



2

América Latina y el Caribe: La política social en el nuevo contexto - Enfoques y experiencias

Editores: Juan Valdés Paz y Mayra Espina



FLACSO



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

Oficina Regional de Ciencia
para América Latina y el Caribe

Representación de la
UNESCO ante el MERCOSUR

Proyecto Repensar América Latina

Coordinador General: Gonzalo Abad Ortíz

Comité Editorial:

Adrián Bonilla

Julio Carranza

Thetonio dos Santos

Francisco Rojas

Juan Valdés

Edición: Alfredo Prieto

Asistencia editorial: Laura Marrero

Volumen 2

Juan Valdés Paz y Mayra Espina, Editores

**América Latina y el Caribe: La política social en el nuevo
contexto – Enfoques y experiencias**

ISBN 978-92-9089-176-5

© UNESCO 2011

Los autores se hacen responsables por la elección y presentación de los hechos que figuran en la presente publicación y por las opiniones que aquí expresan, las cuales no reflejan necesariamente las de la UNESCO, y no comprometen a la Organización.

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos, no implican de parte de la UNESCO juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni sobre la delimitación de sus fronteras o límites.

Esta publicación se encuentra disponible en www.unesco.org/uy/shs y puede ser reproducida haciendo referencia explícita a la fuente.

Impreso en 2011 por la Oficina Regional de Ciencia de la UNESCO para América Latina y el Caribe

Luis Piera 1992, 2o. piso

11100 Montevideo, Uruguay

Índice

Preámbulo. <i>Julio Carranza Valdés</i>	5
Presentación Gonzalo Abad Ortiz.....	9
Prólogo. Política social y políticas públicas <i>Juan Valdés Paz y Mayra Espina</i>	13
Polémicas actuales sobre enfoques y estilos de política social. El caso cubano. <i>Mayra Espina</i>	25
Logros y cuestiones pendientes en la configuración de una política social en Brasil <i>Laura Tavares Soares</i>	69
Estrategias de reproducción social. Las microprácticas y la política social. Capital y redes sociales <i>Alicia Gutiérrez</i>	107
La política social del gobierno mexicano <i>Berenice P. Ramírez López</i>	135
Algunas consideraciones sobre las políticas económicas y sociales implementadas desde la década de los 80 y la situación del empleo en Centroamérica <i>Mónica Hernández</i>	163

Integración y política social: la experiencia de la comunidad andina
Francisco Pareja Cucalón 197

El enlace investigación-políticas. De la investigación aplicada a la
investigación implicada. Una perspectiva desde la complejidad
y la transdisciplinariedad
Luis Carrizo 223

Estrategia bolivariana de política social
Orángel Rivas..... 267

Relación de autores..... 291

La política social del gobierno mexicano

BERENICE P. RAMÍREZ LÓPEZ

Introducción

Al observar los aspectos que en las últimas tres décadas ha desarrollado la política social de México, destaca el haber adoptado una perspectiva liberal, residual, focalista y asistencial.⁸³ Nada ajeno a lo sucedido en otras realidades latinoamericanas en la era neoliberal,⁸⁴ pero sí con especificidades que interesa destacar para el caso mexicano.

Las reformas económicas, de primera y segunda generación, llevadas a cabo desde la década de los años 80 del siglo XX, orientaron la construcción de economías abiertas incorporadas a las cadenas globales de producción, impulsadas por la liberación comercial y financiera, lo que sitúa al mercado en el centro de la actividad económica y al sector privado en el de las decisiones. En este proceso, la economía mexicana ubicó como motor de crecimiento

83 De acuerdo con la caracterización de Andersen (2000:221).

84 Al hablar de neoliberalismo nos estamos refiriendo a una perspectiva económica, filosófica y política del funcionamiento de la economía y de la sociedad que se apoya en los principios de la teoría económica clásica y neoclásica. Se expresa en lineamientos de política económica y en un discurso político que asume que para el funcionamiento adecuado del capitalismo es imprescindible la libre actuación de las fuerzas del mercado, al ser este el que mejor asigna recursos y regula la dinámica de la economía por medio de la relación de precios.

al sector externo. Mediante la exportación de bienes manufacturados; prioritariamente maquila y ensamblados, bienes del sector primario y servicios que atienden a la demanda externa, sobre todo estadounidense; el mercado interno mexicano sufrió un mayor desmembramiento, que afecta la dinámica del crecimiento económico, de la participación de las pequeñas y medianas empresas, y tiene impactos en las modalidades de organización y reproducción de la fuerza de trabajo. Dichos cambios se vieron completados con las transformaciones en las funciones del Estado.

Frente a un patrón diferente de acumulación y reproducción social, y en un contexto político también distinto, la política social cambia de perspectiva y empieza a transitar de una de corte socialdemócrata, corporativista, acotada a lo urbano y carente de universalización, a la construcción de una protección social, en donde la focalización, el asistencialismo y la participación del sector privado en la gestión y otorgamiento de servicios sociales, se sitúan como parte de los principales cambios.

Hacer una evaluación general de las características de la política social y plantear los escenarios que se puedan derivar de las acciones de la política pública son los objetivos de este artículo. Primero, se realiza un acercamiento a la definición de lo social y de la política social; luego, un recuento de las principales acciones que en materia de política social se han llevado a cabo, para concluir con una reflexión de sus impactos evidentes, y resalta las contradicciones que se observan entre los acuerdos del mercado y la cohesión social.

De qué estamos hablando cuando hablamos de política social

Lo social responde a un proceso histórico. Las sociedades capitalistas constituyen espacios y territorios en donde se crean y se despliegan fuerzas sociales —actores, ciudadanos, grupos, movimientos, etc.—, resultado de la presencia y articulación de clases. Estos, con actividades que traslucen una gama de intereses y de poder, son muchas veces contradictorios y han sido orientados y regulados en el proceso de conformación del Estado moderno.⁸⁵ Muchas de esas directrices, intereses y demandas son expresión de la política social

85 El Estado es mucho más que dominio de clases, pero es fundamental la condensación principal de las relaciones de poder.

que como bien señala Valencia Lomelí (2003; 106), se expresa como política pública que incluye en funciones y objetivos de acumulación, de bienestar y de legitimación en el marco de una relación entre Mercado, Estado y Sociedad.

Considerando a la política social en sus funciones de acumulación, establece una correspondencia con las directrices de la política económica, y con mayor rigor con el patrón de acumulación y reproducción social vigente.⁸⁶ Se puede estar de acuerdo en que el carácter y alcance de la política social, dependen del patrón de acumulación y del modelo de desarrollo que el país haya adoptado. Pero la política social no solo es eso; es también “una intervención generadora y moduladora de la propia desigualdad incluso más allá del mercado y de sus finalidades explícitas, neutralizando o institucionalizando las desigualdades de clase, género, etc. (Adelantado et al., 2006:66). Se articula en un conjunto de decisiones y actuaciones público- administrativas generadas en la esfera estatal que inciden de forma directa y diversa sobre la organización y distribución de los recursos de bienestar y lo hace mediante regulaciones, servicios y transferencias (ob.cit: 67).

Además en una perspectiva dual y contradictoria puede abrir espacios para que, a través de nuevos modos de organización, se establezca el reconocimiento de derechos sociales universales, o de los de sectores que, sin ser los dominantes, distorsionan más las relaciones de desigualdad.

Por ello, es necesario construir una perspectiva metodológica que permita integrar y superar las tres perspectivas que han prevalecido.

- La visión mecanicista y economicista que se reduce a su ubicación funcional frente al patrón de acumulación y modelos de desarrollo imperante.
- Un enfoque de exclusiva política compensatoria, orientado a corregir desigualdades y distorsiones del mercado.

86 Entendemos por patrón de acumulación y reproducción social, al conjunto de condiciones estructurales (patrón de acumulación, formas de intercambio y de consumo), a la forma y funciones del Estado y a los efectos e interrelaciones que estos tienen con determinadas formas de organización del trabajo, del consumo y en general en las relaciones sociales y, por lo tanto, en la reproducción de una sociedad determinada.

- Una visión positiva que la identifica como un conjunto de objetivos y medidas dirigidas a mejorar la calidad de vida de la población. Se ocupa de evaluar resultados sociales tales como nivel de vida, pobreza, desigualdad, seguridad, entre otros. Además, comprende el estudio de las instituciones sociales y sus funciones (Ferriari y Therborn, 2004: 15).

Teniendo en cuenta estos tres elementos intentaremos hacer una evaluación integral de las principales características de la política social mexicana, de sus alcances y proyecciones.

Los alcances de la política social

El objetivo central del Estado mexicano como consecuencia de la Revolución mexicana (1910-1920), fue reducir las desigualdades sociales mediante la instrumentación de políticas distributivas, entre las que destaca la reforma agraria y la garantía de los derechos laborales. Las políticas sociales de esta época se ligaron a la creación de empleos, a la política de ingresos y a la administración de las relaciones laborales. Con ello se respondía a los objetivos plasmados en la Constitución Política (1917), en la creación de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (1927), en la Ley Federal del Trabajo (1931), y en diversas reglamentaciones en las que se trata de normar las relaciones laborales, salariales, de jornadas de trabajo, de seguridad en el trabajo, así como el derecho de asociación y huelga.

El tipo de Estado que emergió en México entre los años 40 y 80 del siglo XX, ha sido identificado como uno de bienestar restringido que no logró edificar políticas sociales universales. Es funcional al patrón de acumulación y reproducción social conocido como de industrialización por sustitución de importaciones (1936-40/1982), así como por el paradigma del Estado de bienestar para el cual el empleo o trabajo remunerado resulta el elemento central para organizar política social. Sus alcances más significativos se concentraron en la puesta en marcha de una educación pública básica, una seguridad social de corte bismarkiano, encaminada a cubrir a los trabajadores urbanos formales.

El dinamismo del desenvolvimiento económico de esa época —4,5%, tasa de crecimiento media anual del Producto Interno Bruto (PIB)—, apoyado en la ampliación del mercado interno, permitió que las actividades industriales y el incremento del número de trabajadores asalariados fortalecieran el aumento

de lo urbano y del sector servicios. En 1943 se crea el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) para atender servicios a los trabajadores del sector privado y sus familias; en 1959, aparece el Instituto de Seguridad Social y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Fue ese el período de crecimiento de las ciudades, de los sectores medios, de la educación pública, de las instituciones de seguridad social, así como de los servicios públicos de salud, pensiones, vivienda, guarderías, actividades deportivas y de esparcimiento cultural y social.

Pese a ello, no se pudo construir una política social integral de compromiso nacional y visión universalista. La centralidad en la toma de decisiones, la diversidad y dispersión de instituciones creadas sin visión y acción estratégica de conjunto, la asignación de recursos por criterios políticos más que por necesidades sociales, fueron algunas de las causas. Aquí aparecen los intereses de legitimación y la utilización del gasto social como un importante elemento de control que permitía neutralizar el conflicto social a través del compromiso político y las promesas de beneficios sociales para aquellos con quien negociaba (Farfán, 2009). Los mayores beneficios no eran para los sectores más necesitados, sino para los mejor organizados. Las políticas sociales funcionaron como el más eficaz mecanismo de control en México. El presidente controlaba menos por la represión que por los incentivos, el castigo consistía en quedarse sin premio (Pérez Maldonado, 2000). Esta es una realidad no superada en el sistema político mexicano, y en la construcción de la política social se mantiene la misma lógica aunque con la intervención de otros actores que veremos más adelante.

A pesar del discurso postrevolucionario, la política social de los años 50 y 60 dejó fuera a la población rural e indígena y a la no asalariada. A partir de las evidencias en la concentrada distribución del ingreso y de la pobreza, principalmente rural, en la década de los 70, se intensificó la creación de instituciones para atender demandas sociales. En el sexenio de Luis Echeverría (1970-1976), surgió el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT), el Fondo de la Vivienda del ISSSTE (FOVISSSTE) y el Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores, actualmente denominado Infonacot (1974). En 1973 se inauguró el Programa de Inversión para el Desarrollo Rural (PIDER) y se reformó la Ley del Seguro Social. Entre los cambios más notables de esta se encuentra la incorporación voluntaria al régimen obligatorio del seguro social a trabajadores domésticos, de industrias familiares, independientes, pequeños comerciantes, artesanos, trabajadores no asalariados. También se abre la posibilidad para

los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios. Todos debían cumplir los requisitos establecidos en la Ley (IMSS, 1973). En ese año, se faculta al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) para extender su acción a núcleos de población sin capacidad contributiva, de extrema pobreza y profunda marginación, lo que dio paso al Programa IMSS-Oportunidades. Al año siguiente se implementará el Programa Nacional de Solidaridad Social por Cooperación Comunitaria.

Enfrentando la primera devaluación del peso mexicano, el gobierno de José López Portillo (1976-1982) intentó dar respuesta al atraso del campo y los evidentes problemas manifiestos de autosuficiencia alimentaria a través de la creación del Sistema Alimentario Mexicano (SAM). En 1977 surge el, hasta entonces, más ambicioso programa de combate a la pobreza, la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), como parte de una política para abatir la extrema pobreza. En 1979, teniendo en cuenta la experiencia adquirida por el IMSS cuando integró sus servicios a COPLAMAR, por lo que surge el Programa IMSS-COPLAMAR con el fin de extender los servicios de salud a todo el territorio nacional. La falta de recursos y de construcción de esta política como política de Estado, propició que estos programas adoptaran características sexenales, sin resultados evidentes.

Siguiendo con la caracterización de los modelos de bienestar de Esping Anderson, la política social que siguió el Estado mexicano de los años 40 a los 80 fue de carácter conservador y corporativista.

Mantuvo la exclusión de una buena parte de la población, se apoyó en las negociaciones realizadas con actores políticos representantes de espacios de poder y cúpulas sindicales que dieron por resultado una diversidad de regímenes, principalmente de pensiones y prestaciones económicas, con diversos requisitos de tiempo de trabajo, edad, etc., y por lo tanto con beneficios desiguales para el conjunto de los trabajadores formales.

Así se llega a la crisis de los años 80. La magnitud de la deuda externa y de los déficit externos e internos, más el contexto internacional de fuerte crítica a las políticas económicas intervencionistas, se conjugaron para que las reformas adoptadas para enfrentar, superar y salir de la crisis, condujeran a un patrón diferente de acumulación y reproducción social apoyado en la libertad de mercado y en la apertura comercial y financiera, en el sector privado y en las reformas a las funciones del Estado. Es el momento del ascenso de las políticas

neoliberales, apuntaladas mediante la puesta en marcha de las denominadas políticas del Consenso de Washington.⁸⁷

Entre estas destaca la liberalización comercial, que se inicia mediante la disminución de aranceles (1983) y la incorporación al Acuerdo General de Aranceles y Tarifas (GATT) (1986). Con estos aspectos se incentiva las exportaciones, se liberalizaron las importaciones, además se flexibiliza la inversión extranjera y se inician los procesos de privatización. La liberalización de la cuenta de capital y la continuación de los procesos de privatización tienen lugar de manera más contundente en los 90. Con estas reformas las directrices del modelo económico mexicano se transforman radicalmente ya que con los procesos de liberalización se estimulan las exportaciones, pero también se ligan más a las cadenas productivas externas con lo que se induce al crecimiento de las importaciones. Esto, vinculado a la crisis de solvencia de la industria nacional y a su falta de competitividad internacional, resultará en la crisis de la industria nacional, el cierre de medianas y pequeñas industrias o, en su defecto, en la compra y/o asociación con las empresas transnacionales. Tal situación modificó no solo el entorno de la industria, sino también el del empleo. El de carácter público, por una parte, decreció de forma rápida mediante las privatizaciones; el industrial, por otra, tuvo readecuaciones asociadas con la reducción de los costos salariales y la necesidad de ser competitivos aunque fuera por la vía de bajos salarios. Además de disminuir la creación de empleo también lo hizo la relación población ocupada/prestaciones sociales. Todo ello tuvo como resultado el aumento del desempleo abierto, el notable ascenso del sector informal y la aparición de condiciones muy precarias en el sector laboral.

Por otra parte, se registró un sector exportador dinámico con tasas de crecimiento promedio anual de las exportaciones de 15,1% entre 1988 y 2003, lo que movió el coeficiente de exportaciones de 7,7% a 26%. La economía mexi-

87 Término acuñado por John Williamson en *Latin American Adjustment: How Much has Happened?*, Washington, DC. Institute for International Economics, 1990. Describe la serie de reformas que las economías de América Latina identificadas al inicio de los años 80 como estatizadas, tuvieron que aplicar para activar el crecimiento económico, equilibrar la macroeconomía y atraer los capitales privados. Hace referencia a un decálogo que incluye: liberalización comercial, financiera, de las tasas de interés, tipo de cambio competitivo, liberalización de la inversión extranjera, desregulación de los mercados, privatización, reforma del Estado, disciplina fiscal, reordenación de las prioridades del gasto público, reforma tributaria y reformas laborales.

cana es más abierta pero en su orientación exportadora las importaciones se han incrementado más dinámicamente como consecuencia de las transformaciones operadas en la estructura productiva del país, ya que las cadenas productivas se dirigieron más hacia los sectores ubicados fuera del mercado nacional, principalmente hacia los Estados Unidos. Las importaciones han presentado una tasa de crecimiento promedio anual de 19% entre 1988 y 2003 y el coeficiente de su desarrollo ha aumentado de 8,8% a 27% en relación con el PIB.

Entre los resultados constatables que el neoliberalismo tiene en la economía y la sociedad mexicana encontramos: un proceso de crisis y estancamiento económico identificado por tasas de crecimiento del PIB muy por debajo de las necesarias para garantizar un desenvolvimiento económico sostenido. El PIB mostró una tasa media de crecimiento del 1,8% entre 1981 y 1990, pero fue negativa en términos per cápita, -0,3%. Entre 1991 y 2000, el índice fue de 3,1 %, lo que representó 1,3% per cápita y de 2001 a 2010, de 1,8%, con dos años de crecimiento negativo, 2001 y 2009. La tasa media de crecimiento del PIB per cápita fue 0,65%. El estancamiento económico y social alcanza ya las tres décadas.

Aun cuando aumentaron su participación en el ingreso nacional los más desfavorecidos, se profundizó la polarizada distribución del ingreso. Los sectores que percibían los más altos aumentaron su participación en cuanto a captación del ingreso nacional. En 1999, el décil de más altos ingresos captaba 34,8%; en 2008, 41%, mientras que 40 % de la población de más bajos ingresos, captaba 17,4% en 1999 y 23% en 2008 (Inegi, 1999; CEPAL, 2010).

El salario mínimo experimentó una caída de 70 % entre 1980 y 2000 y de 40% en el salario medio (OIT, 2001). Es por esto que afirmamos que la inseguridad económica aumentó y con ello la exclusión social.

Cambio de rumbo

Frente al panorama de apertura del mercado y de los cambios radicales en el empleo y las ocupaciones, el Estado modifica sus funciones. Asume las políticas de ajuste, al disminuir su gastos, para lo cual vende empresas estatales y paraestatales, aumenta el precio de los servicios públicos, reduce la inversión y los gastos, principalmente los de carácter social y comienza a adoptar una perspectiva liberal, residual que responde a la caracterización de Esping

Anderson. Esta la identifica como la adscripción de un modelo de bienestar liberal o residual que parte de que la mayoría de la población puede contratar su propia seguridad social y que por ello el Estado solo debe apoyar a aquel residual humano que es incapaz de velar por sí mismo, es decir los más pobres.

El *homo liberalismus* prefiere un régimen de bienestar donde aquellos que pueden participar en el mercado lo hagan, mientras que aquellos que no pueden hacerlo sean sujetos de caridad (Esping Andersen, 2000: 221).

En esta nueva filosofía y perspectiva, la política social se irá definiendo por criterios de ajuste fiscal y en la orientación casi exclusiva del combate a la pobreza. El 20 de abril de 1983, por Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación, desapareció COPLAMAR y la parte vinculada a la atención de la salud se asoció con el Programa IMSS-COPLAMAR, administrado en su totalidad por el IMSS. Se conformó el Comité de Operación del Programa IMSS-COPLAMAR, órgano responsable de evaluar sistemáticamente la operación del Programa y de cooperar con otras dependencias de la Administración Pública Federal relaciona con el desarrollo rural y con las principales organizaciones indígenas y campesinas del país. (www.imss.org)

En marzo de 1984, se descentralizaron los servicios de salud y se transfirieron 911 unidades médicas rurales y 23 hospitales rurales a los gobiernos de 14 estados de la República. De tal forma, la operación del Programa IMSS-COPLAMAR se redujo a 17 estados: Baja California, Campeche, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. A partir de 1989, en estos estados donde permaneció vigente, se amplió la infraestructura del Programa IMSS-COPLAMAR y se cambió su nombre por el de IMSS-Solidaridad (ídem). Dos años antes había hecho su aparición el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL, 1987), como proyecto social eje de la administración de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)

Solidaridad se propuso desarrollar en tres frentes el combate a la pobreza: el bienestar social, el apoyo a la producción y el desarrollo regional. Cordera y Lomelí señalan que

Solidaridad se propuso llevar a cabo una serie de acciones en materia de bienestar social, que beneficiaran lo mismo a comunidades rurales apartadas que a colonias populares. Los programas que desarrolló

esta vertiente se relacionaron con el mejoramiento de la calidad de la vivienda y sus servicios, con la ampliación de la atención médica preventiva y curativa a los sectores más marginados y con el fortalecimiento de la infraestructura educativa y del apoyo a la población en edad escolar. Los programas de electrificación, agua potable, alcantarillado y regularización de predios urbanos, formaron parte de un importante paquete destinado a consolidar un “piso social básico” de bienestar material y seguridad jurídica, ampliando también a quienes se beneficiaron con la regularización de sus predios el disfrute pleno de los derechos y obligaciones que conlleva la ciudadanía. Fue en el rubro de los servicios relacionados con la vivienda y en la construcción misma de viviendas, en el que Solidaridad cosechó sus realizaciones más significativas, especialmente en el terreno de la electrificación y pavimentación de comunidades y en la dotación de agua potable (1999).

No hay que perder de vista que la implementación del Programa Solidaridad (PRONASOL) ocurrió en los años de mayor afectación al nivel de vida de la población. El impacto de la crisis de los 80, con todas sus implicaciones —devaluación de la moneda, inflación, disminución del gasto social, falta de empleo, caída de los salarios—, situaba a cerca de 60% de la población en condiciones de pobreza y de pobreza extrema. Lo más significativo de estos programas es que, si bien no significaron un alto costo al financiamiento público, se instrumentaron un sin número de ellos que trataban de incidir en las formas de organización de la comunidad. Solidaridad tuvo pocos resultados evidentes en cuanto a disminuir la pobreza o a aumentar la cobertura de servicios de salud a la población no contributiva, pero dejó una serie de elementos que todavía no han sido lo suficientemente analizados; por ejemplo, la influencia de las acciones productivas propuestas, en los cultivos incentivados, en priorizar las actividades de comercio más que de producción, etc. Si ahora tenemos una crisis alimentaria basada en la falta de producción de granos básicos y el campo sigue siendo el mayor expulsor de trabajadores, ¿qué pasó con esos créditos a la palabra en principio orientados a fomentar la producción de granos básicos? La apertura del mercado y la competencia externa, ¿son las únicas causas del fracaso?

El tránsito de programas de este tipo con los de transferencias condicionadas que vendrían más adelante, se observa en el Programa Niños en Solidaridad que fue puesto en marcha en enero de 1999. Se les otorgaba un estímulo económico mensual durante doce meses, renovable al término del plazo, por un monto equivalente a un tercio del salario mínimo mensual vigente en el Dis-

trito Federal; una despesa básica familiar mensual, que era entregada en su localidad por el sistema Conasupo-Diconsa; asistencia médica y nutricional por las instituciones del sector salud; promoción de actividades recreativas y talleres de beneficio comunitario; así como apoyos en especie, de parte de instancias públicas con un pequeño estímulo económico. Estábamos en el camino de la mercantilización de la política social, pero no era tan evidente.

Otro de los aspectos que dan cuenta de este tránsito es la introducción del Sistema de Ahorro para el Retiro que entró en vigor en 1992. Se crea como un ahorro complementario para las jubilaciones de los trabajadores. De entonces a 2007, el empleador aportó 2% del salario base de cotización para constituir, mediante una cuenta individual, un ahorro complementario que el trabajador puede retirar al cumplir 65 años, si sigue activo o en el momento de su jubilación. Se autorizó que fuera administrado por el sector financiero y garantizaba una rentabilidad mínima. Hasta esa fecha, la seguridad social era responsabilidad exclusiva del Estado, pero con la creación del sistema de ahorro para el retiro, se dio paso al nacimiento de la cuenta individual y de su administración por la banca comercial.

Como se ha demostrado, en las últimas administraciones los programas sociales son de carácter sexenal, se mantiene el objetivo de alivio a la pobreza, así como de instrumentarlas focalmente.

El programa que instrumenta la administración de Ernesto Zedillo (1994-2000) se denominó Progresía. Representó una innovación en lo que se refiere al tipo de apoyo que ofrecía: en vez de subsidios o canastas de productos se optó por entregar dinero en efectivo, y solo algunos apoyos específicos en especie, como el complemento nutricional. La perspectiva del mercado entra de lleno a la política social; la entrega de los recursos monetarios correrá a cargo de la Banca Popular (Bansefi), el sistema de giros telegráficos (Telecomm), y la banca privada (BBVA-Bancomer).

Se denominan transferencias condicionadas por los requisitos que se le impone a la población objeto de estos beneficios. Niños, mujeres, ancianos deberán mantenerse en la escuela, acudir al centro de salud y consumir los complementos nutricionales. El planteamiento que sostuvo de ese momento a la fecha la perspectiva de la política social, comparte lo difundido por los organismos internacionales (Banco Mundial, OCDE) que, preocupados por la magnitud de la pobreza, retomarán las recomendaciones del Nobel de Economía Amar-

tya Sen, para poner en el centro de lo social, la creación y el desarrollo de capacidades como factor de superación de pobreza y de obtención de libertad.

Concretamente el Plan Nacional de Desarrollo de la administración de Zedillo señala que la política social está orientada a “propiciar la igualdad de oportunidades y de condiciones que aseguren a la población el disfrute de los derechos individuales y sociales consagrados en la constitución, elevar los niveles de bienestar, disminuir la pobreza y la exclusión social” (Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000).

La eliminación de PRONASOL, significó también la de la participación de las comunidades en la delimitación y puesta en marcha de los programas sociales y dio paso a la ubicación del individuo, más que de la familia. Hace falta evaluar si la descomposición del tejido social que hoy observamos como ausencia de cohesión social, tiene como uno de sus componentes esta visión del individualismo a ultranza.

Las reformas a la seguridad social

En el gobierno de Ernesto Zedillo se lleva a cabo una reforma estructural al IMSS. Después de un diagnóstico (1994) que hacía énfasis en los cambios demográficos del país, disminución de la mortalidad infantil, transición epidemiológica, rápido envejecimiento y crisis financiera de las instituciones, se aprobó la reforma en diciembre de 1995 y se expresa en una Nueva Ley que entró en vi el vigor el 1 de julio de 2007.

Esta se identifica como reforma estructural porque modifica las modalidades de financiamiento; impulsa la separación entre recaudación y administración de fondos —en esta actividad abre la puerta para que el sector privado administre los fondos de pensiones y participe en la gestión y/u otorgamiento de los servicios relacionados con la seguridad social—; modifica los requisitos de edad y tiempo de trabajo para acceder a pensiones y reorganiza los servicios de salud. *De facto*, significó una privatización de los fondos de pensiones y la plena introducción de la perspectiva de las obligaciones individuales como camino para obtener beneficios sociales.

Las pensiones, identificadas como flujo de ingresos presentes y futuros de un trabajador y su familia ante el riesgo y la vejez, se crearon como mecanismo de mantenimiento de rentas y construcción de seguridad económica en la vejez. Sustituir el modelo de pensiones de solidaridad intergeneracional,

—beneficio definido y administración pública— por uno de capitalización —individual, aportaciones definidas y administración privada—, implica el abandono del modelo de pensiones que financieramente se sostenía con las aportaciones de los trabajadores activos. Se denominaba de “beneficio definido” porque los trabajadores conocían el monto de su pensión si reunían el tiempo de trabajo requerido y el salario sobre el que estaban aportando, y los recursos eran de administración pública. Con la aportación definida, el trabajador sabe, o puede conocer, el porcentaje que está tributando de su salario base, pero la pensión dependerá de la rentabilidad obtenida, de las comisiones descontadas, de la regularidad de sus aportaciones, del costo de las rentas vitalicias o de los retiros que en la vejez pueda realizar. Su seguridad social se va acotando a la compra de seguros, con compañías privadas.

La seguridad social, enfocada exclusivamente como seguro de rentas o seguro médico, contiene lo que ya varios autores han señalado, (Vidal, 2002; Whiteford, 1995; Cartwright, 1984): una perspectiva de asignación, pero en ella el equilibrio que se derivaría de una relación directa entre nivel de aportación, salarios, rentabilidad y pensión, se ve distorsionada por el cobro de comisiones. Así, los riesgos se incrementan, no únicamente los relacionados con la edad o la enfermedad sino también el riesgo financiero, el de afiliación insuficiente y el de las elecciones equivocadas. (Ramírez, Berenice, 2010)

La política social en el período panista

Con el arribo a la presidencia de México del Partido Acción Nacional (PAN) en el año 2000, no cambia la perspectiva sexenal de los programas sociales. En 2002, segundo año del gobierno de Vicente Fox, (2000-2006), se emitió un decreto que anunciaba la creación del Programa Nacional de Desarrollo Humano Oportunidades, con lo que desapareció Progresra.

La administración Fox señala como objetivos de la política social asegurar el pleno ejercicio de la libertad personal, multiplicar las oportunidades de progreso material, favorecer el desenvolvimiento intelectual y propiciar el enriquecimiento cultural de las personas. Una política social que promueva la capacidad, la fuerza y la voluntad de todos para abastecerse a sí mismos y propugne la erradicación de cualquier forma de vasallaje o sumisión, eliminando tutelajes y paternalismos, se trata de una política incluyente y liberadora. Se considera a la educación como la primera y más alta prioridad para el desarrollo del país.

El discurso nuevamente acentúa la perspectiva individual. Enfatiza el término creación de capacidades porque ello no establece ningún tipo de responsabilidad política o legal de los ejecutores de las políticas públicas. Se cuida de enfocar a la política social como promotora de derechos y de construcción de ciudadanía, ya que eso sí tendría consecuencias legales, pues se convertirían en exigibles ante los tribunales nacionales e internacionales.

El actual gobierno panista de Felipe Calderón suscribe el Programa Oportunidades y lo incluye en el conjunto de programas sociales que desarrolla su administración.⁸⁸ En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012 expresa lo que su administración persigue y toma como referencia lo establecido en un Proyecto que antecede al Plan, denominado Visión México 2030. Entre los objetivos que establece y que se vinculan con la política social se encuentran los siguientes:

- Alcanzar un crecimiento económico sostenido más acelerado y generar los empleos formales que permitan a todos los mexicanos, especialmente a aquellos que viven en pobreza, tener un ingreso digno y mejorar su calidad de vida (PND, 2007: objetivo3).⁸⁹
- Reducir la pobreza extrema y asegurar la igualdad de oportunidades y la ampliación de capacidades para que todos los mexicanos mejoren significativamente su calidad de vida y tengan garantizados alimentación, salud, educación, vivienda digna y un medio ambiente adecuado para su desarrollo tal y como lo establece la Constitución (PND, 2007: objetivo 5).

En relación con el Sistema Nacional de Pensiones, establece en el capítulo 2.3 que el objetivo es consolidar uno más equitativo mediante dos estrategias: reforzar el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) (Estrategia 3.1) y contribuir

88 Los programas sociales que desarrolla la actual administración son: opciones productivas, estancias infantiles, programa de 70 y más, programa Hábitat, empleo temporal, programa para el desarrollo de zonas prioritarias, rescate de espacios públicos, programa 3x1 para migrantes, atención a jornaleros agrícolas, apoyo para regularizar asentamientos humanos, programa de prevención de riegos en los asentamiento humanos. (SEDESOL, 2011)

89 Esta parte se apoya en Valencia Alberto, La Seguridad Social en el PND 2007-2012, en II Taller de Evaluación de los Sistemas de Pensiones en México, IIEC-UNAM, México, DF, DVD, 2007

a la transformación de los sistemas pensionarios de reparto que existen en la actualidad (Estrategia 3.2).

Los primeros pasos para la construcción de un sistema nacional de pensiones consisten en hacer compatibles los diversos sistemas públicos que coexisten actualmente y que no reconocen la antigüedad de los trabajadores en sistemas diferentes al propio. Esta estructura no solo resulta injusta e inequitativa, sino que genera fricciones muy importantes en el mercado laboral. Al ir transformando los distintos planes de pensiones, incorporándolos al sistema hoy formado por el ISSSTE y el IMSS, se dará una mayor movilidad laboral.

Al considerar el incremento que se dará en el ahorro financiero por esta vía y la demanda por instrumentos financieros que esto implica, resulta crucial el desarrollo de proyectos productivos y de instrumentos financieros para lograr que estos recursos sean canalizados a financiar proyectos prioritarios, tales como de infraestructura, de vivienda y de PyMEs. De esta forma, las acciones mencionadas anteriormente en materia del mercado de valores complementarán a las estrategias en materia de seguridad social y sistemas de pensiones [PND, 2007].

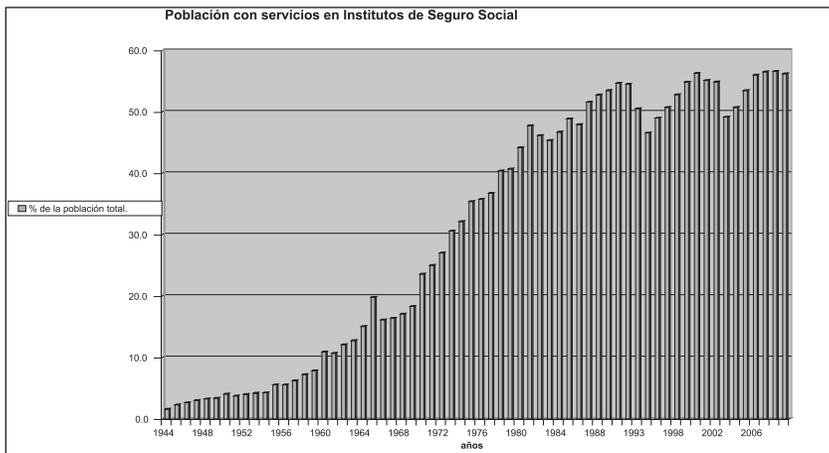
Como toda propuesta planteada en términos positivos pareciera que con las reformas y fortaleciendo el modelo de capitalización individual y administración privada, se dará respuesta a la baja cobertura de la seguridad social y a su falta de sustentabilidad. Lo reproducido del PND, más las acciones tomadas en abril de 2007, como la reforma del Instituto de Seguridad Social y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), demuestra el apoyo que se da al sistema afores. Con los mismos argumentos demográficos y financieros, se tomaron las mismas medidas que con la reforma del IMSS: sustitución de las pensiones de beneficio definido por la capitalización individual de administración privada; modificación de los requisitos para acceder a derechos y reorganización de los servicios de salud. Las diferencias con los trabajadores afiliados al IMSS es que a los del ISSSTE solo se les dio un año para escoger si aceptaban cambiarse al nuevo sistema de capitalización individual o mantenerse en el de beneficios definidos. En cambio, los del IMSS que se encontraban cotizando para esta institución el 1 de julio de 1997, pueden escoger, en el momento de jubilarse, la ley anterior que contempla menos años de servicios y una pensión de beneficios definidos. Los problemas graves vendrán en 2021 cuando se empiecen a retirar los primeros trabajadores por el sistema de afores y se den cuenta de que el nivel de su pensión, si reúnen los requisitos (1250 semanas de cotización) serán muy bajas.

La necesaria evaluación

Entre los aspectos relacionados con la formulación de políticas públicas que llaman la atención se encuentra la falta de evaluación y de seguimiento para conocer si se han cumplido los objetivos establecidos. En el caso de las reformas a los institutos de seguro social y a catorce años de la del IMSS, encontramos incumplimiento en los objetivos que la animaron.

La cobertura no ha aumentado; al contrario, ha caído la correspondiente a los Institutos de Seguro Social, debido a lo que ocurre en el sector laboral. El crecimiento del trabajo no protegido, —en el que se encuentran los informales y los que trabajan sin contrato o sin prestaciones—, coloca la cifra de 26 millones de trabajadores sin seguridad social de un universo de población económicamente activa (PEA) de 46 millones. La cifra total de los protegidos asciende a 17 millones, 38% de la PEA y 33% de la población ocupada (PO). Al igual que hace veinte años, la cobertura máxima que se ha logrado es de 57%. Un 23% restante es atendido por la seguridad social de financiamiento sobre todo público y acotado primordialmente a servicios de salud, y 20% restante ha estado por completo desprotegido. Es la población a la cual están destinados los programas Solidaridad, Progreso, Oportunidades y Vivir Mejor, que en las dos últimas décadas ha sido objeto de políticas asistenciales con pocos y desiguales resultados.

Gráfico 1



Fuente: Con información de Nafinsa (1944-1984), INEGI (1970-1990), Informes de Gobierno, (1991-2009)

La información oficial sigue mostrando que la población con seguridad social alcanza 60%, aunque los derechohabientes del IMSS y del ISSSTE han disminuido y han aumentado los que están afiliados a El Sistema de Protección Social en Salud⁹⁰(Seguro Popular), que solo brinda servicios de salud y no las otras prestaciones que otorgan los seguros sociales, como son pensiones, prestaciones en especie, guardería y vivienda.

El monto de derechohabientes al IMSS se incrementó de 2004 a 2009 en 391 729 personas, cuando la población lo hizo en 3 157 482. En el ISSSTE, en el mismo período la derechohabiencia se redujo en 1 420 820 personas. La débil creación de plazas en el sector público, más el aumento de pensionados ocasionados por el temor a la reforma, explican parte de esta caída. Es por ello que si el IMSS cubría a 80% de los asegurados en instituciones públicas, para 2009 lo hacía a 54,9%; y el ISSSTE que llegó a dar servicio a 16,7% de los asegurados para 2009 daba cobertura a 9,6% (ENSS, 1994, 1996, 2000, 2009).

Hemos señalado que el argumento principal para llevar a cabo las reformas fue el envejecimiento demográfico. No obstante, lo determinante es lo que sucede en el sector laboral y que se evidencia al observar que la relación entre trabajadores activos y pensionados en el IMSS en 1980 era de 13,1 y en el ISSSTE de 19. Para 2010, esta disminuyó a 5,3 en la primera institución y a 2,3 en la segunda.

Otros graves problemas que caracterizan a los institutos de seguro social es la insuficiencia financiera que siguen mostrando, resultado de la baja incorporación de nuevos trabajadores, del traspaso de parte de las aportaciones a la AFORES o Pensionisste para que administren el ahorro previsional; y de la ausencia de reformas administrativas y de transparencia en el gasto. Al caso del IMSS se suma la estructura de las cuotas que aporta el patrón, el trabaja-

90 El Seguro Popular forma parte del Sistema de Protección Social en Salud, que busca otorgar cobertura de servicios de salud, a través de un aseguramiento público y voluntario, a aquellas personas de bajos recursos que carecen de empleo o trabajan por cuenta propia y no son derechohabientes de ninguna institución de seguridad social.

Los integrantes de este sistema tendrán acceso a los servicios médico-quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios que satisfagan de manera integral las necesidades de salud. Actualmente, el Seguro Popular ofrece cobertura a 275 intervenciones médicas. Hay una cuota familiar a partir de los que ganan cinco salarios mínimos.

dor y el estado. Con la reforma, las cuotas no se incrementaron y, además, su diseño conduce a una disminución de las aportaciones. Para 2007 las cuotas se habían reducido en 3%, la pérdida estimada es de 134 millones de pesos (Soto Carlos, 2007).

Es importante al referir este ejemplo, regresar al análisis de la política social que ha operado en México en los últimos años. Esta contiene un objetivo de acumulación: la privatización de los fondos de pensiones, que le ha dado dinamismo al sector financiero, ha abierto espacios a los inversionistas institucionales, pero para llevar a cabo su objetivo tuvo que implementar las reformas sin tocar los beneficios de grupos de trabajadores, los más organizados de los años 40 y los que le dieron legitimidad al Estado y a la política social de universalismo fragmentado. El resultado, reformas que agudizan los desequilibrios, las heterogeneidades, y si su objetivo de bienestar se ha sustentado en una perspectiva liberal de que el Estado solo atienda a los más pobres, el diseño de estas políticas, en un contexto de estancamiento productivo y bajo nivel de empleo, tiene baja incidencia en la disminución de la pobreza, no atiende los problemas de desigualdad, los cuales se agravan con las evidencias de la inseguridad social.

Lo peor es que la perspectiva liberal e individualista gana terreno y culturalmente ha coadyuvado a la falta de solidaridad social y al desconocimiento de que las capacidades, si bien se determinan por condiciones materiales, no es lo único ni es suficiente; se requiere de fortalezas culturales y éticas y de reforzamientos colectivos y comunitarios.

Otros de los aspectos problemáticos que muestran las instituciones de seguro social son:

- A la creciente demanda de recursos fiscales para enfrentar los compromisos adquiridos, se suman mayores tiempos de espera para la atención médica y hospitalaria de sus derechohabientes.
- El ahorro en las cuentas individuales muestra baja densidad de cotización. Concepto que hace referencia a las aportaciones en relación con el tiempo de trabajo. Del total de cuentas, que suman ya más de cuarenta millones, donde solo se registran diecisiete millones de trabajadores formales, cerca de 40% tiene aportaciones con las cuales cumplir los requisitos para obtener una pensión. La tercera parte de

los trabajadores que han cotizado conforme a la Ley 1973 del IMSS no tendría derecho a una pensión de Retiro, Cesantía en edad avanzada y Vejez, por acumular menos de las quinientas semanas requeridas. En cuanto a la Ley 1997 (1 250 semanas de cotización), 58% estaría en una situación similar y 45% no alcanzaría el beneficio de la atención a la salud en la vejez (el requisito son setecientas cincuenta semanas de cotización) (Valencia Alberto, 2007b).

- A esta difícil perspectiva hay que sumar el impacto del monto ahorrado sin las comisiones en las pensiones obtenidas. En todas las proyecciones realizadas, las tasas de reemplazo que hacen referencia al monto de la pensión en correspondencia con el promedio salarial, son menores que en el modelo de beneficio definido. Estas, en la capitalización individual, se encuentran en un rango entre 11% y 35% del salario promedio, considerando treinta años de aportaciones (Salas, 2011). Dicha situación se agudiza para las mujeres; la capitalización individual con aplicación de tablas de mortalidad por género, implica menores pensiones para la mujer ya que se le solicita menos años de trabajo, por lo tanto menos monto ahorrado y al tener mayor esperanza de vida, el monto de su pensión será menor.

Muchos retos se le presentan a la seguridad social. Entre los más importantes se encuentra el de identificar y separar los problemas estructurales de la pobreza, del necesario fortalecimiento de la seguridad social. Es muy contrastante que se hayan acumulados 1,4 billones de pesos en el Sistema de Ahorro para el Retiro, —10% del PIB—, y que las instituciones de seguro social se vean enfrentadas a la falta de equipo médico y medicamentos. Más de 30% de lo que está en AFORES, lo constituyen los rendimientos acumulados durante los trece años del SAR. En este sentido, la plusvalía neta reunida es de cerca de los doscientos cincuenta mil millones de pesos, lo que corresponde a 19% de los activos administrados, cantidad similar a los ingresos por cuotas y aportaciones. Tal cantidad de recursos se concretan en precios de acciones, que contribuyen al financiamiento del Estado, y del sector privado, pero que en el futuro, si los trabajadores no pueden seguir aportando, no representarán ninguna posibilidad de ingreso en la vejez.

La trayectoria del gasto social

Una forma de evaluar la política social es analizando el comportamiento del gasto social identificado como monto de recursos destinados al financiamiento de los planes, programas y proyectos dirigido a entidades administrativas de los sectores de educación, salud, seguridad y asistencia social, vivienda, saneamiento y agua. La fuente de financiamiento es principalmente pública, con algunas variaciones como el cofinanciamiento de los “beneficiarios”, la donación privada o donación del exterior. La partida de costos a que se destinan puede ser a gastos corrientes y/o capital (CEPAL, 2009: 16).

El gasto público con relación con el PIB fue de los más afectados como consecuencia de la crisis de los años 80 en los diversos países de América Latina. Las políticas de ajuste, estabilización y cambio estructural ubicaron a estos recursos como los más inmediatos para que a través de su reducción fuera posible también la de los déficit públicos. Lo anterior ocasionó fuertes retrocesos, sobre todo en la inversión pública a los rubros de mayor sensibilidad para el bienestar de las sociedades. A ello se sumó la adopción del necesario equilibrio fiscal y el gasto social se acotó. Una vez controlados los déficit interno y externo y ante la presión del incremento de la pobreza, el gasto social empezó nuevamente a crecer a partir de los años 90. Las recomendaciones de los organismo internacionales, más los financiamientos dirigidos a instrumentar políticas sociales, entre ellas las transferencias condicionadas, ocasionaron una elevación en el gasto social cuyo promedio en América Latina casi se duplicó entre 1990 y 2008 al pasar de 9,6 % a 16,4% del PIB (CEPAL, 2010). Dependiendo del modelo de desarrollo de cada país, se pueden distinguir tres grupos según el gasto social: alto, mediano y poco gasto. México se encuentra entre los de mediano gasto (11% del PIB), debajo de países como Cuba que lleva la cabecera con un gasto social que representa 34% del PIB; Brasil, 25%; Argentina, 22 %; Uruguay, 22 %; Costa Rica, 17 %; Bolivia, 16%; Colombia, 14 %. En dólares el promedio para América Latina, ha pasado de 443 dólares per cápita a 822. Para México la cifra es de 782 dólares per cápita.

¿Qué representa ese monto? ¿Es mucho es poco? Primeramente es una referencia para saber cómo estamos en América Latina, pero lo más importante es conocer cómo se distribuye y sus resultados.

Haciendo un análisis histórico del gasto social en el país, se deducen las siguientes consideraciones:⁹¹

- El gasto en desarrollo social ha venido ganando participación en el gasto neto total del sector público; en 1970 representaba 24% y en 2008, 44,2%. En comparación con el gasto programable, el social representaba 26% en 1970 y 57,9% en 2008.
- El gasto cayó en la década de los 80, empezó a crecer en los 90, se detuvo con la crisis de diciembre de 1994 y se mantiene en el mismo nivel desde el año 2000.
- En los 70 fue mayor el gasto en el sector de la salud y en el laboral que en el destinado a educación, este último empezó a incrementarse a partir de los 90 (Gráfico 2).

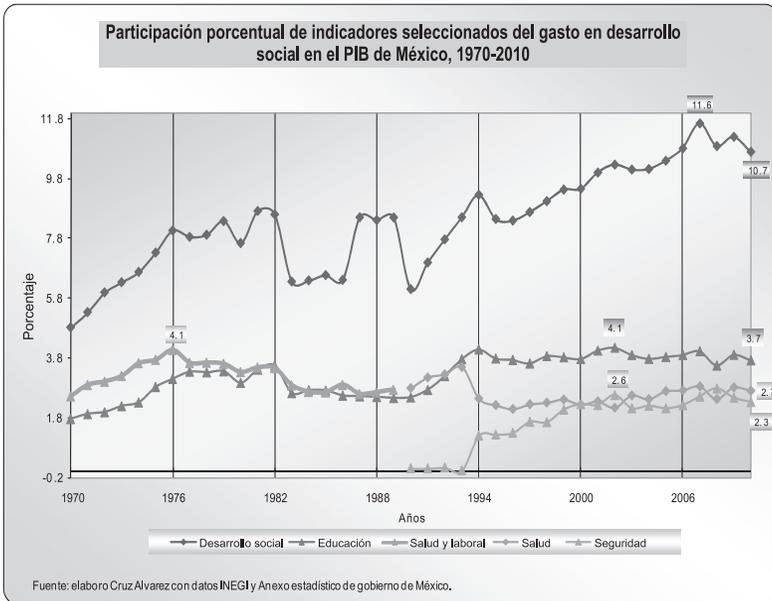
Gráfico 2



91 Se agradece la sistematización de la información estadística al Mtro. Cruz Álvarez Padilla, académico del IIEC-UNAM.

- En relación con el PIB, se observa que el gasto social en los años 70, representaba 4,8% del PIB, asciende hasta 11,6% del PIB en 2006 (año de elección presidencial) y en 2008 se sitúa en 10,7%.

Gráfico 3



- A pesar del avance en el crecimiento del gasto social, el realizado en salud y educación es bajo. El relativo a la salud representa 2,7% del PIB, la Organización Mundial de la Salud (OMS) recomienda un mínimo de 5%. El gasto en educación es de 3,7% de dicho indicador, cuando la UNESCO recomienda un mínimo de 8% (Cuadro 1).
- Además de una política social de corte liberal que sitúa al Estado en un papel residual, el gasto en desarrollo social es bajo y lo que se destina al Programa Oportunidades representó en 2009 0,39% del PIB. Las transferencias en dólares también son muy bajas (Cuadro 2). La ayuda alimentaria mensual equivale a 21 dólares. El apoyo mínimo a educación 11,5. Si una familia fuera candidata a recibir todos los apoyos, el máximo sería 193,5 dólares (Cuadro 1).

Cuadro 1

Gasto programable del sector público presupuestal por clasificación sectorial económica en México, 2003-2010												
Participación porcentual en el PIB												
Año	PIB ^{1/}	Gasto neto total del sector público presupuestario ^{2/}	Costo financiero del sector público	Gasto primario ^{3/}	Gasto programable total ^{4/}	Desarrollo social						
						Total ^{5/}	Educación	Salud	Seguridad social	Desarrollo urbano, ecológico y agua potable	Agua potable y alcantarillado	Programa social de abasto
2003	100.0	22.1	2.5	19.8	16.4	9.2	3.6	2.3	1.9	1.1	0.1	0.2
2004	100.0	21.0	2.4	18.6	15.5	9.1	3.4	2.2	2.0	1.3	0.1	0.2
2005	100.0	21.4	2.3	19.1	16.0	9.4	3.5	2.4	1.9	1.2	0.1	0.3
2006	100.0	21.9	2.4	19.5	16.1	9.5	3.4	2.4	2.0	1.3	0.1	0.4
2007	100.0	22.3	2.1	20.2	17.1	10.1	3.5	2.5	2.2	1.4	0.2	0.3
2008	100.0	23.7	1.9	21.9	18.3	10.9	3.5	2.4	2.6	1.5	0.1	0.5
2009	100.0	26.1	2.2	23.9	20.6	11.2	3.9	2.8	2.5	1.3	0.2	0.5
2010	100.0	24.2	2.3	21.9	18.5	10.7	3.7	2.7	2.3	1.2	0.2	0.6

1/ Los datos se obtuvieron el 6 de marzo de 2011 de <http://dgsies.gubnet.gob.mx/cgi-bin/indicadores.exe/SER161489>.

2/ La suma de los parciales puede no coincidir con el total debido al redondeo de las cifras.

3/ Incluye el pago de Aduedas de Ejercicios Anteriores (ADEFAS) a fin de facilitar la comparación de cifras con el Presupuesto de Egresos de la Federación.

4/ Resulta de restar al gasto neto devengado el costo financiero del sector público es decir, menos los intereses, comisiones y gastos de la deuda.

Para 2010 las cifras corresponden al presupuesto autorizado por la Honorable Cámara de Diputados.

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Para 2010, Presupuesto de Egresos de la Federación.

Cuadro elaborado por Cruz Álvarez Padilla con información del Anexo estadístico del VII Informe de Gobierno del CSG para 1970-1989 pág. 159, con el Anexo estadístico del VIII Informe de Gobierno de EZPL para 1987-2000 pág. 70-1; Anexo Estadístico del IV Informe de Gobierno de FCI para 1990-2010 pág. 125 y 129.

Cuadro 2

Oportunidades (Programa de Desarrollo Humano) de México, 1997-2010														
Cifras seleccionadas en miles de millones de US\$														
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Producto Interno Bruto a precios constantes														
US\$ a precios de 1993	400,893.6	421,056.4	480,569.4	580,764.4	621,822.6	648,626.4	638,798.1	683,067.1	767,682.6	840,096.5	893,053.9	0.0	0.0	
US\$ a precios de 2003							700,324.7	758,577.6	846,086.3	948,908.7	1,032,816.7	1,093,678.3	879,716.9	
US\$ (fuente CEPAL)	439,440.1	461,566.4	526,889.1	636,731.1	681,762.3	711,102.6	700,324.7	758,577.6	846,084.1	949,066.4	1,033,152.7	1,091,792.4	876,343.4	
Tasa de variación anual del PIB														
US\$ a precios de 1993		5.0	14.1	20.8	7.1	4.3	-1.5	6.9	12.4	9.4	6.3			
US\$ a precios de 2003							8.3	11.5	12.2	8.8	5.9	-19.6		
US\$ (fuente CEPAL)		5.0	14.2	20.8	7.1	4.3	-1.5	8.3	11.5	12.2	8.9	5.7	-19.7	
Presupuesto														
US\$	133.3	385.4	815.1	1,025.9	1,375.4	1,788.7	2,079.5	2,281.7	2,812.2	3,076.2	3,366.6	3,821.8	3,455.7	4,972.8
Tasa de variación anual del presupuesto														
US\$		188.1	111.5	25.9	34.1	30.0	16.3	9.7	23.2	9.4	9.4	13.6	-8.6	43.9
Participación porcentual del presupuesto en el PIB														
US\$ a precios de 1993	0.03	0.09	0.17	0.18	0.22	0.28	0.33	0.33	0.37	0.37	0.38			
US\$ a precios de 2003							0.30	0.30	0.32	0.32	0.33	0.35	0.39	
US\$ (fuente CEPAL)	0.03	0.08	0.15	0.16	0.20	0.25	0.30	0.30	0.33	0.32	0.33	0.35	0.39	
Gasto														
US\$	46.4	372.0	721.6	1,013.9	1,316.3	1,761.0	2,069.6	2,272.6	2,749.6	3,076.1	3,364.6	3,819.6	3,455.7	2,258.4
Tasa de variación anual														
US\$		701.9	94.0	40.5	29.8	33.8	17.5	9.8	21.0	11.9	9.4	13.5	-6.5	-34.6
Participación porcentual del gasto en el PIB														
US\$ a precios de 1993	0.01	0.09	0.15	0.17	0.21	0.27	0.32	0.33	0.36	0.37	0.38			
US\$ a precios de 2003							0.30	0.32	0.32	0.32	0.33	0.35	0.39	
US\$ (fuente CEPAL)	0.01	0.08	0.14	0.16	0.19	0.25	0.30	0.30	0.32	0.32	0.33	0.35	0.39	
Participación porcentual del gasto en el presupuesto														
US\$	34.80	96.52	88.53	98.84	95.70	98.45	99.54	99.61	97.77	99.99	99.97	99.95	100.00	45.41

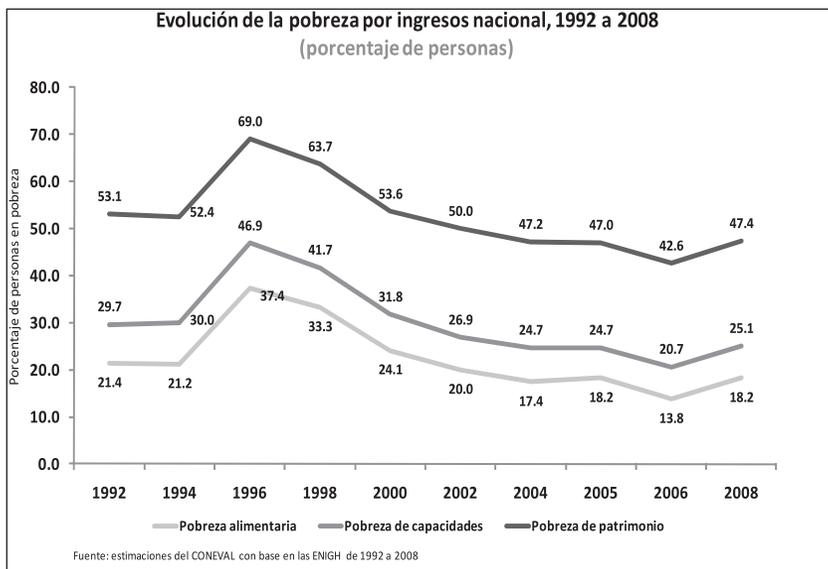
Notas:
 Los datos del Producto Interno Bruto a precios constantes de mercado y el tipo de cambio se obtuvieron del Informe anual del Banco de México 2007 y 2009, cuadro A6. Se agrega el dato del PIB a precios constantes en dólares del Anuario Estadístico para ALC de la CEPAL 2009, cuadro 2.1.1.5.
 De 1997 a 2000 es Programa de desarrollo humano conocido como Programa (Programa de educación, salud y alimentación)
 Fuentes: elaboración Cruz Álvarez Padilla con datos del portal electrónico Programas de transferencias condicionadas. Base de datos de programas de protección social no contributivos de América Latina y el Caribe. <http://dids.cepal.org/bdpc/>

Cuadro 3

Oportunidades (Programa de Desarrollo Humano) de México, 1997-2010															
Cifras seleccionadas															
		1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Transferencias monetarias (US\$) ¹⁾															
Apoyo alimentario	min	11.4	11.5	13.1	14.3	15.5	15.9	14.4	13.3	15.8	13.8	16.0	27.7	19.6	21.8
	max	7.6	7.7	8.4	8.5	10.2	10.4	9.7	9.7	10.8	11.0	11.4	11.9	10.4	11.3
Apoyo educación ²⁾	min	28.4	27.8	31.5	35.4	65.3	65.8	61.2	62.0	67.0	69.7	72.3	76.9	66.2	73.0
	max	15.2	14.8	17.3	19.0	20.9	20.7	19.5	19.9	21.1	22.0	22.9	24.3	20.7	23.0
Apoyo útiles escolares ³⁾	min	18.9	18.6	21.4	23.8	25.7	25.9	24.1	24.4	26.2	27.5	28.4	30.2	25.9	29.0
	max							27.8	27.5	29.3	30.4	31.6	33.0	28.9	
Jóvenes con Oportunidades ⁴⁾	min							278.1	275.3	263.3	304.4	316.5	329.5	388.7	
	max										22.9	23.8	25.2	21.8	24.2
Apoyo adultos mayores	min											4.6	5.0	4.1	4.8
	max														
Apoyo energético	min														
	max														
Apoyo alimentario "Vivir mejor"	min												11.0	8.9	9.5
	max														
Apoyo infantil "Vivir mejor"	min														7.9
	max														
Monto mínimo per cápita		6.3	6.3	7.2	8.6	9.3	9.1	14.3	14.0	15.6	20.0	22.1	28.2	23.3	
Monto máximo por familia ⁵⁾		69.5	69.0	78.5	86.7	159.5	160.5	149.2	151.5	162.9	170.2	181.2	203.3	174.3	193.5

Notas:
De 1997 a 2000 es Programa es conocido como Progreso (Programa de educación, salud y alimentación)
1. Considera los valores del semestre junio-diciembre
2. Transferencia se incrementa con el grado escolar (primaria, secundaria, media-superior) y en las mujeres
3. Transferencia se incrementa con el grado escolar (primaria, secundaria y media-superior)
4. Transferencia depende de los cursos aprobados en educación media-superior. Se realiza por una sola vez al terminar la educación media-superior en el tiempo correspondiente.
5. El monto máximo mensual que puede recibir una familia beneficiaria incluye el apoyo alimentario, apoyo energético, apoyo alimentario vivir mejor y becas. El apoyo adultos mayores y los útiles escolares no se incluyen en el monto máximo.
Fuentes: elaboración Cruz Alvarez Padilla con datos del portal electrónico Programas de transferencias condicionadas. Base de datos de programas de protección social no contributivos de América Latina y el Caribe. <http://dss.cepal.org/bdplc/>

Otra evaluación de los resultados de la política social la encontramos en la siguiente información de los primeros resultados del Censo de 2010: 94% de la población hasta 14 años asiste a la escuela; de 15 a 24 años, 40% lo hace; el promedio de escolaridad de los de 15 años y más es de 8,6 años, de ellos 7% es analfabeto. La pobreza, medida en sus tres manifestaciones —alimentaria, de capacidades y de patrimonio— ha disminuido de 1996 a 2006, pero es muy sensible a revertirse en situaciones de crisis y nuevamente viene aumentando desde 2008.



Reflexiones finales

La revisión de las directrices de la política social en México —sus programas, alcances y resultados—, permite observar que independientemente de los objetivos de acumulación que imponga el patrón de acumulación, los modelos de bienestar que se han derivado no han logrado universalizar beneficios sociales y que, en su búsqueda de legitimación, se ha construido una diversidad de programas, con diferentes beneficios que profundiza la desigualdad cuyo origen se encuentra en la polarizada distribución del ingreso.

La política social se encuentra en la disyuntiva de favorecer los acuerdos de mercado que la acumulación impone: continuar impulsando al sector financiero con los ahorros previsionales y los de vivienda; abrir espacios de inversión privada en la educación y en la atención a la salud; pero al mismo tiempo y, cuidando mantener el orden social, impulsa la universalización de la atención a la salud con financiamiento principalmente público, aunque en la realidad ello pueda derivar en la generalización de servicios asistenciales muy básicos que se alejan del concepto integral de seguro social que prevaleció en el país desde los años 40 del siglo XX.

Con la perspectiva individualista que la política asume desde los años 90, muchos de los riegos que el Estado cubría han sido trasladados a los trabajadores. Los resultados que arrojan las evaluaciones de la política social nos llevan a las siguientes conclusiones:

- La política social focal de transferencias condicionadas en efectivo, pudiera contribuir a reducir la pobreza extrema, pero no la desigualdad.
- Las políticas de activación del trabajo y de la protección social no han resuelto los problemas del empleo.
- Es necesario conjugar dos frentes: la exigencia de respetar las leyes otorgando protección laboral y el fortalecimiento de la seguridad social contributiva, así como diseñar seguridad social no contributiva sobre la base de derechos ciudadanos.

La disputa por encontrar nuevas formas de conciliar la producción y la reproducción está vigente.

Bibliografía

- Adelantado *et al.* (2006) “Las relaciones entre estructura y políticas sociales: Una propuesta teórica”. En: Arteaga y Solís, *La política social en la transición*, UNAM-Plaza y Valdés, México DF.
- Barba Solano, C. (2004) *Régimen de bienestar y reforma social en México*, Serie Políticas Sociales, no. 92, CEPAL, Santiago de Chile.
- Cordera y Lomelí (1999) “El Programa Nacional de Solidaridad y el combate a la pobreza rural”. En: *Informe sobre el Programa Nacional de Solidaridad de México, para la Oficina Regional de la FAO para América Latina*, RIMISP/UNAM, Santiago de Chile, México DF.
- Esping Andersen, G. (2002) *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Ariel, Barcelona.
- Farfán, G. (2009) *Los orígenes del Seguro Social en México: un enfoque neoinstitucional histórico*, IJ-UNAM, México.

Ferriari, A., Therbon, G., y R. Castiñeiras (2004), *Política social: el mundo contemporáneo y las experiencias de Cuba y Suecia*, ASDI/INE/URU, Montevideo.

Hevia de la Jara, F. (2009) “De progreso a oportunidades; efectos y límites de la corriente cívica en el gobierno de Vicente Fox”. En: *Revista Sociológica*, a. 24, no. 70, mayo-agosto, pp. 43-48.

Pérez Maldonado, T. (2006) “Las estrategias del Gobierno”. En: Arteaga y Solís, *La política social en la transición*, UNAM-Plaza y Valdés, México, DF.

Soto, C. (2007) “A diez años de la Reforma en el IMSS”. En: *Taller de Evaluación de los Sistemas de Pensiones en México*, Iiec, México, DVD.

Osorio, J. (2005) *El Estado en el centro de la mundialización*, FCE, México DF.

Valencia, L. (2003) “Políticas sociales y estrategias de combate a la pobreza. Hacia una agenda de Investigación”, *Estudios Sociológicos*, XXI; 61, 3, COLMEX, México.

Valencia, A. (2007) “La Seguridad Social en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012”. En: *Taller de Evaluación de los Sistemas de Pensiones en México*, Iiec, México, DVD.

<http://www.imss.gob.mx/programas/oportunidades/historia.htm>

