

Sociológica, año 19, número 54, enero-abril de 2004, pp. 55-75
Fecha de recepción 02/10/03, fecha de aceptación 09/01/04

Veinticinco años de políticas de desarrollo social en México

*Pedro Moreno Salazar**

Claudia Ortiz Guerrero

*Eduardo Marrufo Heredia***

RESUMEN

El presente artículo tiene como propósito evaluar en conjunto la política de desarrollo social del Estado mexicano durante los últimos 25 años. La perspectiva de análisis es una revisión teórica y empírica de esta política a la luz de la consideración de los modelos, actores, normatividad, financiamiento e institucionalidad del desarrollo social presentes en este dilatado periodo. La hipótesis esencial es que, durante este periodo, el modelo de desarrollo social se ha transformado de ser un Estado benefactor a uno filantrópico humanista, cada cual con características específicas

PALABRAS CLAVE: políticas públicas, desarrollo social en México, Estado benefactor, institucionalidad, política social.

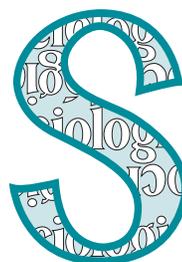
ABSTRACT

The aim of this paper is to globally evaluate the Mexican government's social development policies taking into account the last 25 years. The analysis is based on a theoretical and empirical evaluation of such policies considering models, participants, legal aspects, finances as well as institutionality concerning social development during the aforementioned period. The basic hypothesis is that during this period the changes in regards to the social development model have been from a welfare state model to a humanist philanthropic one, each with specific characteristics.

KEY WORDS: social development, welfare state, social policy in Mexico, public policies, equity.

* Coordinador de la Maestría en Políticas Públicas de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Calzada del Hueso núm. 1100, col. Villa Quietud, 04960, Coyoacán, México, D. F. Correo electrónico: msph6107@cueyatl.uam.mx

** Profesores investigadores del Departamento de Política y Cultura de la UAM-X. Calzada del Hueso núm. 1100, col. Villa Quietud, 04960, Coyoacán, México, D. F. Correos electrónicos: cortiz@cueyatl.uam.mx y emarrufo@cueyatl.uam.mx



INTRODUCCIÓN

ESTE TRABAJO tiene el propósito de realizar una evaluación de conjunto de la política de desarrollo social del Estado mexicano durante los últimos veinticinco años. La perspectiva de análisis es una evaluación teórica y empírica de esta política a la luz de la revisión de los modelos, actores, normatividad, financiamiento e institucionalidad del desarrollo social presentes en este amplio periodo.

La premisa básica es que se transitó de manera no lineal de un modelo de desarrollo social benefactor a otro de naturaleza filantrópico humanista, con uno intermedio de mercado, con sus correspondientes y típicos actores, normatividad, financiamiento e institucionalidad.

Otro supuesto importante es que la política de desarrollo social del país del periodo en estudio tuvo una influencia política declinante y se elaboró más bajo consideraciones macroeconómicas y directrices externas, en comparación con el predominio de la política doméstica sobre la concepción, el desarrollo y los alcances de la política social entre las décadas de los cuarenta y los setenta.

La estructura del trabajo consta de tres partes: la primera intenta esbozar la historia del desarrollo social en el México posrevolucionario, desde la concepción de aquél hasta el modelo prevaleciente, en distintos periodos y sus elementos correspondientes. Este recorrido termina en la presidencia foxista. La segunda parte analiza las finanzas públicas del desarrollo social en los últimos veinticinco años, además del debate en torno a la primera legislación federal sobre el desarrollo social. Al final se presentan las conclusiones generales del trabajo.

EL ÚLTIMO TRAMO DEL INTENTO POR IMPLANTAR UN ESTADO DE BIENESTAR EN MÉXICO

Los gobiernos posrevolucionarios, sobre todo a partir del cardenista, intentaron diseñar un modelo de bienestar, primero de inspiración bismarckiana—asegurar la salud, la educación y la vivienda a los trabajadores y sus familias, con un financiamiento sobre todo empresarial— y más tarde el diseño de la seguridad social de Beveridge—asegurar a todos en los satisfactores básicos y contra las contingencias, obligatoriamente, y con base en los impuestos— (Malloy, 1986: 32-45), estos esfuerzos fueron perdiendo impulso ante las dificultades de las acciones para la industrialización del país.

En un primer momento la política social tuvo como referentes principales los derechos sociales consagrados en la Constitución de 1917: salud, educación y seguridad social, sobre todo asociados a las clases trabajadoras (De Buen y Morgado, 1997: 38). El diseño de las políticas de desarrollo social, vale decir, tuvo un tratamiento normativo o prescriptivo, sin la especialización de la planeación, la presupuestación y la gestión. En ese diseño había un solo actor: el Estado que no el gobierno, y un horizonte infinito e incierto para su financiamiento y realización. Sin embargo, la perspectiva coincidía con el llamado Estado de bienestar (*welfare state*) occidental, pues en el discurso se aspiraba a extender algún día los beneficios sociales a toda la población.

Así nació el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en 1943 (Sánchez, 1963: 83), con una lógica de seguros para proteger a los trabajadores, no a sus familias, contra algunas de las contingencias laborales (a la manera bismarckiana), pero se subrayó que en el futuro todos los mexicanos tendrían la protección de la seguridad social. En este mismo tenor, se continuó con la renovación y creación de la institucionalidad bienestarista como las secretarías de Educación, de Salud y Asistencia (SSA), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI), entre otras.

Esta creación institucional dio la pauta para elaborar sendas políticas educativas, de salud, asistencia social y de vivienda que trajeron consigo la formación y desarrollo de elencos técnicos y de capacidades institucionales sobresalientes. La escala de producción y la distribución de productos y servicios sociales pronto fue masiva, aunque insuficiente por varias razones: el acelerado crecimiento poblacional, el precario

financiamiento público al área social—pese a la consigna de que primero era la justicia social—y las resistencias corporativas estatales, sindicales y empresariales que tendían a controlar facciosamente todo programa social, pues de no hacerlo sentían amenazado su dominio. Para ese momento, la coalición de actores del desarrollo social se había configurado: el Estado, los sindicatos oficiales y las cámaras empresariales.

La legislación del desarrollo social no existió como tal, pero sí una variedad y especialización de normas casi para cada institución. Al principio, los únicos referentes normativos de este desarrollo eran la Constitución, como ya se mencionó, y la Ley Federal del Trabajo. Después surgieron las leyes del IMSS, del ISSSTE, de la SSA, del Infonavit, etcétera.

El modelo se sostuvo por más de cuarenta años y si *funcionó* no fue por las insuficientes políticas sociales de esos años, sino por el auge económico, el incremento real sostenido de los salarios y la ausencia de inflación. Sin embargo, durante las crisis económica, social, fiscal y política se evidenciaron las insuficiencias del bienestar pese al milagro económico mexicano.

En las postrimerías del sexenio lópezportillista se abandonó el discurso autocomplaciente y se hizo un esfuerzo formidable por diagnosticar las necesidades esenciales de la población, pero no fue el mejor remedio pues, con la iniciativa soberonista en salud, se inició una política modernizante para mejorar la administración de la política social a partir de la descentralización de los problemas a los estados, sin incrementar el esfuerzo nacional por dedicar más recursos al ingente y creciente problema de la pobreza.

El modelo intermedio que se impuso fue el del mercado, mediante la eufemística mezcla de recursos públicos y privados que se extendió del campo de la salud, al de la seguridad social y de la vivienda. En este modelo inició la decadencia de dos actores clave de la política social hasta el momento: el Estado y los sindicatos. La renovación se llevó hasta la normatividad de cada una de las políticas. Desaparecieron programas tan importantes como el del abasto popular. Menguaron las grandes políticas sociales educativas, de seguridad social y de vivienda, y surgieron los programas cada vez más focalizados de combate a la pobreza en todas sus magnitudes, como el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) y el Programa de Salud, Educación y Alimentación (Progresá), en el periodo 1989-2000.

Con el modelo de mercado y la alternancia política en la Presidencia de la República arribó un concepto albergado tiempo atrás, en las presidencias delamadridista, salinista y zedillista: el Estado social subsidiario:

Se configura así un estado que actúa por excepción, que hace pactos con los ciudadanos, que incluye recursos privados en los programas sociales. La filantropía empresarial sustituyendo más y más a un Estado subsidiario en el cual los recursos asignados a lo social no quedan protegidos (Boltvinik, 2003: 28).

El otrora activismo estatal en lo social desapareció para dar paso no a los ciudadanos sino a las organizaciones civiles o de pobres y a los empresarios. De un imperativo o razón de Estado se pasó a una concepción humanista y filantrópica, pues se ahondaron los criterios de selección de los beneficiarios de casi todo programa social. Por ejemplo, en los programas de combate a la pobreza —agrupados en Contigo— se elaboró un padrón de personas merecedoras de la ayuda. En apariencia, el número de actores se amplió y diversificó: el gobierno, los organismos empresariales, las organizaciones civiles, los beneficiarios, entre otros; sin embargo, en los hechos, para imponer directrices, sólo actuaron los empresarios. Este modelo no es único de México, sino de los países en desarrollo dados los ciclos económicos propios del capitalismo (Franco, 2001: 21).

La normatividad de este modelo en nuestro país quedó plasmada en la flamante Ley de Desarrollo Social, aprobada sólo en la Cámara de Senadores en el último periodo de sesiones de 2003. Se trata de la primera ley federal en la materia en la historia de la administración pública nacional. Sin embargo, habría que reconocer ciertos avances para su institucionalización y mecanismos de contrapeso, para que la parte doctrinaria no predomine sobre la operación y resultados de las políticas y programas sociales. Un escenario deseable sería que la próxima Cámara de Diputados introdujera reformas que fortalecieran el carácter público y el federal, aseguraran los recursos para la política social, desecharan las visiones filantrópicas y reforzaran sus mecanismos de control y evaluación independiente.

LA TRANSFORMACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL POSREVOLUCIONARIA

Para analizar el periodo de los últimos veinticinco años en cuanto a desarrollo social, se presentará su situación a partir del periodo pos-revolucionario. Estas políticas se han caracterizado por ser expansivas y por la creación continua de instituciones de bienestar, y han tenido

un papel importante en la lógica de la acumulación, legitimación y permanencia del sistema (Moreno, 1990: 52-56). La política social de México en los últimos años se subordina a la política económica y el estilo de gestión pública tiende a ser difuso y con algunos rasgos descentralizados. En estos periodos la generación de empleos se sitúa en primer plano, lo que sugiere que al elevar la productividad se impulsarán los niveles de vida de la población y así se reducirá el papel compensador de la política social gubernamental, que pasa de un régimen bienestarista a uno de política neoliberal (Moreno, 1990: 52-56). La etapa de transición política, que inició en la década de los ochenta y perdura hasta nuestros días, es la más importante y marca una tendencia para las próximas décadas de este siglo *xxi*.

Es fundamental establecer la diferencia entre las concepciones y alcances de la acción pública social a partir de las distinciones entre política social y desarrollo social (Boltvinik, 2002: 28). En la política social se designa a un conjunto de previsiones, acciones, decisiones y omisiones que pretenden asignar recursos al margen de la operación del mercado para atenuar los estragos que éste acarrea sobre las familias; por lo general actúa aislada de cualquier clase de política, incluso la económica, aunque en las tres últimas presidencias de la era priísta hubo una subordinación creciente de aquélla a ésta. El desarrollo social mantiene una concepción de integración e interdependencia entre la política social y la económica, donde la política económica coadyuva a la creación de la riqueza y la política social establece los propósitos generales del bienestar social en su conjunto (Moreno y Ortiz, 2003: 26).

Una vez señalada esta diferencia, se identifican tres etapas en la política social en la era posrevolucionaria. En la primera se encuentra la administración cardenista, cuya característica particular es que mantuvo un impulso muy fuerte en su política social a partir de las acciones y el presupuesto en torno a la educación (Moreno y Ortiz, 2003: 25), pues sentó las bases de la política social de los regímenes revolucionarios, con un estilo centralizado de carácter más político que administrativo —elemento del bonapartismo mexicano— (Guerrero, 1989: 89). Esta centralización impulsó más la organización de las clases populares que la prestación de bienes y servicios sociales, lo que dio origen en el mediano plazo a un modelo de cogestión socialista entre gobierno y aquéllas; por esa causa no se incrementaron instituciones públicas bienestaristas, a pesar de que el presupuesto ejercido en desarrollo social en esta administración ocupa el segundo lugar, junto con López Mateos (18.60%), desde la presidencia de Obregón hasta

la primera mitad del gobierno de Fox (véase cuadro 1 y gráfica 1). Cabe resaltar que es en la administración de Cárdenas cuando se intentó iniciar el paradigma del desarrollo social en México.

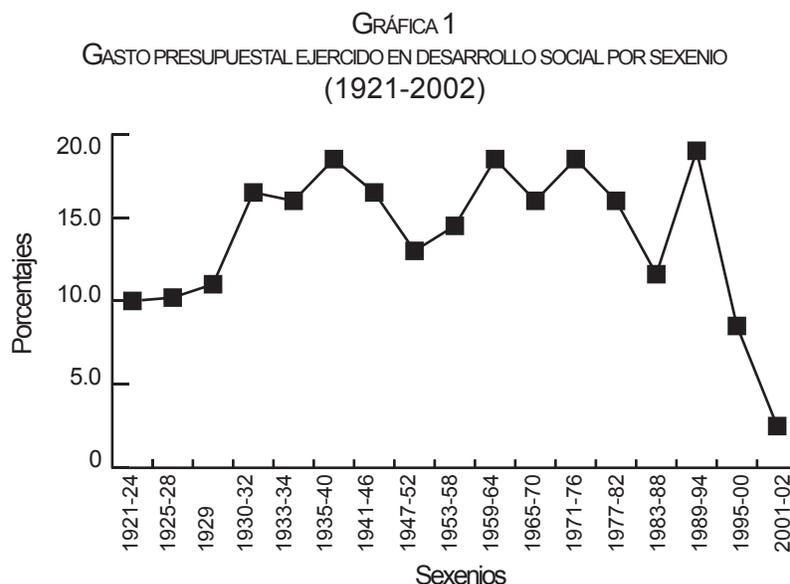
Los gobiernos posteriores crearon una multitud de instituciones de bienestar social que reforzaron la centralización política y la administración de la política social. Se convirtieron así en el soporte ideológico y material de legitimidad de los gobiernos y dieron paso al control político de las masas. En el discurso se esgrimió la idea de desarrollo social, pero en la práctica se presentó un manejo de la acción pública social.

Las decisiones en el rubro social fueron de tinte político y su objetivo era preservar el intercambio corporativo. La planeación, la implantación y la evaluación de éstas no interesaba, y menos los resul-

CUADRO 1
PORCENTAJE DE GASTO PRESUPUESTAL FEDERAL EJERCIDO EN
DESARROLLO SOCIAL POR PERIODO PRESIDENCIAL
1921-2002

Años	Presidente	% asignado al desarrollo social
1921-1924	Álvaro Obregón	9.70
1925-1928	Plutarco Elías Calles	10.10
1929	Emilio Portes Gil	10.80
1930-1932	Pascual Ortiz Rubio	16.40
1933-1934	Abelardo Rodríguez	15.60
1935-1940	Lázaro Cárdenas	18.60
1941-1946	Manuel Ávila Camacho	16.50
1947-1952	Miguel Alemán	13.30
1953-1958	Adolfo Ruiz Cortines	14.50
1959-1964	Adolfo López Mateos	18.60
1965-1970	Gustavo Díaz Ordaz	16.00
1971-1976	Luis Echeverría Álvarez	18.50
1977-1982	José López Portillo	16.30
1983-1988	Miguel de la Madrid	11.60
1989-1994	Carlos Salinas de Gortai	19.00
1995-2000	Ernesto Zedillo Ponce de León	8.45
2001-2002	Vicente Fox Quesada	2.32

Fuente: Elaborado con base en Pedro Moreno (1990) y en Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Cuenta pública* 1989-2002, México.



Fuente: Elaborado con base en Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Cuenta Pública* 1921-2002, México y Moreno, 1990.

tados y los criterios de eficiencia y calidad. Se incrementó la burocracia para preservar el control político y los principales actores de la gestión de la política social fueron el gobierno federal y la cúpula oficial de las organizaciones sociales campesinas y obreras.

La política social universal continuó siendo la educación básica, después inició la de atención a la salud y la distribución de desayunos escolares, pero no tuvieron la cobertura y eficacia de la primera por la escasez de recursos fiscales. La culminación de esta fase de desarrollo de la gestión se dio al finalizar el sexenio de López Mateos, con un gasto promedio de 16.30%.

La segunda etapa de la evolución del desarrollo social coincide con el inicio del agotamiento del modelo económico y, por tanto, del orden corporativo ante la irrupción de las clases medias urbanas, producto de las políticas educativas, del proceso de industrialización y de las demandas de liberalización política y económica que exigieron más intercambio corporativo y competencia económica (Canto, 1990: 49-82). En este contexto, la administración de Díaz Ordaz antepuso la represión a la renovación sobre la base de los elementos del estilo de gestión anterior, lo que diluyó la política social.

Las administraciones de Echeverría y de López Portillo intentaron restaurar la legitimidad del régimen autocrático, mediante ajustes en el estilo de gestión de la política social, con los componentes clásicos de la centralización política y administrativa, el acuerdo corporativo a trastienda y la intención de mantener políticas sociales universalistas (educativa, salud, alimentaria, seguridad social, vivienda, entre otras). En el primer caso se incrementaron las instituciones bienestaristas para renovar el pacto corporativo y aislado respecto del sector privado, mientras que con López Portillo se produjo un proceso de planeación, programación y presupuestación en la ejecución de las políticas sociales dirigidas a la población marginada. En la literatura especializada se sostiene que las reformas administrativa y política de este gobierno inauguraron la transición política contemporánea en México (Gómez Tagle, 1995: 236).

En esta segunda etapa, el sexenio que sobresale en gasto en desarrollo social es el de Echeverría, 18.50% (véase cuadro 1). También se observa una disminución del gasto destinado a este rubro que se atribuye al agotamiento de un modelo de desarrollo económico y del estilo de gestión de la política social, derivado de la transformación del Estado social en uno de tipo neoclásico, donde la participación estatal en la economía es sólo reguladora. El primer tipo de política social se corresponde, con las debidas proporciones, con el que se gesta al amparo del Estado social y que tuvo como paradigma al *keynesianismo* y al *beveridgismo* (Moreno, 1994: 56).

La tercera etapa del desarrollo social se ubica a partir del sexenio de De la Madrid, que es donde este trabajo profundiza el análisis, con transformaciones de la gestión pública dirigidas a la descentralización, la privatización de la empresa pública, la reprivatización de la banca, la reorientación del crecimiento económico y la asignación de recursos fundada en el sector privado (véase cuadros 1 y 2). En esta administración se percibe la subordinación de la política social a la económica, el gasto social es de 11.60%. A partir de esta gestión la tendencia es a la baja como se observa hasta nuestros días (Moreno y Ortiz, 2003: 13-14).

Con Salinas de Gortari se presenta una situación particular, a pesar de que se encuentra dentro de un periodo que inicia en el sexenio de De la Madrid hasta la actualidad, el gasto asignado a desarrollo social es de 19%, el más alto incluso desde 1921. Con este gobierno se configura un nuevo estilo de gestión de la política social, sin dejar de ser elemento principal la recentralización tanto política como administrativa.

CUADRO 2
 GASTO PÚBLICO EN DESARROLLO SOCIAL EN RELACIÓN CON EL PIB 1980-2002
 (MILLONES DE PESOS)
 1994=100

Año	PB	GTE	GDS	GDS/GTE	GDS/PIB
1980	1'117,525	353,225	74,220	0.21	0.07
1981	1'201,569	446,000	87,376	0.20	0.07
1982	1'209,630	527,309	89,993	0.17	0.07
1983	1'090,183	442,329	62,495	0.14	0.06
1984	1'087,528	424,472	61,287	0.14	0.06
1985	1'107,290	413,998	62,541	0.15	0.06
1986	993,614	414,240	56,077	0.14	0.06
1987	1'048,251	457,277	64,946	0.14	0.06
1988	987,234	399,077	59,992	0.15	0.06
1989	1'069,345	364,754	66,004	0.18	0.06
1990	1'229,187	78,275	73,879	0.94	0.06
1991	1'286,980	91,301	90,471	0.99	0.07
1992	1'321,125	100,045	103,325	1.03	0.08
1993	1'343,712	112,102	114,501	1.02	0.09
1994	1'420,160	134,435	128,636	0.96	0.09
1995	1'360,755	112,776	112,706	1.00	0.08
1996	1'392,192	114,942	115,466	1.00	0.08
1997	1'450,567	127,045	124,345	0.98	0.09
1998	1'515,656	130,192	136,988	1.05	0.09
1999	1'563,020	135,012	146,529	1.09	0.09
2000	1'617,423	148,695	160,343	1.08	0.10
2001	1'741,973	289,254	167,517	0.58	0.10
2002	1'815,820	310,774	175,311	0.56	0.10

Nota: GTE: Gasto Total Ejercido; GDS: Gasto en Desarrollo Social.

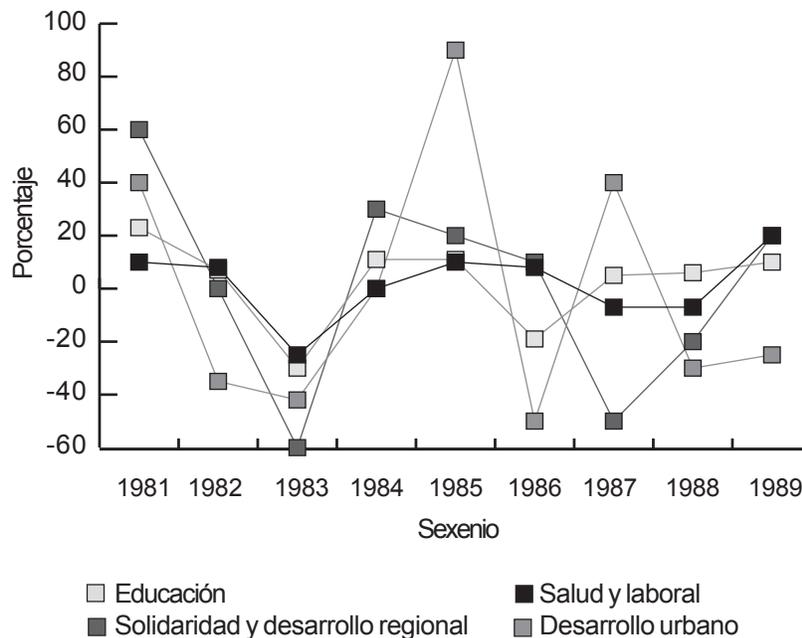
Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Cuenta Pública* 1980-2002, México.

La creación del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) (Rousseau, 1995: 277) se dirigió a la organización, movilización social y comunitaria, y se orientó hacia los sectores pobres y en pobreza extrema mediante la focalización y la selectividad. La planeación, la programación y la presupuestación caracterizaron esta administración, así como los programas incluidos en Pronasol y sus tres dimensiones: bienestar social, infraestructura urbana y fomento a la producción.

Sin embargo, en el sexenio de Zedillo este rubro fue de 8.45%, lo que representa una caída de la tasa de crecimiento de 10.55% con respecto al gobierno de Salinas, y si se compara con la administración de Fox la disminución es de 16.68%. A partir de la década de los setenta la participación del gasto presupuestal dedicado al desarrollo social es a la baja, como signo de las transformaciones del Estado de bienestar al de tipo neoclásico (véase gráfica 1).

Al analizar la política social del periodo de 1921 a 2002 se aprecia la subordinación de la política social a la económica, que inicia en la década de los setenta y se profundiza a partir de los ochenta. Es evidente que el modelo económico exigió la disminución de la participación del gasto en desarrollo social en el presupuesto ejercido, con el fin de reasignar recursos a otros objetivos.

GRÁFICA 2
GASTO PÚBLICO EN DESARROLLO SOCIAL
TASA DE CRECIMIENTO ANUAL 1980-1989
1994=100



Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Cuenta Pública* 1980-1989, México.

En particular, al revisar el periodo de 1980 a 2002 se observa un crecimiento positivo real en el gasto en desarrollo social (véase cuadro 2 y gráfica 2), pero las tasas de crecimiento promedio registraron 7% en relación con el gasto total ejercido, 2% en relación con el PIB, y 3% el gasto per cápita; sin embargo, estos datos son muy bajos en comparación con otros países, sobre todo si tomamos en cuenta que a partir del sexenio de Salinas de Gortari se considera a México parte de las economías desarrolladas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Si analizamos el esquema por sexenio y los datos obtenidos en el periodo de 1980 a 2002, observaremos que la participación del gasto en desarrollo social en relación con el gasto total ejercido se comportó de la siguiente manera: de 1983 a 1988 (durante el sexenio de De la Madrid) la tasa de crecimiento promedio fue de 1.42%; en la administración de Carlos Salinas de Gortari, de 86.66%; con el gobierno de Zedillo, de 1.6% y en los dos primeros años de gobierno de Fox decreció, -1.72%. Desde el análisis del gasto de desarrollo social con respecto al PIB esta tasa de crecimiento promedio para el sexenio de Miguel de la Madrid fue de 0%; para la gestión de Salinas de Gortari 10%; en la de Zedillo 5% y, por último, el gobierno de Fox lleva 0%.

De lo anterior se deduce que el sexenio de Salinas de Gortari es el que más ha dedicado recursos al desarrollo social en las últimas dos décadas. Los años ochenta se caracterizan por ser de recesión económica debido a la crisis estructural de 1982, que se refleja en la baja asignación de recursos al desarrollo social. En la segunda mitad de la década de los noventa se observa la disminución de la participación del gasto en desarrollo social con respecto al PIB y continúa a principios de este siglo (véase cuadro 2), la tendencia a la baja parece ser la constante para los próximos años. Esto se explica porque en el sexenio de Salinas de Gortari se dio una afluencia de capitales externos que propiciaron mayor margen de maniobra en las finanzas públicas, lo cual se revirtió con la crisis financiera y bancaria de 1994 a 1995. En la actualidad la situación macroeconómica del país no posibilita ese margen de maniobra de la administración salinista.

Para analizar el gasto per cápita en desarrollo social se debe hacer una aclaración previa, para los años de 1997 a 2002 se tomó la cifra oficial del último censo de población (esta cifra no varía), por lo que este dato debe utilizarse con sus reservas. Los años que registran mayor gasto son 1994, 2000 y 2002, el primero se puede atribuir a la diná-

CUADRO 3
GASTO EN DESARROLLO SOCIAL PER CÁPITA 1980-2002
(MILLONES DE PESOS)
1994=100

Año	Población	Gasto en desarrollo social	Gasto per cápita
1980	69,655	\$74,220.25	1.07
1981	71,002	87,375.69	1.23
1982	65,811	89,993.09	1.37
1983	67,594	62,495.12	0.92
1984	69,425	61,287.31	0.88
1985	71,286	62,541.19	0.88
1986	73,189	56,077.03	0.77
1987	75,136	64,946.40	0.86
1988	77,134	59,992.41	0.78
1989	79,185	66,044.42	0.83
1990	81,250	73,879.24	0.91
1991	83,297	90,470.64	1.09
1992	85,321	103,325.19	1.21
1993	87,326	114,500.52	1.31
1994	89,367	128,636.40	1.44
1995	91,158	112,705.56	1.24
1996	93,250	115,466.07	1.24
1997	97,362	124,345.29	1.28
1998	97,483	136,987.94	1.41
1999	97,483	146,529.31	1.50
2000	97,483	160,343.36	1.64
2001	97,483	167,516.50	1.72
2002	97,483	175,310.78	1.80

Nota: De 1997 a la fecha la cifra de población es la del último censo.

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, *Anuario Estadístico* 1980-2002, México y XII *Censo de Población y Vivienda* 2000, México; Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Cuenta Pública* 1980-2002, México.

mica inercial de crecimiento de la economía mexicana y a razones electorales antes de que estallara la crisis financiera y bancaria, y el segundo y el tercero a razones políticas y electorales (véase cuadro 3). El gasto per cápita se registró en el periodo de 1980 a 2002 en una tasa de crecimiento promedio de 3%.

El análisis de la composición del gasto en desarrollo social de 1980 a 2002 se realiza en dos periodos, uno de 1980 a 1989 y el segundo de 1990 a 2002, esto atiende a un criterio que marcan las estadísticas oficiales y no a uno de tipo económico. Se observa que la distribución del gasto social entre 1980 y 1989 disminuye a partir de 1983, fecha que coincide con la crisis económica del país, en este periodo el rubro con la mayor tasa de crecimiento anual fue el desarrollo urbano en 1985 (véase cuadro 4); y para el segundo periodo, de 1990 a 2002, fue el de seguridad social en 1994 (véase cuadro 5). Una causa que comparten estos años es el “auge económico” y en 1994, en particular, la creación del Sistema de Ahorro para el Retiro es un elemento fundamental que incrementa el gasto en este rubro (véase gráficas 2 y 3).

En su política social de combate a la pobreza, el gobierno de Ernesto Zedillo se alejó del referente de capital social y fundó el Programa de Educación, Alimentación y Salud (Progresá) sobre la concepción de capital humano (Boltvinik, 2001: 28); con ello pretendía distanciarse del asistencialismo e impulsar la creación de oportunidades. Una de

CUADRO 4
GASTO PÚBLICO EN DESARROLLO SOCIAL 1980-1989
(MILLONES DE PESOS)
1994=100

Año	Educación	Salud y laboral	Solidaridad y desarrollo regional	Desarrollo urbano	Total
1980	34,975.0	39,225.0	6,725.0	9,100.0	90,025.0
1981	43,235.3	44,137.3	10,843.1	12,156.9	110,372.5
1982	45,506.2	44,481.5	12,580.2	7,851.9	110,419.8
1983	30,000.0	33,012.2	5,128.0	4,420.7	72,561.0
1984	31,040.6	30,461.3	6,808.1	4,535.1	72,856.1
1985	31,710.3	31,086.4	5,425.2	8,658.9	76,880.8
1986	26,219.6	29,962.4	5,921.0	4,033.9	66,138.0
1987	27,677.9	28,564.2	2,996.2	5,708.7	64,946.9
1988	26,010.4	27,700.9	2,389.1	3,892.0	59,992.7
1989	28,206.2	32,165.8	2,752.1	2,880.3	66,004.4

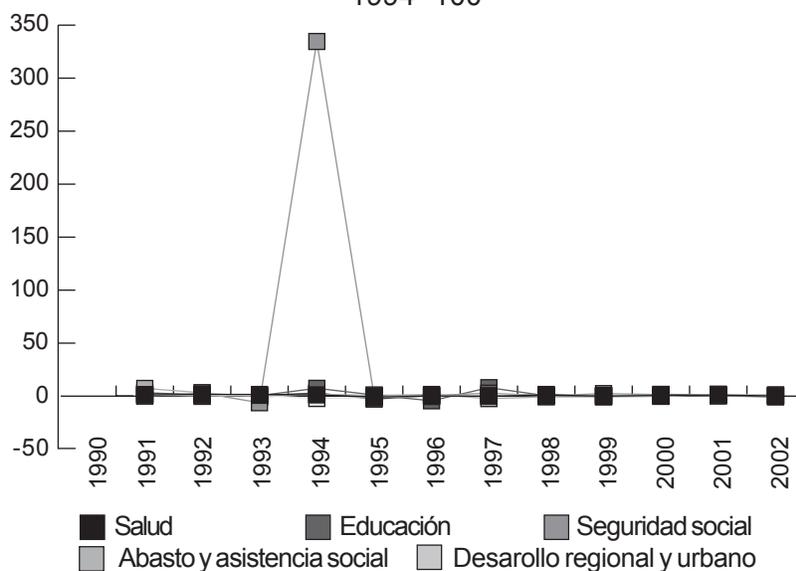
Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Cuenta Pública* 1980-1989, México.

CUADRO 5
GASTO PÚBLICO EN DESARROLLO SOCIAL 1990-2002
(MILLONES DE PESOS)
1994=100

Año	Educación	Salud	Seguridad social	Laboral	Abasto y asistencia social	Desarrollo regional y urbano	Total funciones
1990	30,322.4	33,889.6	1,185.3	348.8	1,532.3	7,191.8	74,470.1
1991	35,011.8	40,108.1	1,190.1	384.9	2,872.5	9,916.1	89,402.2
1992	41,898.0	42,658.3	1,617.2	373.9	3,983.2	11,559.5	102,325.1
1993	50,511.3	46,753.7	410.4	397.1	3,594.7	12,464.7	114,131.9
1994	58,112.1	34,487.6	16,953.9	752.0	4,383.4	16,902.7	131,591.7
1995	51,522.1	30,042.4	16,708.4	852.4	4,765.6	11,108.4	114,999.3
1996	52,033.2	28,957.3	17,929.4	400.9	5,659.6	11,943.6	116,923.9
1997	52,136.8	32,447.0	24,071.6	786.3	4,071.5	12,043.9	125,557.1
1998	58,541.1	34,696.3	24,966.9	750.1	3,735.2	14,298.4	136,987.9
1999	59,395.7	37,233.2	32,125.7	768.3	3,414.2	13,590.7	146,529.3
2000	63,924.4	37,686.9	38,105.8	831.4	3,342.2	16,452.6	160,343.4
2001	68,261.6	39,333.2	37,426.0	769.3	3,706.2	19,033.7	168,530.1
2002	75,276.5	30,167.4	45,059.2	7,92.5	3,970.1	20,045.1	175,310.8

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Cuenta Pública* 1990-2001, México y Presidencia de la República, *Segundo Informe de Gobierno*, México, 2002.

GRÁFICA 3
GASTO EN DESARROLLO SOCIAL. TASAS DE CRECIMIENTO, 1990-2002
1994=100



las transformaciones más relevantes en materia de política social fue la privatización de las pensiones de retiro del Instituto Mexicano del Seguro Social (Fournier y Moreno, 1997: 53). La centralización administrativa se reforzó mediante el Programa de Progresá y el corporativismo continuó su disolución.

En el año 2000 se produjo la alternancia política que inició el proceso de transición del país, excluyendo la reforma de la gestión pública. Durante los primeros tres años de la administración de Fox, la política social se presenta como una continuación de la de Zedillo, cuyo eje del referente teórico es el capital humano para disminuir la pobreza extrema. En este sentido el Plan de Desarrollo 2001-2006 señala la necesidad de perfeccionar las políticas y los programas sociales,¹ más que reestructurarlos. En esta administración, el programa de reciente creación "Paquete Alcance" (con un presupuesto de 300 millones de pesos) está orientado a combatir el déficit alimentario de 4.5 millones de personas que no contaban con apoyo social por encontrarse en las zonas de difícil acceso. Así, cada familia recibiría \$5.40 diariamente de julio a finales de 2003 (Muñoz y Gómez, 2003: 1). El Banco Mundial acepta que en el año 2000 la pobreza extrema afectó a 54 millones de mexicanos (Muñoz, 2003: 5), en este sentido el programa deja claro que la política social de este gobierno continúa siendo selectiva y que es un paliativo más que una solución estructural al problema de pobreza extrema que existe en el país. Por otra parte, en la gestión de Fox la adopción de esquemas neoempresariales como la calidad, la eficiencia y la mayor productividad de los recursos sin criterios de desempeño evidencia que la política económica subordina la concepción de política social y el estilo de gestión, dado que la mayor preocupación es el equilibrio fiscal.

El estilo de gestión de las políticas sociales durante el proceso de la transición mexicana no está acabado, se traslapan patrones tradicionales y modernos. La centralización es un elemento que continúa, sólo que en los últimos sexenios ha sido más administrativa que política. En este nuevo estilo de gestión se observa una mayor dependencia de la política social a la económica, en particular la visión empresarial que deja de lado la participación social y comunitaria autónomas. Por otra parte, los resabios de las políticas sociales con pretensión universalista se reestructuran de forma gradual mediante conceptos y dispositivos como la selectividad (Muñoz, 2003: 5).

¹ Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México, 2001, p. 63.

UNA DISCUSIÓN ABIERTA SOBRE LA POLÍTICA SOCIAL Y CONCLUSIONES

Existen dos conceptos centrales a tomar en cuenta para abrir la discusión: la política económica y la política social. Estos dos elementos pueden ser resueltos en varias modalidades, es decir, preservar la dicotomía de política económica *versus* política social; mantener la subordinación de la política social a la política económica, como parece que ha ocurrido los últimos 20 años en este país, y la otra posibilidad consiste en elaborar un modelo de desarrollo que analice e identifique la naturaleza y los instrumentos de cada una de estas dos políticas: la económica y la social, para lograr una interdependencia de ambas. Es decir, no pueden seguir divorciadas ni tampoco continuar subordinadas la una a la otra. Esta discusión debiera ser saldada en términos de justicia e igualdad.

La naturaleza e instrumentos de la política social son intentar, paliar, promocionar, organizar a la población para que supere los niveles o los problemas de pobreza y desigualdad que existen en este país.

El valor máximo de la política social es la equidad, mientras que el de la económica es el de la eficiencia. El instrumento básico de la política social está constituido a partir de las decisiones y las acciones públicas deliberadas que tienen que ver con la inversión en recursos humanos, la promoción y el fomento a la organización social. Los recursos que utiliza la política social provienen de los excedentes del ciclo económico que el Estado reúne de las contribuciones fiscales y de otras fuentes de ingresos y los asigna fuera de la regla del intercambio equivalente que se observa en las relaciones mercantiles.

Por otro lado, es importante considerar algunos criterios para el análisis de las políticas sociales y de su normatividad: primero, el tipo de definición de desarrollo social, es decir, si ésta es amplia o restringe el desarrollo social. Se propone complementar los esfuerzos de filantropía privada o social o de otro tipo, o sea, se refiere a la acción deliberada pública, con recursos también públicos, que intenta resolver algunos de estos problemas de desigualdad que padece el país, mediante la inversión en capital humano en promoción y en organización social.

El segundo criterio tomaría en cuenta los niveles de atención al desarrollo social, es decir, existe la creencia de que la política social—expresado con una conocida metáfora— debe enseñar a pescar, o sea, crear oportunidades. Eso es correcto, pero también la política social

tiene que “repartir peces”, y eso tiene igual importancia; por ende, los niveles de atención del desarrollo social son los asistenciales, los de inversión en capital humano, los promocionales o las actividades productivas, y generan oportunidades de empleo, o las idóneas, para facilitar la incorporación de los pobres al mercado.

El tercero se deriva de esta dicotomía entre política económica y social. ¿Cuáles son los niveles de interdependencia que la futura normatividad en desarrollo social va a expresar entre política social y la económica?

El reto y las tareas del desarrollo social incumben a todos, no sólo al Poder Ejecutivo, trátase del federal o de los ejecutivos estatales y municipales. Se deben involucrar los otros poderes públicos, los legislativos, los judiciales, y tienen que ser muy cuidadosos del modelo de relaciones intergubernamentales de esta red compuesta por actores públicos, sean gubernamentales o no los que participen en el desarrollo social.

El cuarto criterio es qué tratamiento se hace de la planeación, programación y presupuestación de las políticas de desarrollo social; los tres aspectos son muy importantes porque integran la planeación con la programación específica y los recursos públicos a ejercer.

El quinto es valorar la gestión de la política social, pues no sólo se trata de atender la programación, la planeación, la presupuestación y la evaluación, sino también la gestión de la política social.

El papel de los actores públicos del desarrollo social y de la participación social es crucial; pareciera que en este aspecto se tiene que innovar bastante para involucrar, sobre todo, a los beneficiarios de dicho desarrollo, de tal modo que ellos se organicen. Es decir, al fomentar la participación de los pobres y los sectores sociales no se parte de un enfoque de capital humano, sino también se promueven mayores capacidades sociales de negociación, de gestión, de recursos públicos, para elevar la calidad de vida de la población beneficiada.

Es importante que se revisen a profundidad las políticas y la normatividad en términos de la creación de nuevas instituciones públicas de evaluación, consulta, investigación, información y protección del desarrollo social pues ahí radica buena parte de su sustentabilidad futura.

También hay que analizarlas con base en la definición, la medición de la pobreza, de los rezagos de los déficit sociales y de los criterios de asignación de los recursos en las fórmulas de asignación de éstos, y el énfasis no debe hacerse únicamente en la formulación, sino en las otras etapas de toda política: la gestión, la participación social, la ejecución y la evaluación o implicación de sus resultados globales.

La gestión de las políticas sociales de los gobiernos posrevolucionarios tienen como signo distintivo, primero, la centralización política y después también administrativa; se transitó hacia una especialización en el quehacer público en desarrollo social, lo que condujo a la construcción de redes de dependencias para proporcionar bienes y servicios a la sociedad. La organización y funcionamiento de la administración pública de la política social de cuño neoliberal se concentra en un solo programa que varía de nombre, dada la administración en turno. El reto en estilos de gestión de la política social en México para los próximos años es que el interés público sea el eje central de éstas.

La transición política en México ha sido resuelta, sobre todo en lo que se refiere al aspecto electoral. Es decir, quién se hace del poder y con qué medios, con qué legitimidad y legalidad; sin embargo la asignatura pendiente es la transición social y constituye un problema público de mayor importancia, por no decir el primero. Hoy hace falta un gran debate en torno a éste y sus soluciones como la de dotarnos de una normatividad en la materia, pero sería necesario que las fuerzas políticas hicieran un pacto político-social para no seguir lesionando los niveles de bienestar de la población y para impulsar una normatividad de desarrollo social que fomente un desarrollo sustentable.



BIBLIOGRAFÍA

- Boltvinik, Julio
2001 “Economía moral”, en *La Jornada*, 14 de diciembre, México.
2002 “Economía Moral”, en *La Jornada*, 5 y 19 de julio, México.
2003 “Ley senatorial de desarrollo social”, en *La Jornada*, México.
- Canto, Manuel
1990 “La transformación de las relaciones gobierno-sociedad”, en Manuel Canto y Víctor Durand, coord., *Política y gobierno en la transición mexicana*, Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco, México.
- De Buen, Néstor, y Emilio Morgado Valenzuela
1987 “El nacimiento del derecho al trabajo”, en *Instituciones de derecho del trabajo y de la seguridad social*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México (Serie G, Estudios Doctrinales núm. 188), México.
- Fournier, Lourdes, y Pedro Moreno
1997 “Los problemas de la reforma zedillista de la seguridad social”, en E. Valencia, coord., *A dos años de la política social de Ernesto Zedillo*, Red Observatorio Social, México.
- Franco, Rolando
2001 “Los paradigmas de la política social en América Latina”, en Carlos Arteaga Basulto y Silvia Ortiz San Vicente, coords., *La política social en la transición*, Plaza y Valdés-Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Gómez Tagle, Silvia
1995 “El régimen político y la transición en México, 1994”, en Mario Alejandro Carrillo, Ernesto Soto Reyes y Juan Reyes del Campillo, coords., *Neoliberalismo y transformaciones del Estado contemporáneo*, Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco, México.
- Guerrero, Omar
1989 *El Estado y la Administración Pública en México*, INAP, México.
- Malloy, James M.
1986 “Statecraft,* Política y crisis de la seguridad social, una comparación de la América Latina y los Estados Unidos”, en *La crisis de la seguridad social y la atención de la salud*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Moreno, Pedro
1990 “Las tendencias recientes y las perspectivas de la política social en México”, en Manuel Canto y Víctor Durand, coords., en *Política y gobierno en la transición mexicana*, Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco, México.

1994 “Elaboración de la política social y transformación del Estado”, en Manuel Canto y Pedro Moreno, coords., *Reforma del Estado y políticas sociales*, Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco, México.

Moreno, Pedro, y Claudia Ortiz

2003 “La gestión pública en la política social mexicana durante la transición”, en *Revista del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública*, en prensa, México.

Muñoz, Alma

2003 “Las acciones del gobierno mexicano por sí solas no abatirán pobreza: BM y BID”, en *La Jornada*, México.

Muñoz, Alma, y Carolina Gómez Mena

2003 “Recibirán familias pobres \$5.40 al día y no \$2,70: Sedesol”, en *La Jornada*, México.

Rousseau, Isabelle

1995 “Elite político-administrativa y políticas públicas 1982-1994”, en Mario Alejandro Carrillo, Ernesto Soto Reyes y Juan Reyes del Campillo, coords., *Neoliberalismo y transformaciones del Estado contemporáneo*, Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco, México.

Sánchez, Gustavo

1963 *Orígenes y evolución de la seguridad social en México*, México.