

LA POLÍTICA SOCIAL MODERNA: EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS.

Rolando Cordera Campos
Facultad de Economía, UNAM

1. La política social en México como parte de la estrategia de crecimiento industrial y urbanización.

El desarrollo social se cuenta entre los propósitos básicos y principios rectores del proyecto de nación contenido en la Constitución de 1917. Desde entonces, los esfuerzos del Estado en materia de política social como la educación y salud pública, la seguridad social, la dotación de servicios se han multiplicado, aunque parecen minúsculos frente a la extrema pobreza y la desigualdad que van íntimamente ligados al desarrollo del país.

Nuestro análisis comienza a partir de la década de los cuarenta, Periodo en el cual la política social del Estado mexicano se define con claridad cuando se funda el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) como organismo gestor central de la seguridad social para los trabajadores y el Departamento de Salubridad y Asistencia se convierte en Secretaria de Estado.

Sin embargo, el desarrollo de la seguridad social en México fue desigual y privilegió a los sectores mas organizados de la población: los trabajadores asalariados y sindicalizados. Años después se crea a su vez, el Instituto de Seguridad Social y Servicios para los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

Esta situación es el resultado del crecimiento industrial y de la urbanización posteriores a la segunda guerra mundial que concluyó en la etapa del llamado desarrollo estabilizador entre 1956 y 1970. Esta estrategia fue favorable al crecimiento, pero no propició un desarrollo social mas homogéneo y equilibrado. En 1940, dos de cada tres mexicanos vivían en localidades de menos de 2 mil 500 habitantes. En todo el país existían 105 mil localidades rurales, mientras que a lo largo del territorio nacional existan 55 ciudades de 15 mil o mas habitantes. En contraste, en 1970 el desarrollo urbano e industrial iniciado cuarenta años atrás se expresaban en las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey que eran los principales núcleos urbanos del país.

El acelerado crecimiento industrial rebasó con mucho la capacidad de los ayuntamientos –y del propio gobierno federal en el caso de la Ciudad de México- para dotar de servicios a la población rural desplazada hacia los principales centros urbanos. Los años de crecimiento sostenido, al no contar con una adecuada planeación urbana y con un desarrollo rural que fuera a la par de la urbanización, fueron también años de profundización de los desequilibrios regionales. Estos síntomas de las insuficiencias del modelo de desarrollo para garantizar mínimos de bienestar a todos los mexicanos, llevaron al Estado a formular los primeros programas de atención a grupos-objetivo, en lo que constituye el inicio de la experiencia mexicana

reciente en el combate a la pobreza.

2. Primeros programas de combate a la pobreza rural.

En 1971, con el mismo propósito de promover el desarrollo rural de las áreas marginadas, se instrumentaron nuevos programas sectoriales como el de Caminos de Mano de Obra, que más adelante se denominaría simplemente Obras Rurales; el de Unidades de Riego para el Desarrollo Rural, y el de Atención a las Zonas Áridas e Indígenas. En 1973 se creó el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (Pider), que en 1980 se redefiniría como un Programa Integral para el Desarrollo Rural. Sus objetivos estaban encaminados a coordinar dentro de un solo programa a los tres niveles de gobierno, así como a organizar a las comunidades rurales a fin de que las inversiones realizadas en ellas fueran autofinanciables. El Pider fue un programa que dependía de la Presidencia de la República y que contó con apoyos de organismos internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, los cuales ponían como condición que un cierto porcentaje de sus recursos se destinara a aspectos productivos. La participación del Pider en el gasto público realizado durante el tiempo que operó fue de 1.34%. El Pider fue el primer instrumento que basó su funcionamiento en la coordinación y cooperación de las entidades y dependencias federales en los ámbito nacional y estatal y, por lo mismo, fue el antecedente inmediato de los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados (Coprodes), que posteriormente se convirtieron en los Comités de Planeación para el Desarrollo (Coplades).

3. COPLAMAR y SAM: caracterización de la pobreza y programas específicos.

En enero de 1977, se creó la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR); su objetivo fue “articular acciones que permitieran que las zonas rurales marginadas contaran con elementos materiales y de organización suficiente para lograr una participación más equitativa de la riqueza nacional”. Se buscaba también, en forma explícita, que los grupos en condiciones de desventaja alcanzaran una situación de mayor equilibrio en el juego de fuerzas de la nación.

Los objetivos específicos del programa fueron: aprovechar adecuadamente la potencialidad productiva de los grupos marginados y de las zonas donde se hallaban asentados, que asegurara una oferta más abundante de bienes, fundamentalmente de alimentos y servicios; promover el establecimiento de fuentes de trabajo y su diversificación en las zonas marginadas, mediante la canalización de recursos públicos y privados y la capacitación de los núcleos de población, cuidando de la cabal observancia de las leyes laborales y demás aplicables; lograr una remuneración justa para el trabajo y los productos generados por los grupos marginados y promover una mayor aplicación de recursos que beneficien a los estratos más pobres en materia de alimentación, salud, educación y vivienda para propiciar un

desarrollo regional más equilibrado; finalmente, fomentar el respeto a las formas de organización, de los grupos rurales marginados para fortalecer su capacidad de negociación en las fases de producción, distribución y consumo.

Otro programa relacionado con la política social del sexenio 1976-1982 fue el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), que se instrumentó a partir de marzo de 1980, ante la crisis agrícola suscitada en el país en la segunda mitad de la década de los sesenta. Esta crisis que tuvo como una de sus principales manifestaciones la pérdida de autosuficiencia alimentaria en alimentos básicos tanto del sector agropecuario como del pesquero y la pauperización de gran parte de la población rural.

El SAM se propuso como objetivo combatir esos dos aspectos. Estableció metas basadas en un perfil alimentario mexicano, cuya población objetivo, estaba constituida por quienes no alcanzaban los requerimientos mínimos normativos nutricionales. Aunque este programa tenía una orientación predominantemente productiva, se concebía como parte de una estrategia en la cual el logro de la autosuficiencia se asociaba a la superación de la pobreza rural.

La estrategia del SAM comprendía todos los eslabones de la cadena de producción y consumo de alimentos, desde el incremento en la producción de alimentos básicos, hasta diversos apoyos directos al consumo de las mayorías, pasando por el fortalecimiento de una industria de bienes de capital agroalimentaria, el impulso a la investigación tecnológica de procesos y el enriquecimiento nutritivo de alimentos, con especial énfasis en las necesidades y posibilidades de las pequeñas y medianas empresas.

Estos programas fueron los últimos aplicados e implementados antes del gran cambio estructural y ajuste económico de principios de la década de los ochenta; a partir de entonces se procedió a revisar profundamente las políticas sociales.

4. Ajuste económico, cambio estructural y revisión de las políticas sociales en el marco de la reforma económica del Estado.

Cuando en 1982 el modelo de desarrollo aplicado en el pasado entró en un período de crisis --ya evidente en los años setenta y que en los ochenta se agudizó con los consecuentes problemas económicos y sociales-- el gobierno del presidente Miguel de la Madrid tomó una serie de medidas tendientes a abatir los efectos más dramáticos de la crisis;

Con la puesta en práctica del programa de ajuste en 1983, el gasto gubernamental sufrió grandes recortes, incluido el relacionado en el desarrollo social. Así, la década de los ochenta se caracterizó por un paulatino deterioro de las tradicionales políticas de bienestar social.

Programas como el Pider, Coplamar y Sam, basados en recursos presupuestales federales, difícilmente podían sobrevivir en condiciones de austeridad fiscal, además de que adolecían de fallas que

ameritaban su reestructuración. A partir de 1983, y como parte del ajuste fiscal y administrativo, estos y otros programas específicos fueron eliminados o asimilados en parte a otras acciones del gobierno federal. La política social en conjunto se vio sometida a los criterios de saneamiento fiscal y de mayor eficacia en la asignación de los recursos públicos, lo cual significó más selectividad en el otorgamiento de apoyos presupuestales. Los programas específicos de compensación ante los efectos de la crisis fueron una excepción, como los Programas Regionales de Empleo, cuyos alcances fueron poco notables.

La reforma económica se enfrentó al problema de optimizar el gasto para atender las demandas sociales, sin alterar los equilibrios macroeconómicos básicos. Esto es factible cuando se tiene claridad en las prioridades públicas, de tal suerte que se puedan ir reduciendo los gastos accesorios o secundarios en beneficio de los programas prioritarios de gasto. Esto se logra también mediante una redefinición de las áreas de acción entre los sectores público y privado y con una distribución de funciones entre los mecanismos de mercado y la regulación estatal para lograr un buen funcionamiento de la economía. En ese sentido, la reforma puede hacerse no para desmontar el Estado, sino para fortalecerlo en sus áreas de competencia tradicionales y con ello ampliar su capacidad para concentrarse en lo básico, que es mantener la seguridad nacional y promover la justicia social.

5. El Programa nacional de Solidaridad.

Los resultados de este esfuerzo fueron desiguales y no compensaron los drásticos impactos de la crisis económica. Con todo, en 1988 se inicia un nuevo periodo con programas específicos de compensación y promoción social. El primero de estos programas es el Programa Nacional de Solidaridad, que se planteó el propósito de optimizar las acciones factibles con recursos escasos. Los retos eran considerables: a los rezagos de los grupos tradicionalmente más vulnerables se sumaban ahora los de grandes contingentes de población que habían dejado de ser atendidos por la política social en años anteriores; a la necesidad de construir espacios educativos, sistemas de agua potable y alcantarillado y de ampliar la infraestructura sanitaria se adicionó la urgencia de rehabilitar y dar mantenimiento a la infraestructura que había sido relegada durante la crisis; a las demandas de nuevas carreteras se agregaron los reclamos por dar mantenimiento y rehabilitar a las ya existentes.

Solidaridad nació como una propuesta para atender carencias sociales, conjugando creatividad institucional y participación social, en el marco de un proceso de reforma económica que obligó también a revisar las relaciones entre el Estado y la sociedad y a ejecutar con eficacia la acción institucional. Para asegurar la transparencia en el manejo de los recursos y la pertinencia de los trabajos a emprender, Solidaridad propuso desde el principio un esfuerzo compartido entre el Estado y la sociedad. El Programa, en medio de restricciones presupuestales muy agudas, intentó desde el principio destinar la totalidad de sus recursos a inversión social, tratando de evitar que éstos pasaran

por los filtros de las grandes burocracias. Para lograr sus objetivos, era necesario modificar la concepción tradicional de la obra pública.

A partir de 1989, conforme se avanzó en la reforma económica y se liberaron recursos, el gasto social fue en aumento: en 1988 representaba 31.9% del gasto programable; en 1989 fue de 35.5% y para 1993 absorbía más de la mitad: 51.1% de ese gasto. En 1994, el gasto social representó 54.5% del gasto público total. La recuperación del gasto social fue significativa en el sector salud, que ejerció en 1993 un gasto real mayor 78.2 % al de 1988. También el gasto en educación registró un incremento importante: 77.4% más en términos reales que el de 1988. Pero el sector más dinámico de la política social fue el de Solidaridad y Desarrollo Regional: los recursos manejados por el ramo XXVI entre 1988 y 1993 pasaron de 11, 800 millones de pesos de 1980 a 39, 800 millones, también de 1980, o lo que es lo mismo, el gasto social en Solidaridad y desarrollo regional creció entre 1988 y 1993 337.3%. Esta expansión del gasto social se fue dando paulatinamente, en el marco de la estabilidad de precios conseguida y sin sacrificar la meta de conservar el equilibrio de las finanzas públicas.

El universo al que se orientó Pronasol estaba conformado por los pueblos indígenas, los campesinos de escasos recursos y los grupos populares urbanos que más resienten los problemas de las grandes aglomeraciones. Las áreas que recibieron atención prioritaria fueron: alimentación, regulación de la tenencia de la tierra y de la vivienda; procuración de justicia; apertura y mejoramiento de espacios educativos; salud; electrificación; agua potable; infraestructura agropecuaria, y preservación de los recursos naturales, todo ello por medio de proyectos de inversión recuperables tanto en el campo como en la ciudad.

6. Alcances y limitaciones del Progesa.

En 1997 el gobierno inicia el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA). En el marco de una política social integral, Progresá proporcionaría un conjunto de servicios de educación, salud y alimentación fundamentales para el desarrollo de las capacidades de las familias en condiciones de pobreza extrema.

Con Progresá se busca sustituir Pronasol, asegurar mas eficiencia en el gasto y mas transparencia en su asignación. Se pretendía también, responder a las criticas a Pronasol en particular a aquellas que lo veían como un instrumento de manipulación clientelar y electoral.

Con el objetivo de ampliar las oportunidades de las familias mexicanas que vivían en condiciones de pobreza extrema en el medio rural, Progresá se propuso atender de manera simultánea y continua las necesidades básicas de estas familias para que pudieran desarrollar sus capacidades e insertarse productivamente en la sociedad. Se quería así articular la acción asistencial con el desarrollo del capital humano.

Las acciones de Progresá se sustentaron en cinco objetivos particulares fundamentales: a) Mejorar substancialmente las condiciones de educaci3n, salud y alimentaci3n de las familias en condici3n de pobreza extrema, particularmente las de poblaci3n vulnerable. b) Integrar las acciones de educaci3n y salud para que el aprovechamiento escolar no se vea afectado por enfermedades o desnutrici3n de los ni1os y j3venes. c) Procurar que los padres de familia dispongan de medios y recursos suficientes para que sus hijos completen la educaci3n b3sica. d) Inducir la responsabilidad y la participaci3n activa de los padres y de todos los integrantes de las familias a favor del beneficio que significa para los ni1os y los j3venes mejorar su educaci3n, salud y alimentaci3n. e) Promover la participaci3n y el respaldo comunitario en las acciones de Progresá para que los servicios educativos y de salud beneficien al conjunto de familias de las localidades donde opera.

La Secretaríá de Desarrollo Social fue la responsable de la coordinaci3n general del programa a trav3s de la Coordinaci3n Nacional de Progresá (Conprogresá), 3rgano creado con el objeto de formular, coordinar y evaluar la ejecuci3n de Progresá.

En la operaci3n de Progresá participaron, a nivel federal, las secretarías de Desarrollo Social, de Educaci3n P3blica y de Salud, así como tambi3n, el Instituto Mexicano del Seguro Social. A nivel estatal, los gobiernos de las entidades federativas eran los responsables de los servicios de educaci3n b3sica y de la atenci3n a la salud de la poblaci3n abierta, así como de la operaci3n de los componentes respectivos de Progresá. Tambi3n, se cont3 con el apoyo de las autoridades municipales.

7. La Políticá social actual.

Hoy en día, los programas de combate a la pobreza, urbana y rural, y en general de la políticá social no han perdido importancia dentro de la actual administraci3n. De manera expresa se admite que los t3rminos en que se encuentra la poblaci3n mexicana en cuanto a pobreza y desigualdad no han variado considerablemente a lo largo de las pasadas d3cadas.

La políticá social de la administraci3n p3blica de 2000-2006 busca iniciar una nueva generaci3n de políticás sociales que permita dar continuidad a aquellos programas que han tenido 3xito en el pasado, pero complementándolos con acciones que est3n dirigidas a atacar las causas y no solamente las manifestaciones de la pobreza. En consecuencia, se propone construir un diagnostico mas preciso de los determinantes de la pobreza, indicadores objetivos que permitan evaluar los avances en su erradicaci3n y programas que permitan reforzarse mutuamente hasta construir una estrategia integral de superaci3n de la pobreza.

Una característicá importante de la actual políticá social es el avance en la medici3n y conceptualizaci3n de la pobreza. Para poder hacer una evaluaci3n mas objetiva y sistemática de la evoluci3n del desarrollo social es importante contar con indicadores concretos e informaci3n adecuada. Como parte de estos esfuerzos emprendidos en esta direcci3n, es importante que la Secretaríá de

Desarrollo Social haya convocado a un grupo plural de especialistas para conformar el Comité Técnico de Medición de la Pobreza, con el objeto de discutir la metodología para construir el índice de pobreza que será utilizado para evaluar la evolución de la misma como el impacto de las acciones que el gobierno realiza para erradicarla.

La política social se fundamenta en un diagnóstico que recoge la experiencia de los programas anteriores para tratar de identificar las razones por las cuales a pesar de los esfuerzos realizados la pobreza se resiste a ser erradicada de México. Las conclusiones a las que se ha arribado permiten identificar como causa principal de la persistencia de la pobreza al conjunto de restricciones tanto como la acumulación de activos generadores de ingresos, como para su utilización. Las principales restricciones que se han identificado son:

1. De oferta de servicios básicos
2. De capacidades mínimas para participar en la actividad económica
3. De patrimonio o capacidad para invertir
4. De riesgo o falta de mecanismos de protección
5. De entrada a los mercados laborales o de oportunidades de crédito

La política social esta orientada a lograr avances en tres direcciones que se refuerzan mutuamente para apoyar la creación de activos generadores de ingresos:

1. Creación y ampliación de capacidades básicas.
2. Creación o consolidación del patrimonio familiar.
3. Protección a contingencias como enfermedades, accidentes, desastres naturales, entre otros.

El principal propósito de las políticas orientadas en estas tres direcciones es crear condiciones para la incorporación exitosa a los mercados laborales, que detonen círculos virtuosos de mayor capacitación, mayores ingresos y superación de la pobreza. De esta forma, la política social corrige las fallas del mercado para hacer posible una incorporación exitosa de la población de mas bajos ingresos a las actividades productivas, en vez de crear mecanismos asistenciales que generan relaciones clientelares que para generar su propia reproducción no incluyen incentivos para la superación de la pobreza.

El nuevo enfoque de la política social se traduce en una estrategia orientada a atacar las causas de la pobreza y a apoyar el desarrollo de posterior de las familias que superen esta condición. La estrategia Contigo tiene cinco vertientes a las que corresponden programas operados por distintas dependencias. Para ampliar la oferta de servicios se ha instrumentado la estrategia microregiones y recientemente el programa Hábitat; para el incremento de capacidades se amplió el programa Progresá y se le transformo en Oportunidades; para generar opciones productivas se mantiene el programa Crédito a la Palabra; para apoyar la creación y consolidación de patrimonio se ha intensificado los programas de vivienda progresiva y para ampliar la cobertura de servicios de salud se reformo la Ley General de

Salud para crear el Seguro Popular de Salud, que deberá garantizar que toda la población que no cuente con algún régimen de seguro social para trabajadores o sus familias este cubierta por el seguro para el año 2010.

En 2002 el Programa Oportunidades alcanzo una cobertura de 4.2 millones de familias distribuidas en 68 mil localidades. El programa busca generar activos para la superación de la pobreza por la vía de elevar la educación, los niveles de salud y la nutrición de las familias mediante una transferencia monetaria y suplementos alimenticios condicionados a la asistencia de los niños a la escuela y a la supervisión de sus niveles de salud.

Una parte importante de la estrategia, es el reconocimiento explícito de la necesidad de es encontrar nuevos mecanismos de financiamiento para los sectores de la población que hoy no tienen acceso al crédito. La existencia de canales alternos de financiamiento sin una adecuada regulación estatal se ha traducido, en muchos casos, en un riesgo adicional para las familias de bajos recursos por lo que es necesario diversificar la oferta de crédito para estos sectores de la población con el respaldo de un marco jurídico adecuado a sus necesidades.

8. Cuatro desafíos actuales y futuros de la política social.

Podemos identificar cuatro grandes desafíos para los siguientes años en esta materia.

i) Descentralización, federalismo y política social.

Para atender las demandas de recursos planteadas por los estados y los municipios en materia de bienestar social y cumplir con diversos programas y compromisos del gobierno federal en materia de descentralización se integraron en el Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación siete fondos de aportaciones: a) para educación básica y normal (FAEB); b) para los servicios de salud (FASSA); c) para la infraestructura social (FAIS); d) para el fortalecimiento de los municipios (FAFMDF); e) de aportaciones múltiples (FAM); f) para educación tecnológica y de adultos (FAETA) y, g) para la seguridad pública de los estados y el Distrito Federal (FASP). Estos recursos que la federación transfiere a los estados en buena medida se destinan a la atención de las necesidades de educación, salud e infraestructura social básica en las localidades de mayor pobreza y marginación. A nivel nacional el 62% del total de las aportaciones se destina a educación básica, el 12% a salud y el 10% a infraestructura social (la suma de estos tres fondos representa el 84% del total de las aportaciones). A ello hay que añadir el Programa de Apoyos para el Fortalecimiento a las Entidades Federativas (PAFEF).

Entre 1998 y 2002 el gasto de los estados y municipios ha crecido más rápido que el de la Federación. Mientras que en ese lapso el gasto neto total de la federación aumentó, en términos reales, 24.3% las

participaciones lo hicieron en 36.1% y las aportaciones a los fondos en 34.4%. Con ello, la participación del Ramo 28 dentro del gasto neto total del gobierno federal pasó de 13.7% a 15% y la del Ramo 33 pasó de 13.8% a 14.9%. Ambos ramos representan actualmente casi el 30% del gasto neto total del gobierno federal. Asimismo, el gasto neto total por habitante creció 15% en términos reales en ese mismo lapso, en tanto que las participaciones por habitante lo hicieron en 26% y las aportaciones por persona a los fondos lo hicieron en 24.5%. Desde luego que el grueso de esos incrementos en las participaciones y en las aportaciones se dieron en el periodo 1998 a 2000. De hecho, en lo que va del año en curso las transferencias de la federación a los estados ha disminuido en términos reales respecto al nivel del año pasado.

Todos los estados se han beneficiado del incremento de los recursos que la federación les ha transferido, pero en diferente proporción. Como resultado de ello, la estructura de las transferencias federales (participaciones mas aportaciones a los siete fondos y al PAFEF) a los estados se ha modificado. Algunos estados se han beneficiado mas que otros. En parte, como resultado de ello, las diferencias en el desarrollo económico y social de los estados ha aumentado y la desigualdad (de ingreso, riqueza y servicios sociales) entre ellos es mayor de lo que era antes.

ii) Una política educativa para la democracia y la equidad.

México ha realizado un vasto esfuerzo en materia de educación, en 1950 el sistema educativo tenía 3 millones de alumnos y para el 2000 la cifra se había elevado a 30 millones, pero como ocurrió después de la segunda guerra mundial, las políticas educativas tendieron a enfatizar los aspectos cuantitativos en detrimento de los cualitativos. Se concebía el sistema como una caja negra: se conocía lo que entraba, y se conocía lo que salía pero se ignoraba que ocurría en su interior. La investigación educativa era pobre. Los contenidos, métodos de enseñanza y la formación de profesores, permanecieron inamovibles, lo cual, condujo a resultados de aprendizaje pobres. No fue sino hasta los años sesenta la UNESCO comenzó a utilizar el termino de "calidad".

En México ese viraje comenzó a darse en 1970-1971, con la reforma educativa, emprendida por Luis Echeverría, con notables limitaciones (escasa claridad de propósitos, dificultades de instrumentación, resistencia del magisterio y orientaciones populistas) pero, a la postre consiguió el cambio de libros de texto y planes de estudio de las escuelas primarias y secundaria, adoptándose el estilo estadounidense de organización curricular por áreas e innovaciones como las escuelas secundarias técnicas. Años más tarde en el gobierno de José López Portillo se crea la Universidad Pedagógica Nacional (1978) y la reforma de educación normal, realizada en el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1984)

El nuevo escenario mundial de los años ochentas, marcado por la revolución tecnológica, la

globalización el neoliberalismo, la emergencia de países asiáticos de industrialización política y el protagonismo multifacético de organismos financieros internacionales . Una ola de futurismos anunciaba por medio de varios autores, el surgimiento de “la sociedad del conocimiento”.

El conocimiento es el factor determinante en la producción económica; la principal fuente de riqueza. En la globalización el éxito de las naciones iba a depender de su competitividad y esta a su vez, estaba dada por la capacidad de las naciones para producir manipular y adaptar tecnologías de frontera. La educación adquiriría una posición de privilegio.

Un rasgo sustantivo peculiar entre del orden globalizado es la polarización entre las naciones pobres y ricas, contraste que se hizo palpable en A.L. durante la llamada década perdida (la década de los ochenta). La CEPAL y la UNESCO comenzaron a desarrollar una propuesta que diera capacidad de iniciativa y respuesta a AL frente a nuevas circunstancias. En 1992 publicó: Educación y conocimiento: ejes de la transformación educativa con equidad, con una sugerencia básica “ la incorporación y difusión deliberada y sistemática del progreso como pieza clave para la transformación productiva vinculada a una creciente democratización política y social.” Era necesario profundizar en la relación del sistema educativo, capacitación investigación y desarrollo tecnológico.

Un dilema crucial que se planteaba era la creciente tecnificación del estado que demandaba la nueva economía mundial y las añejas exigencias de equidad social que provenían de amplios sectores sociales.

“La tecnificación, decía el documento, es una especie de camisa de fuerza que proviene de la articulación con el exterior y limita los márgenes de libertad en la adopción de políticas y puede dar lugar a conflictos con sectores inadecuadamente representados en el estado”. Son necesarios cambios institucionales (modernizadores) en la organización empresarial, las relaciones laborales, los vínculos entre sector público y privado, la descentralización regional, la sustentabilidad y la reforma educativa. Esos cambios son inevitables si se desea alcanzar la competitividad nacional.

El análisis de los sistemas educativos de A. L. conduce a una serie de conclusiones contradictorias:

Ha habido una significativa expansión de la cobertura en escuela primaria y secundaria, el sistema está segmentado socialmente y hay un evidente desequilibrio entre el campo y la ciudad y que existe deficiencia en la calidad (alfabetos funcionalmente analfabetos), obsolescencia curricular, baja calidad en la educación superior y la movilidad social vía educación se ha detenido.

En este contexto, el gobierno de Carlos Salinas de Gortari lanzó, en 1992, un Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica que, en esencia, incluía dos reformas orgánicas del sistema educativo: 1) los estado pasaron a operar directamente el subconjunto de escuelas de nivel básico. 2)

un nuevo sistema de gestión escolar en donde se daba participación a la sociedad en asuntos escolares a través de un sistema de “consejos de participación social” (escolar, municipal, estatal y nacional).y la actualización de planes y programas.

Se lanzó además un programa permanente de actualización de maestros a través de un sistema de Centros de Maestros y un nuevo mecanismo de premios al desempeño de los docentes (Carrera Magisterial).

Con esta reforma educativa se imprimió un nuevo aliento a la tarea escolar, pero pronto se pudo ver que su impacto era limitado y que algunas de sus cláusulas fueron abiertamente desacatadas en la práctica como ocurrió con los llamados “consejos de participación social”.

Finalmente en 1997-1998 se realizó una reforma, más bien superficial, de los planes de estudio de las escuelas normales sin que se tocaran aspectos cruciales de ese subsistema escolar en clara situación de desastre.

La reforma de 1992, como hemos visto, tuvo un sentido modernizador, más no justiciero. El sistema escolar de México, ciertamente ha crecido pero presenta problemas estructurales que no han sido removidos. Entre éstos se encuentran: El centralismo, la burocracia, el poder judicial, modelo educativo instructivista, ausencia de sistemas eficaces de evaluación, rezago en aprendizajes y cultura científica, entre muchos otros,

Quedan muchos aspectos por tratar. Uno, obvio, es la necesidad de un sistema eficaz de orientación vocacional que provea de información veraz y abundante a los jóvenes y a sus padres para que decidan las carreras que desean estudiar.

iii) Nueva ruralidad.

La óptica sobre la ruralidad y su relación con el resto de la sociedad y con la pobreza ha venido cambiando entre los estudiosos del tema, los gobiernos y los organismos internacionales. En nuestro país, durante las dos terceras partes del siglo pasado, aparentemente la sociedad, a través de la opinión pública, y muy importantemente, la sociedad rural, tenían confianza en que la reforma agraria y el crecimiento económico arrasarían con la miseria rural. Había consenso en que la función del campo era proveer al proceso de industrialización de divisas, mano de obra y alimentos baratos, sin grandes inversiones, salvo las que se hicieron en irrigación en la primera mitad del siglo. Los subsidios al precio de los granos básicos, por su parte, sobretodo después de los sesentas, fueron un subsidio al salario y al consumo urbano y no a la producción agrícola.

El campo pudo apoyar el proceso de urbanización e industrialización a costa de ir acumulando rezagos

sobre todo respecto a los ingresos de las familias e ir expandiendo el área cultivada a costa de los recursos forestales, de la degradación de los suelos, y de un uso muy irracional del agua. El costo de esto también fue el ahondar la diferenciación regional en términos no solamente de infraestructura productiva, sino también sociales y políticos, entre el norte y el occidente y el sur y centro sur.

Tanto el papel del sector en el financiamiento del crecimiento económico de México, como la viabilidad de la reforma agraria como mecanismo redistributivo, se agotaron en los setentas. Pero permanecieron las estructuras institucionales que permitían la exacción así como la simulación respecto al reparto de la tierra, además de que tampoco se han corregido los términos de intercambio.

Desde el inicio de la reforma agraria se advirtió que si el reparto no iba acompañado de mecanismos de financiamiento y de asistencia técnica, no crearía una agricultura social vigorosa ni transformaría la vida de los beneficiarios. Estos mecanismos, que no son objeto de esta reflexión, tuvieron sus mejores momentos de 1936 a 1940 y quizás de 1976 a 1979, pero fuera del primer periodo referido, fueron insuficientes, con una historia muy accidentada, induciendo a prácticas clientelistas y paternalistas y sin sincronía unos con otros, y con intensidades y traducciones locales distintas, no obedeciendo a las necesidades claramente diferenciadas de productores diferentes, sino a la fuerza de sus organizaciones, en el mejor de los casos, y a la de los caciques locales.

iv) Simpatías y diferencias entre la política económica y la política social.

La historia de crisis ajustes y programas de estabilización en México ha sido una constante desde la década de los setenta hasta el último ajuste fuerte de la crisis de 1994-1995 y el estancamiento económico con desempleo que ha caracterizado a la economía nacional durante los últimos tres años, el saldo que en materia de desarrollo social y niveles de bienestar arroja la política económica en general durante los últimos 25 años puede no ser compatible con los objetivos de las políticas sociales, supeditando a éstas al papel de correctores o paliativos de las consecuencias adversas que se han desprendido de periodos largos de contracción y ajuste.

En el caso de los programas heterodoxos la diferencia sustancial se encuentra en la concepción de las fuentes y mecanismos de transmisión de la inflación, considerando la existencia de un tipo de inflación llamada inercial y la presencia de histéresis, sin embargo en estos programas la devaluación no se desecha ya que parten de la idea de no tener problemas con el desequilibrio externo en el mediano plazo y su objetivo fundamental es el del control de la inflación, por lo que pueden considerarse programas netamente antiinflacionarios, en el caso de México se incorporaron en estos programas políticas de ingresos, pactadas con los distintos agentes de los sectores de la economía

Las política monetaria contraccionista si bien busca reducir la demanda excedente y mediante esta reducción bajar el nivel de precios también genera efectos en el la oferta agregada, que por un lado los productores ven limitado su acceso al crédito para capital de trabajo e inversión, lo que puede desplazar la oferta grada más que la demanda agregada haciendo que la reducción de la inflación por esta vía sea costosa en términos de crecimientos y de empleo, que en el caso de México, debido a que los salarios reales se ajustan a la baja de manera fácil (en 1991 el salario mínimo real solo representaba el 46% de los niveles de 1982) el desempleo hasta el año 2000 era tradicionalmente bajo en el periodo posterior al ajuste e iba en descenso hasta que una vez más la economía colapsaba, debido a que el ajuste en el mercado de trabajo venía dado por el lado de la de los precios manteniendo prácticamente constantes a lo largo del tiempo los niveles de empleo, pero impactando al ingreso salarial de las personas, como hipótesis podemos plantear la existencia de una relación de causalidad probabilística entre la reducción del salario real y el crecimiento del subempleo que sustenta estas bajas tasas de desempleo, a partir de el año 2001 el desempleo se ha ido incrementando poco a poco a poco, contrastando con le dinámica observada desde la última parte de la década de los setenta.

La política fiscal por lo general reduce la renta agregada debido a que contraen el gasto interno de una economía (absorción) además de que ante la presencia de una inflación galopante el efecto Tanzi reduce los ingresos reales del gobierno debido a la rigidez en el corto plazo de modificar los precios de los bienes y servicios públicos. En materia social se suelen recortar los subsidios generalizados y se restringe el acceso a los focalizados, lo que en términos reales contribuye a disminuir la renta de las personas.

Una de las principales características de los programas de estabilización de la economía mexicana han sido las recurrentes devaluaciones durante todas sus crisis el ajuste ha venido acompañado de un movimiento abrupto del tipo de cambio que tiene dos efectos perversos sobre el ingreso, por una parte el componente importado de los productos elaborados en el país incrementará los precios y considerando que el salario nominal es constante en el corto plazo le salario real caerá disminuyendo los ingresos de los asalariados, por otro lado se generará una redistribución del ingreso de carácter concentrador ya que los preceptores de beneficios o grandes ahorradores no se verán afectados por el impuesto inflacionario, al menos no en la misma magnitud.