



*La Política Social en México
hacia el Fin de Siglo*



Norma Ruiz Velázquez

**LA POLÍTICA SOCIAL EN
MÉXICO HACIA EL FIN DE
SIGLO**

PREMIO INAP 1999

Norma Ruiz Velázquez

**LA POLÍTICA SOCIAL EN
MÉXICO HACIA EL FIN DE
SIGLO**



INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.
México, 2000

**Diseño de Portada: Géminis Editores e Impresores, S.A. de C.V.
Corrección: Adriana J. Paz Mojica**

ISBN 968-6403-95-7

Derechos Reservados conforme a la Ley

Primera edición octubre de 2000

© Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

km. 14.5 Carretera Libre México-Toluca, Col. Palo Alto

05110 Cuajimalpa, D.F.

Tels.: 52-59-33-40 y 55-70-69-45

Impreso en México

México, 2000

**Se autoriza la reproducción total o parcial
de esta obra, citando la fuente, siempre y cuando
no sea con fines de lucro**

ÍNDICE

SIGLAS EMPLEADAS.	IX
PRESENTACIÓN.	XI
AGRADECIMIENTOS.	XIII
PRÓLOGO.	XV
INTRODUCCIÓN.	XIX
I. ESTADO Y POLÍTICA SOCIAL.	3
1. Las premisas sociales de la reproducción capitalista.	4
2. El Estado dual y los efectos sociales autodestructivos del mercado.	10
3. El contenido político y social del Estado democrático-liberal.	15
4. Los modos de legitimación del Estado moderno.	19
5. La política social en el Estado capitalista.	29
II. POBREZA Y MODERNIZACIÓN.	41
1. Concepto y medición de la pobreza.	41
2. Modernidad versus equidad: el debate sobre el Estado de bienestar.	55
3. El nuevo modelo económico y su impacto en los países latinoamericanos.	63
4. La década perdida: el reajuste económico y la explosión de la pobreza extrema.	70
III. POBREZA Y POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO.	83
1. Génesis y evolución de la política social en el México posrevolucionario.	83
2. La política social previa a la crisis.	90
3. La administración de la pobreza en México.	106

IV. LA POLÍTICA SOCIAL DE LA CRISIS.	117
1. La crisis de legitimidad del <i>moderno</i> Estado mexicano y la redefinición del espacio público	117
2. El nuevo modelo de asistencia social	125
3. La política de alivio a la pobreza	140
V. CRECIMIENTO CON EQUIDAD Y DEMOCRACIA SOCIAL COMO ESTRATEGIAS DE COMBATE A LA POBREZA.	159
CONCLUSIONES	183
BIBLIOGRAFÍA	189

*Dedico este logro a mi hija Vania,
el mejor premio a la vida.*

SIGLAS EMPLEADAS

AFORES	Administradoras de Fondos para el Retiro
ANUIES	Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Educación Superior
AURIS	Acción Urbana e Integración Social
BANOBRAS	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos
BNCA	Banco Nacional de Crédito Agrícola
CEIMSA	Compañía Exportadora e Importadora de Semillas
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONASUPO	Compañía Nacional de Subsistencias Populares
COPLAMAR	Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados
CORETT	Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra
COSSIES	Comisión Coordinadora del Servicio Social de Estudiantes de Instituciones de Educación Superior
CREA	Consejo Nacional de Recursos para la Atención de la Juventud
DICONSA	Distribuidora e Impulsora Comercial CONASUPO
DIF	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
FIDEURBE	Fideicomiso Urbano
FOHNAPO	Fondo de las Habitaciones Populares del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos
FOGA	Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda
FONACOT	Fondo Nacional de Fomento y Garantía al Consumo de los Trabajadores
FONAPAS	Fondo Nacional para Actividades Sociales
FOVI	Fondo de Operaciones y Descuento Bancario a la Vivienda
FOVISSSTE	Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

INCO	Instituto Nacional del Consumidor
INDECO	Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y la Vivienda Popular
IMAN	Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INI	Instituto Nacional Indigenista
INPI	Instituto Nacional de Protección a la Infancia, posteriormente, Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia
INFONAVIT	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
INN	Instituto Nacional de la Nutrición
INSEN	Instituto Nacional de la Senectud
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
LICONSA	Leches Industrializadas CONASUPO
NADYRSA	Nacional Distribuidora y Reguladora
PCP	Procuraduría de Colonias Populares
PECE	Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico
PIDER	Programa Integral para el Desarrollo Rural
PIRE	Programa Inmediato de Reordenación Económica
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Humano
PROGRESA	Programa de Educación, Salud y Alimentación
PRONASOL	Programa Nacional de Solidaridad
PSE	Pacto de Solidaridad Económica
SAM	Sistema Alimentario Mexicano

PRESENTACIÓN

El libro que hoy se presenta, *La Política Social en México hacia el Fin de Siglo*, fue distinguido por el Jurado del Certamen Premio INAP como el trabajo ganador del primer lugar relativo al año de 1999.

En este trabajo la autora logra destacar la función de la política social en tanto herramienta del Estado moderno y, con base en su análisis comprender los cambios que en ésta operan para el caso de México. Acorde con esta idea, se revisa e indaga el origen, funciones y desarrollo histórico de la política social y la conceptualización de la pobreza.

Se argumenta que la política social del Estado mexicano en el presente sexenio se ha materializado a través de distintos programas oficiales instrumentados por las dependencias de la administración pública responsables de su aplicación.

La obra en cuestión representa, en el momento actual de transición política que vive México, un tema de obligada consulta con la seguridad de que será de importancia capital en la comprensión de un modelo de política social adoptado en los últimos decenios del presente siglo.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar, quiero agradecer al Instituto Nacional de Administración Pública la premiación y publicación de este trabajo, lo que constituye un gran incentivo para continuar por este camino. Particularmente agradezco a la Dra. María del Carmen Pardo, quien forma parte del jurado del Premio INAP, el haber redactado el prólogo de esta investigación.

Agradezco también a todos quienes directa o indirectamente me han apoyado en la realización de esta empresa: a quienes me iniciaron en la práctica real de la investigación, Adriana Hernández Puente y Enrique González Tiburcio; a quien recorrió una parte de este trayecto conmigo, Juan Carlos Cruz Moreno. Gracias a mis maestros que, a pesar de los años, siguen presentes en mí: Ana María Rivadeo, Héctor Campos, Julio Moguel, Carlos Núñez, Elisa Cuevas, Jorge Godoy, Miguel Escobar, Rodolfo Jiménez, Fernando Bazúa, Mauricio Merino y Gisela Espinosa, de quien recibí un fuerte estímulo, aun sin compartir el aula. A mis amigos y compañeros de trabajo, les doy las gracias no sólo por su apoyo material, sino por el cariño que me hacen sentir: a Francisco Díaz de León, Guadalupe Saucedo, Noemí Tenorio, Edith Garcíamoreno, Armando Nieto y Juan Carlos Yépez.

Sobre todo, quiero agradecer a mi familia, especialmente a mi mamá, Guadalupe Velázquez Castillo, quien siempre insistió en la importancia del profesionalismo; y a mi esposo, Luis Demetrio Rodríguez Hernández, quien está conmigo incondicionalmente y a quien debo la realización de este esfuerzo.

PRÓLOGO

Las notables transformaciones en muchos campos que han conocido las sociedades contemporáneas, sin duda les han permitido avances que se registran como inéditos. Sin embargo, la pobreza continúa siendo un problema que sigue quedando sin solución, a pesar de que para muchos otros aspectos se hayan ideado soluciones e imaginado tratamientos, incluso sofisticados.

En esta preocupación se inscribe el libro de Norma Ruiz Velázquez, quien se pregunta ¿por qué si los países, gobiernos, organismos, especialistas y líderes sociales se han interesado y hasta comprometido con el estudio y la erradicación de la pobreza, ésta sigue aumentando?

Intentar responder a la pregunta coloca al tomador de decisiones o al investigador en una posición complicada, puesto que el problema de la pobreza es a la vez causa y consecuencia, arrastra otros de magnitudes distintas y puede conducir a enfrentar algunos incluso impredecibles.

En el centro del debate en torno al problema histórico de la pobreza aparece el Estado. En el libro se discuten ampliamente los alcances, pero también los límites que conoce el Estado capitalista, pero reconociendo que es el agente en el que recaen obligaciones sociales imposibles de eludir.

Las distintas fórmulas ideadas para combatir la pobreza han tendido a englobarse en un gran rubro identificado como política social. Norma Ruiz desmenuza su contenido, advirtiendo los límites que ha tenido su concepción como su materialización en decisiones gubernamentales. Sostiene que la política social no puede resolver un problema cuya naturaleza escapa a los límites de su diseño y puesta en marcha. Desde la perspectiva Estatal, pero sobre todo gubernamental, la política social permite contar con márgenes de legitimidad que, a su vez, producen condiciones de gobernabilidad. La erradicación de la pobreza requiere

XVI

de una estrecha vinculación entre la política económica y la social, de manera tal que resulte consistente el modelo de desarrollo con la búsqueda de equidad y justicia. En esa contradicción han quedado atrapados la mayor parte de los diseños y programas englobados en el amplio paraguas de política social y por supuesto sus resultados han quedado situados muy por debajo de las expectativas que ellos mismos generaron.

En el libro se hace un análisis de algunos de estos programas y decisiones puestos en marcha por los diferentes gobiernos en México a partir de la década de los ochenta, momento marcado por una crisis que sujeta a un severo cuestionamiento al modelo de desarrollo adoptado y pone al descubierto los límites que tuvieron dichos programas y decisiones político-administrativas, entre otras cosas, porque operaron en un contexto en el que la restricción de recursos marcó en buena medida su operación y resultados.

Al responder al imperativo de la legitimidad, la política social trasladó su eje de actuación primero moviéndose dentro de los marcos del esquema corporativo de relación entre el Estado, gobierno y sociedad, para después moverlo hacia programas de asistencia focalizada. Todo esto en medio de un repliegue del Estado, en un escenario de recursos limitados, lo que exigía mayor esfuerzo de jerarquización para la distribución de beneficios sociales.

Estos cambios, sin embargo, pusieron en evidencia la riqueza que encierra la participación de quienes son los directamente beneficiados de los programas sociales; de ahí que tanto en las recomendaciones de organismos internacionales como en decisiones gubernamentales se considere a la participación social como un insumo que enriquece la propuesta y mejora los resultados.

Finalmente, Norma Ruiz Velázquez propone una reflexión en torno al crecimiento con equidad bajo un esquema democrático en el que uno de los propósitos sea justamente el combate a la pobreza. Retoma planteamientos hechos por especialistas en el estudio de la pobreza, funcionarios, investigadores e incluso gobiernos, que sostienen que su

erradicación no puede situarse en los extremos de un péndulo. Entenderla como una acción de buena voluntad, cuya materialización en decisiones de política parece un listado de buenos deseos; pero tampoco quedarse paralizado e inmovilizado ante las dificultades y magnitud del problema.

La estrecha vinculación entre política económica y social ofrece un mejor referente para diseñar políticas integrales y de largo plazo que se sustenten en la creación de condiciones que permitan mejorar la productividad individual y social. Estas condiciones permitirán en el largo plazo superar esquemas asistencialistas e ir generando verdaderas soluciones para un problema que, teniendo la importancia que tiene, sigue quedando pendiente.

María del Carmen Pardo

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, la pobreza ha crecido de una manera vertiginosa en prácticamente todos los países del mundo, por lo que se ha convertido en un tema de gran relevancia y discusión en diversos espacios sociales: nacionales, internacionales, gubernamentales, privados, comunitarios, intelectuales, etcétera. Ello ha sido así porque la explosión de la pobreza mundial y su extensión a una dimensión extrema la ha llevado a ser vista por algunos sectores sociales como un fenómeno preocupante, que amenaza la estabilidad social no sólo de las naciones que la presentan en mayor grado, sino del orden global.

En este contexto, la conceptualización de la pobreza y las propuestas planteadas para combatirla se dividen en una amplia gama de enfoques opuestos y/o complementarios que, en términos generales, han arrojado resultados poco satisfactorios en su combate. Esta situación genera una de las preguntas que da origen a este trabajo: ¿Por qué si hay tantos países, organismos, especialistas y líderes sociales interesados en el estudio y erradicación de la pobreza, ésta no deja de avanzar?

Al tratar de responder esta pregunta y abundar en la explicación de la pobreza, poco a poco se va descubriendo que detrás de cada problema vinculado a ella hay otro más grande, ya sea económico, político o cultural, pero que hace más compleja su resolución. De aquí surge una inquietud que ha acompañado esta investigación en su desarrollo: por más complicada y fatalista que parezca la lucha contra la pobreza en una comunidad, en una nación o en el mundo entero, es inaceptable aseverar que ningún esfuerzo por combatir la pobreza tendrá éxito si no parte de una transformación del contexto político que posibilita su perpetuación. Ciertamente, existen algunos casos en los que la pobreza se ha combatido aun sin alterar el orden político dominante, pero son sólo eso, casos aislados, ubicados en un nivel microsocioal y, la mayoría de las veces, promovidos por redes de beneficencia privada y organizaciones no gubernamentales, no por una política deliberada del Estado.

Así, surge otra pregunta que guía este trabajo: ¿Concretamente, qué hace el Estado, como ente central de la organización social, para combatir la pobreza? La respuesta a esta pregunta implicó precisar una serie de conceptos y categorías que dieron cuerpo al marco teórico y al contexto histórico de esta investigación: Estado capitalista, Estado de bienestar, democracia liberal, socialdemocracia, derecho social, política social, modernidad, globalización, eficiencia, legitimidad, gobernabilidad, corporativismo, necesidades humanas, salario y, desde luego, pobreza, entre otros. Pero, como lo que se pretendía saber particularmente era ¿qué hace hoy el Estado mexicano para combatir la pobreza?, surgió otra extensa parte de estudio en la que se recabaron los antecedentes de la política social en México, su contexto, sus objetivos, su evolución, sus determinantes y su estado actual.

De esta forma, se constituyó como objetivo general de esta investigación el siguiente: Analizar la función de la política social como herramienta del Estado moderno y, con base en ello, comprender los cambios operados en ésta, para el caso de México, durante el periodo 1988-2000. Específicamente, se desarrollan los siguientes puntos:

- Conocer el origen y función de la política social en el marco de desarrollo del Estado capitalista.
- Analizar las determinaciones económicas, sociales y políticas que configuran la forma de desarrollo histórico de la política social en el Estado moderno.
- Determinar las recientes transformaciones operadas en el modelo de desarrollo del capitalismo mundial, así como sus efectos sobre el patrón de crecimiento económico y el bienestar social en México.
- Conocer los conceptos de pobreza manejados por los especialistas en su estudio, así como los diversos métodos propuestos para su medición.
- Describir el papel de la política social como herramienta institucional del Estado mexicano.
- Con base en el impacto del modelo de desarrollo nacional adoptado a partir de 1982, analizar la nueva respuesta por parte del Estado a los problemas de política social.
- Precisar, para el caso de México, los propósitos y alcances de la

política social frente al elevado índice de pobreza y pobreza extrema del país.

Al indagar y analizar el papel que cumple la política social en relación al proceso de acumulación capitalista y a la convivencia social dentro de este tipo de Estado, se comprenden también sus principales objetivos, sus alcances y sus limitaciones, lo que permite entender por qué la pobreza se ha convertido en un fenómeno explosivo y por qué es abordada desde distintos enfoques. En cuanto a la política social en México, al estudiar los cambios en los contextos internacional y nacional a partir de los años setenta resultan más claras las razones de su reciente evolución, así como de su falta de logros.

El planteamiento central de este trabajo es el siguiente: la política social no puede resolver por sí sola un problema para el que no ha sido creada, esto es, la pobreza. Su objetivo es generar los niveles mínimos de legitimidad que permitan actuar al Estado, esto es, que desactiven las amenazas de ingobernabilidad. Aun en este sentido, la política social en México ha fracasado en los últimos años, si no rotunda, sí parcialmente.

En cuanto al combate a la pobreza, éste no puede ser producto solamente de la política social, se requiere una estrecha articulación de ésta con la política económica, de modo que operen en un mismo sentido, no en direcciones opuestas, lo que la ubica también en la arena propiamente política. Por ello, es preciso hablar de una estrategia de crecimiento con equidad y democracia social para combatir la pobreza.

De este modo, en los primeros cuatro capítulos de este trabajo se describe el funcionamiento del sistema de producción capitalista, sus elementos económicos, sus formas de organización política, sus determinaciones sobre la acción social del Estado, las transformaciones de las últimas décadas, sus efectos sobre las condiciones de vida de la población y el debate general en torno a la fórmula eficiencia-equidad; se abordan diversos conceptos de pobreza, así como formas de medirla y atacarla y, concretamente, cómo ha sido manejada la pobreza por el Estado mexicano posrevolucionario, cuál fue el modo de operar de la

política social en México durante varias décadas, en qué ha cambiado, debido a qué condiciones y cuáles han sido sus efectos tanto sobre la población, como sobre la relación de ésta con el Estado.

En el último capítulo de la investigación se ha retomado una propuesta teórica, más que de lucha contra la pobreza, de desarrollo económico, político y social: Crecimiento con equidad y democracia social como estrategias de combate a la pobreza. Esta propuesta ha sido desarrollada por diversos analistas especializados en el estudio de la pobreza, particularmente por funcionarios y académicos vinculados a organismos dependientes de las Naciones Unidas, aunque también se han suscrito a ella diversos gobiernos, pero únicamente en términos formales. Aunque desde un punto de vista político esta propuesta puede parecer poco factible en el corto plazo para el caso de México y muchas otras naciones, ello no impide determinar los problemas específicos y concretos del combate a la pobreza en el momento actual y las acciones que precisa su resolución. Se trata, en todo caso, de conocer los retos reales que implica la disminución de la pobreza y evitar en este intento tanto las posiciones voluntaristas desbordantes en buenos deseos, como las posiciones maniqueístas que invitan a la parálisis y al fatalismo.

Como una conclusión adelantada, se puede afirmar que la política social en México no tiene como primer objetivo resolver las manifestaciones de la pobreza y, mucho menos, sus causas. Su función como instrumento del Estado radica en reaccionar ante la presión social coyuntural, resarcir su déficit de legitimidad y compensar, en la medida de sus posibilidades lógicas internas, los efectos sociales negativos del desarrollo capitalista, por lo que no cabe esperar un cambio espontáneo en la definición de la política social y, como parte de ella, en los programas de combate a la pobreza en México.

Lo anterior impide tener una perspectiva optimista respecto a los diversos fenómenos desestabilizadores que vive México en el momento actual, estrechamente vinculados con la aguda inequidad social, pues los recientes cambios políticos no parecen apuntar hacia una redefinición orgánica y racionalmente sostenible de las políticas económica y social,

lo que tarde o temprano podría aproximarnos a una abierta situación de violencia e ingobernabilidad.

En este sentido, resulta de suma importancia contar con un grado de participación ciudadana que acompañe un cambio de énfasis en la voluntad política para construir un Estado responsable, realmente solidario, capaz de dirigir un modelo de desarrollo nacional en el que quepa la sociedad en su conjunto; un Estado que dé cabida a la sociedad en la discusión, planeación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas dirigidas a resolver uno de los problemas históricos de México, como lo es la pobreza.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas

CONSEJO DIRECTIVO

Presidente

José Natividad González Parás

Vicepresidentes

Alejandro Carrillo Castro

Guillermo Haro Bélchez

Consejeros

Arsenio Farell Cubillas

Sergio García Ramírez

Omar Guerrero Orozco

Carlos Jarque Uribe

María del Carmen Pardo

Fernando Solana Morales

Jorge Tamayo López-Portillo

Javier Treviño Cantú

Pedro Zorrilla Martínez †

Tesorero

Alejandro Valenzuela del Río

Secretario Ejecutivo

Néstor Fernández Vertti

COORDINACIONES

Desarrollo y Formación

Permanente

Elena Jeannetti Dávila

Estados y Municipios

José de Jesús Arias Rodríguez

Consultoría y Asistencia Técnica

Ana Guadalupe Villarreal Chapa

Investigación y Desarrollo de Sistemas

Andrés Andrade Berzabá

Programa de Profesionalización del Servicio Público

Ma. del Pilar Conzuelo Ferreyra

Administración y Finanzas

Valentín H. Yáñez Campero

Comité Editorial

Andrés Andrade Berzabá

José de Jesús Arias Rodríguez

Yolanda de los Reyes

José Chanes Nieto

Néstor Fernández Vertti

Virgilio Jiménez Durán

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

MIEMBROS FUNDADORES

Antonio Carrillo Flores	Mario Cordera Pastor
Gulberto Loyo	Gabino Fraga Magaña
Rafael Mancera Ortiz	Jorge Gaxiola
Ricardo Torres Gaytán	José Iturriaga
Raúl Salinas Lozano	Antonio Martínez Báez
Enrique Caamaño Muñoz	Lorenzo Mayoral Pardo
Daniel Escalante	Alfonso Noriega
Raúl Ortiz Mena	Manuel Palavicini
Rafael Urrutia Millán	Jesús Rodríguez y Rodríguez
José Attolini	Andrés Serra Rojas
Alfredo Navarrete	Catalina Sierra Casasús
Francisco Apodaca	Gustavo R. Velasco
Álvaro Rodríguez Reyes	

CONSEJO DE HONOR

Gustavo Martínez Cabañas
Andrés Caso Lombardo
Luis García Cárdenas
Ignacio Pichardo Pagaza
Raúl Salinas Lozano

La Política Social en México hacia el Fin de Siglo

Se terminó de imprimir en octubre del 2000 por
Géminis Editores e Impresores, S.A. de C.V., Emma No. 75
Col. Nativitas, México, D.F.

La edición en tiro consta de 1000 ejemplares y estuvo
al cuidado de la Subcoordinación de Difusión.

Distribución a cargo del INAP.