos), la avanzada de organismos transnacionales y de las redes empresariales globales son el claro ejemplo empírico de ello. ¿Acaso en este desplazamiento entre los actores que toman las decisiones y los espacios donde se aplican, radica la incapacidad o la omisión para plantear un proyecto de desarrollo nacional propio con políticas públicas y sociales que respondan a las condiciones de cada país?

Oficialmente, la estrategia neoliberal se ha presentado como la alternativa dominante de constitución de un proceso de desarrollo en la América Latina. Es una estrategia que se desvincula de las pretensiones de un desarrollo *hacia adentro* para apostar a un desarrollo *hacia fuera*, donde las acciones a realizar en las políticas públicas son orientadas a la satisfacción de los requerimientos en las relaciones interestatales que tienden a conformar bloques regionales; el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el Plan Puebla-Panamá[82] y el recientemente presentado Programa de Desarrollo Regional Frontera Norte 2001-2006[83], nos ofrecen una muestra clara de ello. Esto privilegia una visión geopolítica y geoeconómica de los actores estatales y los actores socioeconómicos sobre el espacio y la optimización de este en tanto fuerza productiva estratégica para la reproducción y acumulación del capital. Ante esto, nos atreveríamos a manejar la tesis de que los Estados latinoamericanos cada vez más enfocan sus políticas públicas y sus recursos presupuestales a una articulación de sus países a las condiciones de integración regional y global sea mediante la construcción o promoción de infraestructura adecuada para el capital de las redes empresariales, sea mediante mecanismos de reordenamiento territorial y poblacional como los expresados en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000[84], sea mediante el desmantelamiento del aparato productivo nacional y las privatizaciones de bienes y servicios públicos que posteriormente pasan a manos de estas redes empresariales, sea mediante la apertura comercial y la remoción de las fronteras. En el rubro social, la actuación de los agentes estatales tiende a acotarse cada vez más, la muestra es que después de contar con un monopolio en el suministro de servicios sociales en épocas del Estado Desarrollista, ahora se enfrentan a otros actores que comparten este suministro, tal es el caso de las organizaciones no gubernamentales, los sectores privados y las mismas actividades autogestivas de los grupos excluidos, estimulado esto por rasgos como la focalización, la privatización y la descentralización. Es un nuevo perfil del Estado que categorizamos como “*Estado promotor e impulsor de la consolidación del capitalismo global*”, es decir, una misión y una visión del Estado profundamente geopolítica y geoeconómica que no contempla un sólido proyecto de desarrollo nacional.

Ante la crisis de la deuda y la posterior aplicación de las medidas del *Washington Consensus*, la capacidad de decisión de los Estados nacionales latinoamericanos es también acotada y en el extremo de los casos reducida a cero, lo cual implica como ya se ha mencionado, el no contar con un proyecto de desarrollo nacional propio y con las políticas públicas y sociales necesarias para la contención de la exclusión en la región. Si los lineamientos básicos de una política pública o social son decididos en instancias transnacionales, la esencia de esta pierde esa vinculación con las circunstancias de las comunidades locales, además de que los actores estatales nacionales corren el riesgo de mostrar algún desconcierto ante la planeación de modelos que no son

diseñados por ellos.

En suma, las políticas sociales han tendido a transitar del suministro universal de sus servicios a un suministro focalizado orientado a los sectores de pobreza extrema; de un monopolio tan solo en manos del Estado a una diversificación de actores que intervienen en su diseño y aplicación; de una centralización en manos del gobierno federal a una descentralización a niveles inferiores de gobierno; de la intermediación por parte de las grandes centrales corporativas que aglutinaban a los asalariados a un suministro donde la relación entre las instituciones estatales y los beneficiarios se supone más directa, aunque no implique la desaparición de clientelas sino la redefinición de estas; de una protección de los derechos sociales a una protección de los derechos individuales; de una procuración del bienestar social general a una función asistencial y compensatoria a manera de apagafuegos, sin más remedio que responder a las inconsistencias de las políticas económicas; de una correspondencia con el proyecto de desarrollo económico a una desvinculación de este precisamente por su ausencia o su falta de claridad; de una ausente evaluación a una evaluación sujeta a los parámetros de las instancias estatales.

Estas transiciones y transformaciones se inscriben en los cambios experimentados en los modelos económicos y productivos. Los cambios eran necesarios para evitar un Estado burocrático y corporativo, para contrarrestar la crisis fiscal de este y para conformar una organización estatal más flexible que utilizase las prácticas de la administración gerencial, lo cual es necesario ante las pretensiones de conformar redes estatales que respondiesen a la integración regional y global.

Si la estructura de la organización gubernamental ha cambiado, las políticas públicas y sociales no han quedado al margen de ello. Estudios como los hechos por David Osborne y Ted Gaebler<sup>[85]</sup> nos muestran la ineficiencia del sector público estadounidense, los crecientes déficits fiscales, la baja calidad de los servicios educativos y de salud subsidiados por el Estado; es tanta la preocupación por esta ineficiencia que a las escuelas se les califica de unas “verdaderas cárceles”. Sin embargo, esto debe ser tomado con pinzas en el análisis, pues el hecho de que los servicios públicos sean ineficientes no es necesario que esto implique el abandono de estos por parte del Estado, pues las nuevas políticas sociales tienen que orientarse a una limitación de las pesadas estructuras burocráticas que impiden el desarrollo de recursos humanos mediante el suministro de servicios de salud y educativos, más urgente se hace en una era donde el conocimiento está modificando con acentuada celeridad a los factores de la producción tras agregar valor a los productos finales. La concentración de información y conocimiento en manos de los monstruos burocráticos y corporativos se contraponen a las necesidades de fluidez de estos elementos por las redes sociales y los procesos productivos, a las necesidades que tienen los individuos para agregar valor a la economía mundial.

Una política pública y social que deje de lado estas nuevas necesidades y nuevos actores queda impedida para habilitar a los individuos de las naciones latinoamericanas para enfrentarse a las ventajas y desafíos derivados del proceso de globalización del capital y la de la “sociedad del conocimiento” que en una de sus vertientes la impulsan.

Las nuevas tecnologías de la información hacen prescindibles a muchos sectores de la población que buscan insertarse en los mercados laborales; cada vez más, el desempleo y el subempleo aumentan en la América Latina; la avanzada de la economía informal y de la economía subterránea y criminal tiende a absorber a estos individuos excluidos (las redes de narcotráfico y secuestro dan muestra de ello). Mientras que las políticas sociales en sus

estrategias de focalización cada vez encontrarán a más habitantes que se agregan a la lista de pobres necesitados de asistencia social.

De esta forma, tanto el proceso de desarrollo como el diseño y aplicación de políticas públicas y sociales cada vez más necesitarán de la revisión de los modelos económicos y productivos que se instrumentan en la región; los Estados necesitan enfrentar ese reto para reivindicar su capacidad de toma de decisiones en lo nacional, mientras que las ciencias sociales latinoamericanas más que limitarse a la denuncia tienen la necesidad de conceptualizar y dar cuenta de lo que ha sucedido en las últimas tres décadas, con ello lograrán reivindicarse a sí mismas y aspirarán a conformar interdisciplinariamente una teoría del desarrollo que contribuya a la construcción de alternativas.

### **Bibliohemerografía:**

\*Aguilar Camín, Hector, "Después del milagro", México, Ediciones Cal y Arena, Primera Edición, 1988.

\*Álvarez Enríquez, Lucía, De Alba Alcaraz, Edmundo y Cuéllar Salinas, Raúl Sergio, "Análisis y perspectivas de la política social de cara al siglo XXI", en "Hacia un nuevo balance de la política social en la Ciudad de México".

\*Cohen, G. A., "¿Igualdad de qué? Sobre el bienestar, los bienes y las capacidades", en Martha C. Nussbaum y Amartya Sen (Compiladores), "La calidad de vida", México, The United Nations University y Fondo de Cultura Económica, Primera Edición, 1996, 588 pp.

\*Cordera Campos, Rolando, "Progresas y la experiencia mexicana contra la pobreza. Notas sobre el contexto social y el registro histórico".

\*Cueva, Agustín, "El desarrollo del capitalismo en América Latina", México, Siglo Veintiuno Editores, Catorceava Edición, 1994.

\*Dieterlen, Paulette, "PROGRESA y la atención a las necesidades básicas".

\*Dos Santos, Theotonio, "La crisis de la teoría del desarrollo y las relaciones de dependencia en América Latina" en Helio Jaguaribe, et. al., "La dependencia político-económica de América Latina", México, Siglo Veintiuno Editores, Catorceava Edición, 1984.

\*Doyal, Len y Gough, Ian, "Teoría de las necesidades humanas", España, Editorial Icaria, Primera Edición, 1994.

\*Enríquez Pérez, Isaac, "Los procesos de globalización y la política pública como instrumento reestructurador del espacio urbano en México", en Globalización: Revista mensual de economía, sociedad y cultura, enero de 2002, <http://rcci.net/globalizacion>

\*\_\_\_\_\_ y Flores Sandoval, Rubén Darío, "El proceso de Desarrollo y la crisis ecológica ante la globalización. El caso concreto de las omisiones medioambientales del Plan Puebla-Panamá", en Globalización: Revista mensual de economía, sociedad y cultura, junio de 2002, <http://rcci.net/globalizacion>

\*García-Pelayo, Manuel, "Las transformaciones del Estado contemporáneo",

España, Alianza Universidad, Décima Reimpresión de la Segunda Edición, 1996

\*Gordón R., Sara, "Entre la eficacia y la legitimidad: el PRONASOL como política social", en "Las políticas sociales de México en los años noventa", México, Instituto Mora-IISUNAM-FLACSO-Plaza y Valdés, Primera Edición, 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", México, Instituto Mora-IISUNAM-FLACSO-Plaza y Valdés, Primera Edición, 1996.

\*Ianni, Octavio, "Teorías de la globalización", México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM y Siglo Veintiuno Editores, Primera Edición, 1996, 173 pp.

\*Langley, Lester D., "MexAmérica. Dos países, un futuro", México, Fondo de Cultura Económica, Primera Edición en Español, 1994 (Primera Edición en Inglés: 1988).

\*Larrain, Max, "El Consenso de Washington: ¿Gobernador de Gobiernos?", en <http://members.tripod.com/~propolco/4sem/washington.htm>

\*Lerner Sigal, Bertha, "Globalización, neoliberalismo y política social", en "Las políticas sociales de México en los noventa", México, Instituto Mora-UNAM-FLACSO, 1996.

\*Osborne David y Gaebler, Ted, "La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público", España, Editorial Paídos, Primera Edición, 1994, 494 pp.

\*Parker, Susan W. y Scott, John, "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.

\*Pérez, Baltodano, Andrés, "Entre la utopía y el pragmatismo: política, gobierno y políticas públicas en América Latina", en Andrés Pérez Baltodano (Editor), "Globalización, ciudadanía y política social en América Latina: tensiones y contradicciones", Caracas, Editorial Nueva Sociedad, Primera Edición, 1996.

\*Presidencia de la República, "Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006".

\*Reich, Robert B., "El trabajo de las naciones. Hacia el capitalismo del siglo XXI", Argentina, Javier Vergara Editor, Primera Edición, 1993.

\*Saxe-Fernández, John, "Globalización e imperialismo" en "Globalización: crítica a un paradigma", coordinado por John Saxe-Fernández, México, Editorial UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, Dirección General de Apoyo al Personal Académico, Plaza Janés, Primera Edición, 1999.

\*Scott, John, "PROGRESA, igualdad de oportunidades y dinámicas de la pobreza en México".

\*Secretaría de Desarrollo social, "Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, Superación de la pobreza: una tarea Contigo", México, Primera Edición, 2001.

\*Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo social, "Política social del Gobierno del Distrito Federal. Documento marco", diciembre de 1998.

\*Sen, Amartya, "Capacidad y bienestar", en Martha C. Naussbaum y Amartya Sen (Compiladores), "La calidad de vida", México, The United Nations University y Fondo de Cultura Económica, Primera Edición, 1996, 588 pp.

\* \_\_\_\_\_, "Desarrollo y libertad", Barcelona, Editorial Planeta, Primera Edición en Español, 2000.

\*Smith, Peter H., "Ascenso y caída del Estado desarrollista en América Latina".

\*Venegas, Juan, M. y Carrizales, David, enviado y corresponsal, La Jornada, 14 de febrero de 2002, [www.jornada.unam.mx](http://www.jornada.unam.mx)

\*Vilas, Carlos M., "Después del ajuste: la política social entre el Estado y el mercado", en Carlos M. Vilas, "Estado y políticas sociales después del ajuste: Debates y alternativa", México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM y Editorial Nueva Sociedad, Primera Edición, 1995, 202 pp.

\* \_\_\_\_\_, "De ambulancias, bomberos y policías: La política social del neoliberalismo (Notas para una perspectiva macro)", en "Las políticas sociales de México en los noventa", México, Instituto Mora-UNAM-FLACSO, 1996.

\*Zermeño, Sergio, "La sociedad derrotada. El desorden mexicano de fin de siglo", México, Siglo Veintiuno Editores, Primera Edición, 1995.

---

(\*)El autor es Sociólogo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México; dedicado a la investigación de temas como el proceso de desarrollo y el nuevo papel del Estado a través de sus políticas públicas ante la intensificación de los procesos de globalización, así como a los estudios sobre el empresariado como actor socioeconómico. Ponemos a disposición de los lectores la siguiente dirección electrónica para sostener un intercambio de ideas sobre el tema: [isaacep@correo.unam.mx](mailto:isaacep@correo.unam.mx)

[1]Hira 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, Primera Edición, 1996.

[2] Ibid, p. 204.

[3] Ibid, pp. 204 y 207.

[4] Ibid, p. 209.

[5] Ibid, p. 210.

[6] Ibid, p. 211.

[7] Sergio Zermeño, "La sociedad derrotada. El desorden mexicano de fin de siglo", México, Siglo Veintiuno Editores, Primera Edición, 1995, p. 75.

[8] Ibid, p. 74.

[9] Hira de Gortari y Alicia Ziccardi, op. cit., p. 212.

[10] Ibid, p. 212.

[11] Ibid.

[12] Ibid, p. 218.

[13] Lester D. Langley, "MexAmérica. Dos países, un futuro", México, Fondo de Cultura Económica, Primera Edición en Español, 1994 (Primera Edición en Inglés: 1988), p. 189.

[14] Ibid, p. 219.

[15] Peter H. Smith, "Ascenso y caída del Estado desarrollista en América Latina", pp. 76 y 77.

[16] Ibid, p. 77.

[17] Ibid, p. 92.

[18] Ibid, p. 100.

[19] Manuel García-Pelayo, "Las transformaciones del Estado contemporáneo", España, Alianza Universidad, Décima Reimpresión de la Segunda Edición, 1996, p. 14.

[20] Ibid, p. 18.

[21] Robert B. Reich, "El trabajo de las naciones. Hacia el capitalismo del siglo XXI", Argentina, Javier Vergara Editor, Primera Edición, 1993, p. 153.

[22] 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", México, Instituto Mora-UNAM-FLACSO, 1996, p. 115.

[23] Los supuestos del neoliberalismo son retomados de: Bertha Lerner Sigal, "Globalización, neoliberalismo y política social", en "Las políticas sociales de México en los noventa", México, Instituto Mora-UNAM-FLACSO, 1996, p. 13.

[24] Hector Aguilar Camín, "Después del milagro", México, Ediciones Cal y Arena, Primera Edición, 1988, pp. 21 y 22.

[25] Ibid, p. 22.

[26] Ibid.

[27] Ibid, pp. 25 y 26.

[28] Max Larrain, "El Consenso de Washington: ¿Gobernador de Gobiernos?", en <http://members.tripod.com/~propolco/4sem/washington.htm>

[29] Hector Aguilar Camín, op. cit., p. 207.

[30] Ibid, p. 209.

[31] Ibid, p. 210.

[32] Sergio Zermeño, op. Cit, pp. 90-95.

[33] Hira de Gortari y Alicia Ziccardi, op. cit., p. 220.

[34] Ibid.

[35] Carlos M. Vilas, "De ambulancias, bomberos y policías: La política social del neoliberalismo (Notas para una perspectiva macro)", op. cit.

[36] Ibid, p. 113.

[37] Ibid, p. 114.

[38] Ibid, p. 115.

[39] Ibid, pp. 114 y 115.

[40] Ibid, p. 116.

[41] Ibid, p. 117.

[42] Ibid, pp. 117 y 118.

[43] Ibid, p. 118.

[44] Carlos M. Vilas, "Después del ajuste: la política social entre el Estado y el mercado", en Carlos M. Vilas, "Estado y políticas sociales después del ajuste: Debates y alternativa", México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en

Ciencias y Humanidades de la UNAM y Editorial Nueva Sociedad, Primera Edición, 1995, 202 pp.

[45] Ibid, p. 10.

[46] Ibid, p. 13.

[47] Ibid, p. 19.

[48] Ibid, pp. 19 y 20.

[49] Carlos M. Vilas, "De ambulancias, bomberos y policías: La política social del neoliberalismo (Notas para una perspectiva macro), op. cit., p. 119.

[50] Ibid, p. 123.

[51] Ibid, p. 124.

[52] Hira de Gortari y Alicia Ziccardi, op. cit., p. 221.

[53] Ibid, p. 226.

[54] Rolando Cordera Campos, "Progresas y la experiencia mexicana contra la pobreza. Notas sobre el contexto social y el registro histórico".

[55] Ibid, p. 227.

[56] Sara Gordón R., "Entre la eficacia y la legitimidad: el PRONASOL como política social", en "Las políticas sociales de México en los años noventa", México, Instituto Mora-IISUNAM-FLACSO-Plaza y Valdés, Primera Edición, 1996.

[57] Ibid, pp. 250 y 251.

[58] 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.

[59] Rolando Cordera Campos, op. cit.

[60] Ibid, p. 21.

[61] John Scott, "PROGRESA, igualdad de oportunidades y dinámicas de la pobreza en México".

[62] Doyal, Len y Gough, Ian, "Teoría de las necesidades humanas", España, Editorial Icaria, Primera Edición, 1994.

[63] Cohen, G. A., "¿Igualdad de qué? Sobre el bienestar, los bienes y las capacidades", en Martha C. Nussbaum y Amartya Sen (Compiladores), "La calidad de vida", México, The United Nations University y Fondo de Cultura Económica, Primera Edición, 1996, 588 pp.

[64] Sen, Amartya, "Capacidad y bienestar", en Martha C. Nussbaum y Amartya Sen (Compiladores), op. cit., y Amartya Sen, "Desarrollo y libertad", Barcelona, Editorial Planeta, Primera Edición en Español, 2000.

[65] Paulette Dieterlen, "PROGRESA y la atención a las necesidades básicas".

[66] Presidencia de la República, "Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006".

[67] Ibid.

[68] Secretaría de Desarrollo social, "Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, Superación de la pobreza: una tarea contigo", México, Primera Edición, 2001, p. 4.

[69] Ibid, p. 5.

[70] Ibid, p. 9.

[71] Ibid, p. 12.

[72] Ibid, p. 13.

[73] Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo social, "Política social del Gobierno del Distrito Federal. Documento marco", diciembre de 1998.

[74] Ibid, p. 31.

[75] Lucía Álvarez Enríquez, Edmundo De Alba Alcaraz y Raúl Sergio Cuéllar Salinas, "Análisis y perspectivas de la política social de cara al siglo XXI", en "Hacia un nuevo balance de la política social en la Ciudad de México".

[76] Amartya Sen, "Desarrollo y libertad", op. cit.

[77] Ibid, p. 179.

[78] Ibid, p. 100.

[79] Octavio Ianni, "Teorías de la globalización", México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM y Siglo Veintiuno Editores, Primera Edición, 1996, 173 pp.

[80] Amartya Sen, "Desarrollo y libertad", op cit.

[81] A decir del Doctor John Saxe-Fernández, el globalismo pop es un discurso hegemónico cuyo objetivo principal es la justificación de las crecientes injusticias y desigualdades (concentración de la riqueza, extensión de la pobreza, polarización, etc.) mediante la afirmación de que estas son resultados inevitables de la globalización y ante los cuales no existen alternativas; se ocultan las reflexiones acerca de que la globalización se inscribe en el contexto de las relaciones internacionales económicas y políticas con grandes ventajas para los países desarrollados. Este mismo discurso promueve las ideas de que se ha establecido una economía-mundo autorregulada y ajena a controles políticos. Se sustenta además en una serie de falacias como las siguientes: que la globalización es un fenómeno nuevo, homogéneo y homogeneizante que conduce a la democracia, el progreso y el bienestar universal; que acarrea la desaparición progresiva del Estado. En: John Saxe-Fernández, "Globalización e imperialismo" en "Globalización: crítica a un paradigma", coordinado por John Saxe-Fernández, México, Editorial UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, Dirección General de Apoyo al Personal Académico, Plaza Janés, Primera Edición, 1999, pp. 10 y 11.

[82] Para un mayor conocimiento sobre el tema consultar: Isaac Enríquez Pérez y Rubén Darío Flores Sandoval, "El proceso de Desarrollo y la crisis ecológica ante la globalización. El caso concreto de las omisiones medioambientales del Plan Puebla-Panamá", en Globalización: Revista mensual de economía, sociedad y cultura, junio de 2002, <http://rcci.net/globalizacion>

[83] El Programa de Desarrollo Regional Frontera Norte 2001-2006 fue presentado el pasado 13 de febrero de 2002 por Vicente Fox Quesada encargado del Poder Ejecutivo Federal, teniendo en cuenta los siguientes objetivos: orientarse al establecimiento de interconexiones energéticas entre México y Estados Unidos, lo cual contempla la exploración y explotación del gas en la Cuenca de Burgos; en materia de seguridad pública y procuración de justicia, el programa pretende reforzar la coordinación y colaboración intergubernamental e interinstitucional para la vigilancia en los principales puntos de internación hacia el vecino del norte, así como la "elaboración de un protocolo de seguridad conjunto México-Estados Unidos", lo cual implica el control de los flujos migratorios provenientes de México y Centroamérica; instrumentar planes específicos para la prevención, apoyo y rescate de migrantes en la región, tales como el impulso del programa sanitario "Vete sano y regresa sano", y un plan de ordenamiento ecológico para los 3 mil 152 kilómetros de la frontera con Estados Unidos; impulsar el fortalecimiento de la banca de desarrollo, "que se concentrará en el financiamiento y apoyo para infraestructura ambiental; desarrollo institucional de estados y municipios; apoyo al desarrollo de proveedores nacionales, y respaldo a la competitividad internacional" de las empresas instaladas en las seis entidades fronterizas; instrumentar programas económicos dirigidos a "la competitividad de la industria de exportación; el apoyo a cadenas productivas y proveedores para la exportación, y apoyo técnico y financiero a las pequeñas y medianas



empresas"; además de la conservación y el mantenimiento de la red carretera; el mejoramiento y la construcción de la infraestructura de transporte; la ampliación y modernización de los puertos fronterizos, y la modernización de los servicios de telecomunicaciones, así como el ordenamiento de cuencas y acuíferos, y el desarrollo institucional de los organismos operadores de agua. En suma, es un Programa que busca profundizar la integración de México con los Estados Unidos y Canadá, además de ser el complemento directo del Plan Puebla-Panamá. Nota de Juan M. Venegas y David Carrizales, enviado y corresponsal, La Jornada, 14 de febrero de 2002, [www.jornada.unam.mx](http://www.jornada.unam.mx)

[84] Para un mayor detalle sobre el tema consultar: Isaac Enríquez Pérez, "Los procesos de globalización y la política pública como instrumento reestructurador del espacio urbano en México", en Globalización: Revista mensual de economía, sociedad y cultura, enero de 2002, <http://rcci.net/globalizacion>

[85] David Osborne y Ted Gaebler, "La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público", España, Editorial Paídos, Primera Edición, 1994, 494 pp.

### Suscripción Gratuita

Recibe El Nuevo Excelsior Gratis! 2 Meses Sin Compromiso. Apúntate Ya

[www.Excelsior.com.mx](http://www.Excelsior.com.mx)

Anuncios Google



eumed.net



Este sitio web está mantenido por el grupo de investigación eumednet (SEJ-309) de la Universidad de Málaga, con el apoyo de la [Fundación Universitaria Andaluza Inca Garcilaso](#)

[Volver a la página principal de eumed?net](#)