



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

FACULTAD DE ECONOMIA

“LOS PROGRAMAS SOCIALES Y SU SOSTENIBILIDAD  
EN EL LARGO PLAZO

**TESIS**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

**LICENCIADO EN ECONOMÍA**

PRESENTA:

EDUARDO LOZANO ROJAS



DIRECTOR DE TESIS: DR. EDUARDO RAMÍREZ CEDILLO

MÉXICO D.F.

2013



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## Agradecimientos

A Dios, por protegerme todos los días y concederme salud para concluir el presente trabajo. A mi Madre por su inmenso amor y apoyo absoluto en todo lo que me he propuesto. A mi padre por ser mi ejemplo a seguir, por su perseverancia y entrega a la familia. Ustedes son lo más bello que tengo y nunca podré recompensarles todo lo que han hecho por mí.

A mis familiares por confiar en mí siempre y ser un gran impulso en la consecución de mis sueños, especialmente a mi tía Blanca por todo su apoyo y afecto.

A mi novia Aura Ávila por su gran amor y comprensión, su apoyo incondicional fue clave para la elaboración de ésta tesis.

A mis grandes amigos César Sánchez y Oliver García, quienes me han acompañado en la etapa universitaria quizás la más maravillosa en mi corta vida.

Agradezco también a mi adorada Universidad Nacional Autónoma de México por inculcarme el espíritu universitario.

A mis profesores por transmitir sus amplios conocimientos y experiencias, a los lectores el Lic. David Colmenares Páramo, Mtro. Luís Rodríguez Medellín, Dr. Pablo Trejo Pérez, Lic. María de los Ángeles Palacios Escobar y al Dr. Eduardo Ramírez Cedillo, este ultimo por su valiosa asesoría, sus enseñanzas y consejos han sido muy importantes en mí formación académica.

Gracias a todas las personas que participaron directa o indirectamente en la realización de este proyecto.

“La pobreza degrada y destruye, moral, social y biológicamente al más grande milagro cósmico: la vida humana. La existencia de la pobreza es una aberración de la vida social, un signo evidente del mal funcionamiento de la sociedad.”

Julio Boltvinik

# INDICE

Introducción.....	6
Capitulo 1 Principios de Política Social.....	9
1.1 De la antigüedad al Liberalismo.....	11
1.2 La formación del Estado Liberal.....	14
1.2.1 Thomas Hobbes y el estado de guerra.....	15
1.2.2 El pacto originario de John Locke.....	16
1.2.3 Rousseau y el Contrato Social.....	18
1.3 El liberalismo económico y la noción de pobreza.....	19
1.3.1 La pobreza desde una teoría de la población: Robert Malthus.....	20
1.3.2 La mano invisible y el bienestar general.....	21
1.4 La crítica a la escuela clásica y el reclamo por la regulación gubernamental.....	23
1.4.1 Crítica a la economía política clásica.....	23
1.4.2 El apogeo de las ideas sociales en la Alemania del siglo XIX.....	25
1.4.3 La influencia de Rodbertus y Lassalle en la intervención estatal.....	27
1.4.4 La Escuela del Bienestar.....	30
1.5 El Estado Benefactor y la Política Social.....	32
1.6 El debate actual de la política social.....	36
1.6.1 La Teoría de la justicia de John Rawls y las Capacidades y Oportunidades de Amartya Sen. ...	39
Capitulo 2 La política social en México: desarrollo y tendencia hasta antes de 1982.....	43
2.1. La política social como parte de la estrategia de crecimiento económico.....	44
2.1.1 La justicia social y el crecimiento económico.....	44
2.1.2 Desarrollo Estabilizador: el gran dinamismo económico.....	48
2.2.3 El Inicio del Desarrollo Compartido.....	50
2.2 Los primeros programas objetivo para el combate de la pobreza.....	52
2.2.1 El Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER).....	52
2.2.2 La Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR).....	53
2.2.3 Sistema Alimentario Mexicano (SAM).....	54
2.3 La crisis de 1982 y el ajuste económico.....	55
2.3.1 El agotamiento del Modelo de Sustitución de Importaciones.....	55
2.3.2 El petróleo al rescate.....	56
2.3.3 El desencadenamiento de la crisis.....	57
2.4 La configuración de la política social en el marco de la reforma económica.....	60
Capítulo 3 El ajuste estructural y el viraje de la política económica: el surgimiento de PRONASOL y PROGRESA al rescate de los pobres.....	67

3.1 El cambio de modelo económico y la nueva relación Estado-Sociedad.....	68
3.1.1 El camino a la “modernidad” de México.....	69
3.2 La innovación en la acción social: los programas sociales el alivio a la pobreza .....	71
3.2.1 La importancia de PRONASOL en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari.....	74
3.2.2 Las deficiencias de PRONASOL.....	79
3.3 La culminación de un sexenio de contratos y el principio de una crisis.....	81
3.3.1 La estrategia antiinflacionaria y el crecimiento hacia fuera.....	81
3.3.2 El peligro latente en la balanza de pagos.....	83
3.3.3 Los acontecimientos políticos y sociales: estalla la crisis .....	84
3.4 Las consecuencias sociales del “Error de Diciembre”, se asoma la cruda realidad.....	86
3.5 Bajo una nueva crisis un reto mayor, la pobreza se convierte en tema prioritario en el discurso y actuar de la política pública.....	88
3.5.1 Los programas de transferencias monetarias una nueva estrategia de combate a la pobreza ....	88
3.5.2 Características de PROGRESA .....	91
3.5.4 El alcance y presupuesto de PROGRESA-OPORTUNIDADES 1997-2005 .....	94
Capítulo 4. La insuficiencia de los programas sociales en el nuevo milenio.....	97
4.1 La estrategia de combate a la pobreza en el gobierno del cambio.....	98
4.1.1 Marco institucional de los programas sociales.....	102
4.1.2 El CONEVAL figura clave en el Desarrollo Social .....	105
4.2 Gasto en desarrollo social.....	111
4.3 El desarrollo de capacidades el eje central en la erradicación de la pobreza.....	114
4.3.1 El Índice de Desarrollo Humano .....	118
4.4 OPORTUNIDADES un programa modelo admirado a nivel mundial.....	121
4.4.1 Los grandes logros de OPORTUNIDADES ¿15 años de éxito? .....	130
4.5 La magnitud del problema parece superar a los programas sociales.....	133
4.6 La articulación de una estrategia integral de combate a la pobreza .....	137
Capitulo 5 Los retos de los programas sociales.....	142
5.1 Uso electoral de los programas sociales .....	144
5.2 Transferencias Condicionadas y creación de Incentivos .....	147
5.3 La paradoja de los programas sociales de transferencias condicionadas .....	149
5.4 Las restricciones del programa Oportunidades.....	152
5.5 Programas sociales e informalidad .....	154
Conclusiones.....	162
Bibliografía .....	167

## Introducción

La desigualdad y la pobreza son dos de los más graves problemas sociales resultado de las relaciones históricas que se establecen entre las esferas de la sociedad, el Estado y el mercado; dichos fenómenos se observan a escala mundial entre regiones y países.

En el México contemporáneo la pobreza se ha convertido en un problema permanente aunque sus dimensiones, tipo y la manera de afrontarla han sufrido modificaciones acorde al estilo de desarrollo y las condiciones económicas correspondientes a su tiempo.

A partir de la instauración del modelo económico dominante las acciones sociales quedaron sometidas a un corte selectivo y focalizado con el objetivo de concentrar los recursos del Estado en los denominados grupos vulnerables y particularmente en la población en condiciones de pobreza extrema.

Bajo ese contexto aparecen los primeros programas focalizados como medidas transitorias, pretendiendo incorporar a los individuos más necesitados a la dinámica de crecimiento que iniciaría la economía nacional en el futuro inmediato.

Sin embargo, los desequilibrios económicos de los noventa desencadenaron un aumento de la pobreza generalizado, si bien antes de la crisis se relacionaba principalmente con los habitantes del campo ahora la miseria trastocaba los hogares urbanos. Desde entonces la pobreza se ensalza como nunca antes en el discurso y agenda pública del gobierno.

La recomendación para solucionar el problema llegó por parte de organismos internacionales entre los que destacó el Banco Mundial, se había llegado al consenso que la mejor medida era la promoción de programas de transferencias monetarias condicionadas. Esos programas se caracterizan por otorgar entregas en efectivo a familias en situación de vulnerabilidad social y económica a cambio de una determinada contraprestación (corresponsabilidad) en áreas vinculadas al desarrollo del capital humano (educación, salud y nutrición). La idea primaria es que por un lado se mejore la situación presente de las familias beneficiarias (incrementando los recursos disponibles para el consumo en necesidades básicas) y por el otro contribuir al desarrollo de activos y capacidades (capital humano) que posibiliten en el largo plazo la creación de estrategias sustentables para la superación de la pobreza.

Asimismo, el término de pobreza que antes de los noventa se consideraba un fenómeno unidimensional se redefine por el de multidimensional, es decir, un fenómeno que no sólo depende de la carencia de ingresos sino que están involucrados diversos factores, éste nuevo concepto se sustentó en las aportaciones de Amartya Sen. El nuevo entendimiento de la pobreza derivó en que a la par de los programas que intentan fomentar el capital humano se pusieran en marcha otros dirigidos a la población excluida del acceso a la educación, la salud, la seguridad social, la vivienda y la alimentación.

En 2012 el gobierno federal contó con 273 programas y acciones sociales todos con el objetivo de reducir significativamente el número de mexicanos con mayores necesidades por medio del mejoramiento de las capacidades individuales y colectivas. El “Programa Nacional de Desarrollo Humano Oportunidades” es el más importante del total, es reconocido y elogiado a nivel mundial por sus buenos resultados además de ser referente para otros países.

En el discurso son manejados como instrumentos eficaces que superan el enfoque asistencialista con una amplia visión humanista, sólidos cimientos de transparencia y rendición de cuentas; acompañados de un marco legal consistente, de evaluaciones externas y con blindaje para evitar el uso político-electoral, supuestamente todo ello se ha traducido en un mejoramiento de las oportunidades de todos los mexicanos por lo que continuaran las acciones en atención de los grupos que han permanecido al margen de los beneficios sociales.

No obstante, a pesar de todos los esfuerzos la pobreza persiste y va en aumento, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) revela que actualmente existen 52 millones de pobres, es un problema complejo y los resultados acotan el debate a la ineficacia y/o insuficiencia de los programas.

El presente trabajo tiene como objetivo analizar los programas sociales de combate a la pobreza para determinar si es un mecanismo que cumple con el objetivo de reducir la misma y comprobar si es una estrategia viable en el largo plazo, determinando su capacidad para sacar a las personas que se encuentran en situación de pobreza. Si bien es cierto que existe un número importante de programas con características diversas, el presente estudio tendrá como eje rector los programas de transferencias condicionadas como es el caso del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, ya que este tiene la mayor relevancia dentro de la política social mexicana, no obstante en los apartados donde sea necesario se mencionaran algunos otros.

Se parte de la hipótesis que los programas sociales de combate a la pobreza en las últimas tres décadas han tomado gran relevancia dentro de la política social, el objetivo principal no se ha cumplido cuestionando su efectividad. Tal parece, que en México no son mecanismos idóneos para abatir la pauperización, ya que en lugar de disminuirla ésta se ha incrementado. Sin embargo, en una situación coyuntural podrían ser eficaces pero en un país donde el crecimiento económico es nulo y con altas tasas de desempleo son insuficientes reduciéndose a meros paliativos.

La importancia del análisis radica en que desde el cambio de modelo económico los programas sociales son el instrumento principal de la política social para el combate a la pobreza. Sustentados por una lógica basada en políticas sociales selectivas dirigidas concretamente a los sectores de menores recursos, es trascendental su investigación desde un enfoque amplio ya que su tarea es primordial, en un país donde el empobrecimiento y las desigualdades sociales son cada vez mayores.



El estudio de los programas sociales posibilita que se mejore el accionar de los mismos o buscar alternativas para alcanzar su fin último, reducir la pobreza. Si se consigue una mayor eficiencia en su estructura se contribuirá a que los beneficiarios de los programas realmente puedan salir de su situación lo que implicaría un mayor bienestar para un segmento importante de la población.

Por lo tanto, la evaluación de los programas debe realizarse por el impacto que tienen en los beneficiarios de forma dinámica, es decir, determinar si es un instrumento eficaz para combatir la pobreza a largo plazo. Conocer si los beneficios temporales de los programas pueden traducirse en salidas permanentes de la pobreza conllevará a una mejora significativa en su acción dejando de lado los estudios estáticos.

Con el objeto de analizar los aspectos señalados el presente trabajo está organizado en cinco capítulos y un apartado de conclusiones. En el Capítulo 1 se describe la corriente teórica que sustenta la aplicación de programas sociales. En el Capítulo 2 se revisan los antecedentes de las políticas focalizadas en el combate a la pobreza. En el Capítulo 3 se explica de manera breve las características y el contexto en el que aparecen los programas focalizados PRONASOL y PROGRESA. En el Capítulo 4 se examinan los resultados de los programas sociales, esencialmente de PROGRESA-OPORTUNIDADES, respecto a la forma en que han impactado en sus beneficiarios y sus resultados. Por último, se evalúa de acuerdo a la evidencia si es una estrategia viable en el largo plazo.

## Capítulo 1 Principios de Política Social

Las políticas sociales son el resultado de un nuevo entendimiento de la sociedad en el ámbito político y económico; eventos como las luchas de finales del siglo XIX influenciadas por el socialismo, la organización sindical, la unificación alemana, la Revolución Rusa, la Primera Guerra Mundial, la crisis de 1929 y la Segunda Guerra Mundial motivaron a que los problemas sociales se asumieran como un deber y responsabilidad del Estado.

En el siglo XX las corrientes ideológicas más importantes llegaron al consenso que, para hacer frente al desempleo, la falta de viviendas, la inseguridad que provoca la vejez, la ignorancia y la enfermedad, era necesario instaurar un orden social sustentado en la democracia por un lado y por el otro una combinación de mercado y Estado. Fue así como nació el Estado Benefactor (EB) donde democracia es la base de su organización y la justicia social se expresa en acciones dirigidas a variables como empleo, salarios suficientes, seguridad social, educación, atención a la salud y cultura, entre otras.

La esencia del EB fue amortiguar el paro masivo y la miseria inherente a la industrialización, en otras palabras, intentaba disminuir el efecto del alejamiento del individuo de sus medios de subsistencia como resultado del desarrollo del sistema capitalista que sólo dejó al hombre su fuerza de trabajo. En este sentido el EB garantizó estándares mínimos de ingreso, educación, salud, alimentación y vivienda a todos los ciudadanos como un derecho político a través de distintas áreas de la vida social por medio de instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas.

En lo económico el EB se respaldó en la teoría de Keynes, que preocupado por llevar la economía al pleno empleo de la fuerza de trabajo expuso que el gobierno debía intervenir en el campo fiscal y monetario para conseguir el cometido. Sus planteamientos influyeron en el cambio de la percepción económica respecto al bienestar, la idea de que el crecimiento económico por sí mismo genera bienestar fue sustituida por la certeza de la necesaria participación del Estado a través de políticas redistributivas para corregir las inequidades del mismo. Esto legitimó la intervención estatal a través de políticas redistributivas, es decir, de políticas sociales.

A partir del nuevo entendimiento del mundo del trabajo asociado a una nueva ética y práctica de la ciudadanía, los problemas de desigualdad y pobreza fueron interpretados como consecuencia de las fuerzas impersonales que caracterizan la operación del mercado y en particular el mercado de trabajo. Por tal razón la política social comprendió una extensa gama de acciones como políticas de salud, seguridad social, vivienda y educación.

Sin embargo, en la década de los setenta el modelo keynesiano presentó caídas en la producción y productividad y aumentos en la inflación y el desempleo. En los ochenta varios países cayeron en un desorden económico por lo que la intervención estatal fue severamente cuestionada, sus críticos alabaron las "virtudes" y afirmaron que sólo operando sin restricciones y favoreciendo la competencia se logra la armonía social.

En este sentido se propuso un paradigma alternativo en donde el mercado es el actor central y la iniciativa individual vuelve a considerarse como elemento fundamental en la solución de los problemas sociales. Bajo el nuevo esquema la política social responde más a problemas derivados de los ajustes económicos tratando de compensarlos, diseñando soluciones sólo para grupos y segmentos de la sociedad previamente seleccionados.

En el presente capítulo se expone la evolución teórica de las cuestiones sociales desde un enfoque económico hasta aterrizar en la actual política social.

## 1.1 De la antigüedad al Liberalismo

Los filósofos griegos debatieron respecto de las formas de organización en búsqueda de la mejor estructura política que permitiera al Estado actuar efectivamente para terminar con las injusticias, encontrar el mejor sistema político-económico con mayor justicia e igualdad entre los hombres. Fue así como en el núcleo de la vida social griega conocida como polis o ciudad-Estado se desarrolló el pensamiento económico, donde Platón y Aristóteles realizarían las mayores aportaciones.

Platón señaló que el origen de la ciudad-Estado debía hallarse en las necesidades económicas de la humanidad, que sólo pueden satisfacerse por medio de la cooperación mutua, por lo tanto, las bases adecuadas de la organización social deben ser la división del trabajo y la especialización. De esta forma hay una determinada clase de trabajo para cada hombre, que puede hacer con habilidad, ya que existen diferentes dotes naturales entre ellos. Argumentó que la división del trabajo y especialización son las fuentes de eficiencia y productividad, por lo que debían estar complementados por un Estado ideal integrado por tres clases: artesanos, guerreros y gobernantes. (Finley, 1984:107)

En una sociedad como la que plantea las cuestiones económicas quedarían subordinadas al control de la clase gobernante, por lo que se evitaría el fraude y la posibilidad de extrema pobreza o riqueza excesiva, asimismo, al pueblo se le proveería de todo lo necesario para su bienestar.

Respecto a la distribución de los bienes Platón defendió que el mercado debía encargarse pero no tenía la capacidad de autorregularse, por lo que se requería un control administrativo de la moneda para eliminar el interés y la usura. Además, la distribución de la riqueza debía apegarse a principios matemáticos estrictos a lo que llamaba las “reglas” de justicia económica y social.

En términos generales Platón, sostuvo que el objetivo de la vida es el desarrollo pleno del ser humano en su individualidad y no la adquisición de riquezas, en consecuencia la economía tiene que subordinarse a consideraciones políticas y éticas. (Melling, 1991:105)

Por otro lado, Aristóteles dividió la economía en dos partes: ciencia de la administración doméstica, (coincidiendo con la definición etimológica) y ciencia del abastecimiento. La primera alude al desarrollo de la ciudad a partir del hogar y la aldea, fundada en las necesidades económicas, es decir, el desarrollo social natural de los primeros estadios doméstico y aldeano.

La ciencia del abastecimiento la concibió como el arte de la adquisición por lo que analizó la riqueza y la definió como un medio para lograr una vida buena, limitada a los objetos materiales que pudieran ser propiedad útil para el hombre y por medio de esta se satisfacen cada vez mejor las necesidades del hogar. La riqueza podía ser “natural” o “crematística”, la primera consiste en la apropiación de los medios de subsistencia que brinda la naturaleza para que el hombre satisfaga sus necesidades vitales; la segunda se

caracteriza por el cambio de productos y el uso del dinero, en esta condenaba la adquisición de riqueza por medio de la usura, el tráfico y el comercio porque exaltaban el deseo ilimitado de ganancias y se enriquecían unos a expensas de otros.

Otro elemento fundamental fue la propiedad, que la clasificó en pública o estatal y privada o particular, considerando a esta última la idónea para el progreso económico porque evita la concentración de poder en el gobierno.<sup>1</sup> A pesar de que apoyaba la propiedad privada, siempre se negó al individualismo excesivo, prevaleciente en su época, aunque no se oponía a desigualdades razonables, y propuso que la reforma de los males sociales se realizaría cuando se hubieran corregido los defectos de la naturaleza humana.

Los anteriores planteamientos, riqueza natural y antinatural, propiedad privada y pública, por mencionar algunos, lo llevaron a la distinción entre las formas que realmente adoptan la actividad económica y los preceptos éticos a que debería someterse. A partir de Aristóteles se encuentra la primera separación y reunión de los puntos de vista positivo y ético respecto del proceso económico.

Durante siglos nadie superó el análisis aristotélico del problema económico, su aportación más relevante fue el aspecto ético que sirvió de base y contenido a las teorías económicas posteriores, principalmente las medievales. (Finley, 1984:198)

Años más tarde con las ideas de Cristo sobre el amor al prójimo y la igualdad entre los hombres, comenzó la transición hacia el derrumbe del sistema esclavista de producción dando paso a la nueva forma feudal de organización y producción social.

El periodo de la Edad Media, generalmente, se considera que comprende un lapso de aproximadamente mil años, desde la caída del Imperio romano en el siglo V hasta mediados del XVI. Entre las características más importantes de la sociedad medieval, se encuentran:

- Estructura social conformada principalmente de dos clases: la de los señores y la de los siervos, estos últimos desempeñando las diversas actividades productivas, situación derivada de la estructura de los latifundios de la última época del Imperio romano.
- Cambio en el método de administración de las grandes propiedades debido a la creciente escasez de esclavos, basada en una mano de obra utilizada como un servidor, cuyo trabajo se asemejaba al de los esclavos, por lo cual la propiedad territorial conservó aún sus atractivos.

---

<sup>1</sup> Aristóteles atribuía los males de la propiedad a la forma viciosa en que los hombres la administraban, sin embargo, afirmó que una propiedad comunal general no daría buenos resultados y que el principio de la propiedad privada está profundamente arraigado en los instintos del hombre.

- Los terratenientes adquirieron facultades administrativas cada vez mayores y convirtió su herencia en la nueva unidad económica y política precursora del señorío medieval. Había, además, la necesidad de establecer una población con carácter militar en las fronteras, para fines de defensa, y esto condujo a la formación de un grupo social de colonos que se especializaba en actividades bélicas, por lo cual disponían de ciertos privilegios pero estaban, a la vez, sujetos a las obligaciones de preservar el territorio feudal. (William, 1978, p 240)

A partir de la caída de Roma la Iglesia adquirió cada vez más el carácter de institución y su poder, tanto espiritual como material, había aumentado significativamente hasta convertirse en uno de los pilares más importantes de la estructura económica. Por lo tanto, las ideas económicas se vieron influenciadas por las enseñanzas morales del cristianismo, aunque no de manera total, ya que en la etapa medieval no podía renunciar a la naturaleza de sus doctrinas económicas sin perder su razón espiritual; por lo que se combinaron las enseñanzas de los Evangelios y las de Aristóteles para justificar las desigualdades, el filósofo que había atemperado con postulados éticos sus opiniones realistas sobre el proceso económico. (Ibídem, p 242)

A los pensadores que combinaron los mandatos de la iglesia y postularon los principios económicos se les conoce como escolásticos, en ellos las enseñanzas económicas se relacionaron con la moral y retomaron muchos de los principios expuestos por Aristóteles. Quizá el más destacado de los escolásticos fue Santo Tomás de Aquino (1225-1274).<sup>2</sup>, él no pretendía que la riqueza fuese natural y buena en sí misma, sino que la clasificaba como otra de las imperfecciones de la vida terrena del hombre y, por ende, como inevitable, así la institución de la propiedad privada no determina su bondad o su maldad sino el modo de usarla. En este sentido el derecho de propiedad no puede nunca impedir el derecho a usar las cosas que tiene el necesitado porque lo primario es el destino universal de todos los bienes.

Siguiendo esa lógica Tomás de Aquino es el primero que otorgó el derecho al pobre fundado en la justicia distributiva, es decir, el derecho que tiene cada uno como miembro de la comunidad por lo que existe un deber general del rico hacia todos los pobres y un derecho general del pobre hacia todos los ricos, sin que pueda el pobre obtener por sí mismo la realización de su derecho. La propiedad privada debe ser el medio que permita a todos y a cada uno de los hombres satisfacer sus necesidades y las de los suyos.

Sin embargo, la doctrina económica de los escolásticos se fue debilitando a medida que el comercio se desarrollaba hasta perder por completo el poder de regular la vida económica. Asimismo, con la Reforma Protestante iniciada por Lutero y Calvino, quedó claro que la Iglesia ya no podía impedir el desarrollo del capitalismo comercial y sobrevino un cambio profundo en la relación entre el pensamiento teológico y el económico. La armonía entre el dogma de la Iglesia y la sociedad feudal llegó a su fin, dejando las bases para la ciencia económica. (Roll, 1978: 57)

---

<sup>2</sup> En sus escritos alude a varios temas económicos, entre ellos: precio justo, la usura, el interés y la propiedad privada. En su unión entre teología y economía, argumentó que el hombre tiene el dominio natural de las cosas exteriores, que puede usar mediante su razón y voluntad. El dominio natural sobre las demás criaturas corresponde al ser humano por su razón, en la que reside la imagen de Dios. (Sheifler, 1997:186)

La Iglesia que fue uno de los grandes centros de poder junto a las monarquías, tuvo influencia en todas las ramas del saber de tal forma que el pensamiento económico estaba ligado a consideraciones de carácter teológico-moral. Siglos más tarde, revolucionaria la ciencia económica mediante la formulación de una diversidad de teorías y de escuelas de pensamiento económico. (Le Goff, 1999:309)

Hacia finales de la Edad Media el entendimiento sobre la propiedad y el comercio se encontraron en oposición con un sistema económico firmemente sustentado en la propiedad privada y con un amplio comercio, producto del crecimiento de las ciudades y la expansión de los mercados.

## 1.2 La formación del Estado Liberal

El período conocido como Edad Moderna significó para Europa importantes cambios en su ordenamiento político, quizás el fenómeno más destacado fue el surgimiento del concepto de Estado Moderno: un territorio con fronteras determinadas, la existencia de gobierno común y un sentimiento de identificación cultural y nacional de sus habitantes.

Entre los siglos XIV y XV los monarcas europeos interesados en concentrar el poder en su persona, negociaron con los señores feudales, quienes cedieron sus derechos individuales sobre sus feudos a cambio de una serie de privilegios. Los que no accedieron fueron sometidos a través de violentas guerras, por lo que algunos de estos nobles, ante el poder del rey, no les quedó más que convertirse en una nobleza aburguesada. De este modo, el concepto feudal de lealtad, fue reemplazado por los de autoridad y obediencia, propios de un Estado con poder centralizado. En el siglo XVII, el poder político de los monarcas se fortaleció hasta el punto de crear monarquías absolutas, el ejemplo más claro fue Francia la mayor potencia europea de ese tiempo.

Sin embargo, desde la baja edad media<sup>3</sup> se estaba gestando el "liberalismo" una corriente ideológica desarrollada a raíz de la crítica al sistema monárquico-feudal, que tuvo su expresión cumbre en la frase del Rey Luis XIV: "El Estado soy Yo". El liberalismo tenía una dimensión política, económica y filosófica, entre los pensadores más influyentes se encontraban Jean-Jacques Rousseau, Montesquieu, Diderot, Voltaire, Adam Smith, David Ricardo, Malthus, John Locke y Hobbes. Las críticas a la sociedad absolutista-monárquica, culminaron en un proceso revolucionario de carácter político-social como fue la Revolución Francesa, que al mismo tiempo coincidió con un fenómeno de carácter científico-tecnológico: la Revolución Industrial.

---

<sup>3</sup> En la Edad Media se distinguen dos periodos la baja y la alta:

-La Alta Edad Media se caracterizó por una economía fundamentalmente agraria y de subsistencia, una época en que la propiedad de la tierra era la principal forma de riqueza, cuya característica social fue el apogeo del feudalismo o dominio señorial sobre la tierra. A ese periodo se ha dado en llamar el Renacimiento del siglo XII debido a la consecución de la unidad institucional y la síntesis intelectual.

- En la Baja Edad Media se desarrolló una revolución comercial que implicó el resurgimiento de las ciudades y de la economía monetaria. El crecimiento demográfico estimuló el desarrollo de los cultivos al ser necesarios más alimentos. La intensificación de la actividad artesanal y los avances tecnológicos como los transportes y las nuevas formas de energía supusieron la aparición de excedentes a los que se dio salida mediante el comercio. (Dhondt, 1980 p 150)

Ambos sucesos dieron origen a un nuevo tipo de sociedad: la sociedad capitalista; y a un nuevo tipo de Estado: el Estado Liberal. Esta convergencia también dio origen a un nuevo tipo de trabajador: el obrero industrial o proletario, así denominado por Karl Marx; y a una súper-explotación de ese mismo proletariado naciente. (Bobbio, 1996)

Las ideas de igualdad, libertad y fraternidad divulgadas por los liberales se manifestaron en la insignia de la revolución francesa; cabe señalar que la libertad, la igualdad y la fraternidad se dieron para los comerciantes (burgueses) y la población más pobre quedó excluida.

A partir de estos movimientos ideológicos y bélicos se construyeron los principios de una nueva sociedad en la que "igualdad" antes utópica pasaba a ser realizable. Para alcanzar la igualdad se utilizó como instrumento el recurso del contrato social, en él todos los socios, al reconocerlo, se hacían iguales ante la ley, pese a que realmente sean diversos en el ejercicio de su libertad. Entonces fue necesario repensar la concepción del hombre, en particular su capacidad de conocer y de elegir, pues allí se asentaban también las raíces de una posterior concepción social cuando los hombres se unían, centrándose la discusión principalmente en ¿Es el ser humano naturalmente un lobo para todo otro hombre? ¿Es un ser débil, pero ni bueno ni malo, o más bien un ser bueno y corrompido por la estructura social? (Daros, 2011)

### 1.2.1 Thomas Hobbes y el estado de guerra

En el pensamiento de Hobbes el hombre es un animal esencialmente egoísta y la fórmula primera y fundamental del egoísmo es la supervivencia, es decir, en el hombre la tendencia a sobrevivir se llama egoísmo. Argumentó que la ley natural básica es la ley de la supervivencia y el miedo a que se interrumpa la supervivencia es consecuencia de la condición humana, que hace que cada hombre tienda a sobrevivir a costa de los demás. Por lo tanto, si los hombres actúan sin condicionar sus impulsos naturales, se destruirán los unos a los otros y el miedo aumentará constantemente, pues el más fuerte abusará del débil, pero temerá siempre a otro más fuerte que él.

Aunque en el estado natural todos tienen derecho a todo lo que hay en el mundo, debido a la escasez de las cosas en el mundo, hay una constante, y basada en derechos, "guerra de todos contra todos". Por lo tanto, la vida en el estado natural es "solitaria, pobre, sucia, bruta y corta". (Hobbes, 2008: 81)

Debido a que la persona actúa según los impulsos que recibe del exterior, intentará a toda costa evitar los impulsos que le resulten desagradables y conseguir todos los agradables posibles. El problema surge cuando estas fuentes de placer hay que compartirlas con otros humanos o interfieren con sus deseos, es entonces cuando cada ser humano entra en continua guerra con los demás.

Hobbes encuentra tres motivos básicos por los cuales hay conflictos en el estado de naturaleza: la competencia, el respeto y la gloria, para la reputación. De tales primicias se derivan sus 19 leyes de la naturaleza, sin embargo, la primera y segunda son las más importantes y de ellas se van a desprender todas las demás.



A partir de sus leyes intentó definir el Contrato o Pacto Social, que es la garantía de la seguridad individual y el mecanismo que pone fin a los conflictos que generan los intereses individuales. Este contrato social, implica una cierta alienación de su libertad en favor de una institución política común que podría delegar su poder de decisión y de ejecución en un soberano. Al ceder parte de su poder a un poder común le dan autoridad para decidir por ellos, siendo su objetivo principal el buscar y mantener la paz, solucionando los conflictos de intereses con todas las herramientas que le sean necesarias. (Hobbes, 2008: 102)

A pesar de que el poder político es un artificio que contradice la naturaleza, es indispensable para que la especie viva en orden y elimine la constante destrucción o guerra de todos contra todos. En este sentido son las pasiones las que inclinan al hombre a la paz y forma sociedades pacíficas, entrando así dentro de un Contrato Social.

De tal modo, la sociedad es una población bajo una autoridad a la cual todos los individuos le ceden todos sus derechos para que dicha autoridad sea capaz de asegurar la paz interna y la defensa en común. La autoridad debe ser absoluta, es decir un Leviatán y las leyes deben ser la aplicación de dichos contratos. El Estado debe ser infinitamente autoritario para contrarrestar efectivamente el estado de guerra.

### 1.2.2 El pacto originario de John Locke

En la concepción de John Locke, antes de que se creara un poder político existía un estado natural muy diferente al estado de guerra de Hobbes, se trataba de un estado de libertad e igualdad. El hombre no es ni naturalmente bueno ni naturalmente malo, sino un ser libre pero débil y por su origen son libres en sus actos e iguales en derechos.

En su segundo ensayo del gobierno civil postula el estado natural del hombre que se caracteriza por una condición de perfecta libertad y define al derecho natural como el poder de ejercerla. El derecho a ejercer la libertad es una propiedad de toda persona y la propiedad de toda persona es un derecho. Por lo tanto, el derecho a ejercer la libertad consiste en el dominio de sí libre, sobre sí y sobre lo suyo (propiedad), y a transmitir lo suyo (heredar); la propiedad y la herencia son los dos derechos con los que nace el hombre.

Aquí argumentó que el hombre es un compuesto de libertad limitado por la naturaleza mediante la ley natural, la cual da sentido moral al uso de la libertad humana. La libertad inicialmente consiste en un poder determinado a actuar por el propio juicio y es el origen de todos los derechos naturales.

Todo hombre tiene la capacidad de considerar lo mejor que debe hacer, según el dictado de su pensamiento y juicio.

Lo anterior, es a groso modo como percibió la naturaleza del hombre y en base a ello desarrollaría el origen del poder de la sociedad. Locke argumentó que en el estado natural nadie tiene más que otro, existe una libertad completa del hombre y no existe un estado de guerra porque tiene un límite que impide la destrucción de sí mismo o de sus semejantes, este límite es la ley natural que obliga a todos y coincide

con la razón. La razón indica que todos los hombres son iguales e independientes, es decir, están dotados básicamente de idénticas facultades y todos participan en una comunidad de naturaleza, sin que uno esté autorizado a destruir al otro. (Locke, 1996:27)

Sin embargo, la aplicación de la ley natural tiene inconvenientes, pues es fácil que los hombres al ser jueces de sus propias causas juzguen con parcialidad en favor de sí mismos. Entonces, para que las pasiones no afecten la aplicación de la ley los individuos establecen un juez común con autoridad, éste pondrá límites al poder natural dando origen al poder civil y político y, con él, el Estado civil con autoridad política.

Al establecer un pacto en el que todos están de acuerdo para entrar a formar una sola comunidad y un solo cuerpo político el estado natural termina y el pacto significa aceptar un juez para dirimir los conflictos. Por lo tanto, aparece la sociedad civil que es un Estado de derecho donde un juez administra la justicia con imparcialidad; y todos, respetando la justicia, están dispuestos a acatar sus decisiones. Con el pacto entre los hombres, éstos se convierten en ciudadanos y surge la sociedad con poder político.

Para Locke el pacto social no implica renunciar a los derechos naturales (a la libertad, a la propiedad, a la propia persona), sino a ejercer una judicatura personal e individual respecto de esos derechos, para ceder la administración de los mismos a la comunidad mediante un juez que juzgue acerca del ejercicio de sus derechos y propiedades. La sociedad sociopolítica se origina con un “pacto originario”, realizado por hombre libres que dan su consenso para formar una comunidad. Este consenso se hace por mayoría, la cual pasa a ser el acto de la totalidad. El pacto se convierte en el bien común que debe tener presente el poder de la sociedad, es por este que cada uno respecta los derechos individuales de los demás. (Kendall, 1941:39)

Una vez alcanzada la sociedad civil y definido el juez, éste deberá aplicar la ley fundada en la ley natural que consiste en que los individuos al ser todos iguales e independientes, nadie puede perjudicar a otro en su vida, salud, libertad o posesiones. (Kendall, 1941:71)

Para dirimir el conflicto respecto a la propiedad de algunos, Locke indicó que si bien Dios dio la tierra en común a los hombres, cada hombre tiene la propiedad de su propia persona por lo que resulta propiedad lo que cada uno con su voluntad y trabajo se apropia por un derecho que le otorga la ley de la razón.

De esta manera, la finalidad de la ley es proteger y ampliar la libertad: “Donde no hay ley los hombres no pueden liberarse de la presión y de la violencia de los demás, que es en lo que consiste la libertad”. La ley expresa la racionalidad que debe existir en una sociedad para que los individuos puedan vivir sin violencias arbitrarias. La finalidad del Estado no consiste, pues, en ofrecerles a los individuos la felicidad (por ejemplo, otorgándoles propiedades para que gocen), ni en suplir el esfuerzo privado, ni en apropiarse de los bienes de los ciudadanos; sino en proteger con las leyes y la fuerza común la libertad de los ciudadanos (Locke, 1996:26)

### 1.2.3 Rousseau y el Contrato Social

Hobbes integró en un sólo campo las tradiciones intelectuales previamente separadas e independientes de: soberanía, derecho natural y el pacto de la asociación para extenderse en el plano filosófico, hasta la metafísica de las costumbres de Kant y los principios de la filosofía de los derechos de Hegel. (Terrel, 2001)

Lo anterior provocó el interés en discernir críticamente la base de la comprensión del orden político y de su funcionamiento como un todo, incluyendo los planteamientos de Maquiavelo y Montesquieu. (Skinner, 1993)

Jean Jacques Rousseau sintetizó ambas tradiciones, por un lado cerrando las discusiones sobre la obligación política características de la teoría del contrato y por otro, estableciendo la teoría de la “republica legitima” o del Estado fundado en el principio de la soberanía popular. Fundamentando la idea de un orden político propiamente republicano, facilitó el paso por un cierto momento del desarrollo teórico a otro nuevo, que no sólo es teórico sino también es práctico e institucional, aplicado en la constitución de los Estados Unidos y la Revolución Francesa, extendiéndose hasta nuestros días.

Estableció los cimientos de una aproximación sociológica al estudio del funcionamiento del Estado y del gobierno. Sus planteamientos centrales comprenden: 1) la tesis de la igualdad y la libertad naturales de los hombres 2) la tesis sobre el carácter convencional tanto de la sociedad como del Estado 3) el supuesto de que estos son la condición de posibilidad de una vida propiamente humana (Cuellar y Bolívar 2001)

La mayor aportación de Rousseau fue mostrar y superar la inconsistencia lógica y moral que observa en la versión del contrato de Hobbes. Si bien él parte de los supuestos de igualdad y libertad naturales de los hombres termina por establecer y legitimar su sumisión al poder soberano por lo que se pierden la igualdad y libertad iniciales de los hombres que pasan a ser súbditos de un soberano absoluto.

De acuerdo con Rousseau, desde un punto de vista lógico ello implica que en la teoría hay contradicción entre la primera tesis y la última, mientras que desde un punto de vista moral significa que se abandona el principio de la dignidad humana.

De esta manera inicia una reconstrucción a la teoría del contrato buscando preservar la coherencia entre dichas tesis afirmando la primacía del principio de la dignidad humana. Esto lo logra modificando la forma del contrato y su cláusula central: A diferencia en las versiones que distinguen entre dos pactos (uno de la constitución del pueblo y otro de sumisión del gobierno) o bien que aceptan uno en que todos se obligan a entregar todo su poder a un tercero que no pacta (el representante o soberano, que es el gobernante), en la versión nueva el contrato es de todos con todos e igual para todos, lo que significa que todos tienen los mismos derechos y las mismas obligaciones y que quienes pactan dejan de ser una mera multitud o agregación, para constituirse en una unión, es decir, en una persona moral, distinta de sus creadores aunque compuesta por ellos.

Rousseau redefinió el concepto de soberanía, colocó al gobierno como subordinado a la persona moral de la unión. Si en otras versiones del pacto social la soberanía es un atributo del gobernante, en la de él, en la tradición republicana, solo puede ser atributo del cuerpo colectivo conformado por la unión de todos con todos. Por esto y dado que toda sociedad (estado) requiere tener un gobierno, este solo puede ser concebido como subordinado a la persona moral de la unión. Es en este sentido, Rousseau no solo cierra el campo teórico- filosófico estructurado por Hobbes más de un siglo atrás, sino que también, al establecer el principio de soberanía popular, sienta las bases del pensamiento moderno sobre el Estado y la política, que poco después encarnaría en las instituciones de la republica popular representativa. (Terrel, 2001)

### 1.3 El liberalismo económico y la noción de pobreza

El liberalismo influyó en las ideas económicas, particularmente en los fisiócratas quienes criticaron el pensamiento económico de los mercantilistas imperante desde fines del siglo XVI hasta mediados del siglo XVII. Fueron múltiples sus aportaciones, sin embargo, dos principios marcarían el liberalismo económico convirtiéndose en la base para el desarrollo de la teoría de la escuela clásica.

La primera contribución consistió en la manera en que percibieron las sociedades, estableciendo que al igual que el mundo físico están sujetas a un orden natural al que le atribuyeron un carácter providencial por ser universal e inmutable. Y la segunda, debido a que la escuela entendía a la agricultura como la única actividad generadora de riqueza y ésta sólo por medio del comercio podría pasar de los agricultores al resto de la sociedad, se hicieron defensores del libre comercio y del *laissez-faire*.<sup>4</sup>

Esta expresión francesa significa “dejar hacer” y significaba el reclamo por una política de no intervención del gobierno en los asuntos monetarios individuales o industriales, oponiéndose a las restricciones del mercantilismo, desarrollado en un entorno de control nacionalista de los gobiernos especialmente sobre los impuestos y el comercio. Además, representaba la defensa de la libre competencia y las preferencias naturales de los consumidores como principales fuerzas que permiten alcanzar la prosperidad y la libertad.

El *laissez-faire* junto al orden económico natural, se convertirían en una doctrina y su influencia cubrirían la Europa Occidental en el siglo XVIII, llegándose a aceptar que el mejor sistema para conseguir el máximo bienestar para todos era aquel donde no existían regulaciones ni ajustes. De esta manera el Estado y su legislación, debían replantear sus funciones.

Los fisiócratas argumentaban que las leyes debían ser la traducción escrita de las leyes de la naturaleza, ni los hombres ni sus gobiernos hacen las leyes, ni pueden hacerlas, tan sólo deben reconocerlas conforme a la razón suprema que gobierna al Universo, adaptándolas a la sociedad. Partiendo de esto, la

---

<sup>4</sup> En oposición a los mercantilistas que pugnaban por una fuerte intervención del Estado en la economía, el principio de no intervención quedó formulado en la expresión “dejar hacer, dejar pasar, el mundo marcha por sí mismo” (*laissez faire et laissez passer, le monde va de lui-même*).

economía tiene principios que deben ser sumamente respetados, sobre todo por quien las dicta y aplica, los Estados nunca deben interferir en los asuntos económicos más allá del mínimo absolutamente necesario, como proteger la vida y la propiedad privada.

Si bien el orden natural y el Laissez Faire serían los principios de la escuela clásica, para los Fisiócratas el fin de la vida social era la felicidad de los hombres, para Robert Malthus y Adam Smith dos de los máximos exponentes de la escuela clásica, la concepción del bienestar de una sociedad tendría una expresión diferente.

### 1.3.1 La pobreza desde una teoría de la población: Robert Malthus

El economista inglés Thomas Robert Malthus (1766-1834) intranquilo por el crecimiento de la población como posible peligro para la preservación de la especie humana escribió "Ensayo sobre el Principio de la Población".

En su análisis dedujo que la lucha entre la capacidad humana de reproducción y la producción de alimentos sería perpetua. Por la propia naturaleza de las cosas, la población no podría exceder los límites establecidos por la disponibilidad de víveres porque pasado un cierto número de años harían falta alimentos trayendo consigo el hambre debido a que la producción del planeta no sería suficiente para alimentar a sus habitantes más allá de un límite determinado.

Por tanto, para evitar el incremento de la población y con ello el hambre la solución se encontraba en tres elementos: la moral, el vicio y la miseria, tal recomendación estaba dirigida particularmente hacia los pobres entre quienes el vicio y la miseria son frenos que se suman a los de carácter moral.

La razón de su teoría es que el exceso de población por sí mismo es una causa de inmoralidad por la miseria y la promiscuidad que lo acompañan. La miseria ejerce presión que lleva a retardar el interés en el matrimonio, debido a que esa institución es la que promueve la procreación al demorarse reduce la tasa de crecimiento de la natalidad, no obstante alienta el vicio en la medida que las pasiones sexuales no puedan contenerse o canalizarse adecuadamente como producto del retraso de los matrimonios. El incremento de la miseria y el vicio van de la mano pero al mismo tiempo que corroen a las sociedades, permiten encontrar un equilibrio. Consideró que no es posible proponer una fórmula que lleve a la desaparición de la miseria pero sí atenuarla, por lo que fue partidario a derogar todas las leyes de asistencia parroquial ya que con esto se genera un temor a la miseria y así se limita la tendencia al aumento de la población.

En su criterio las obras de beneficencia no resolvían el problema de la pobreza sino que lo acentuaban puesto que al mejorar la situación de los pobres los incitaba a tener más hijos, es decir, lejos de mejorar la situación la empeoraban, por lo que obviamente era aconsejable suprimirlas. También argumentó que la miseria elimina naturalmente una fracción de la población y sus causas no se encuentran en la estructura

de la sociedad en la existencia de ciertas instituciones o en la inequitativa distribución de la riqueza, sino que eran los pobres los únicos responsables de su propia suerte y para mejorar su situación solo tenían que tener menos hijos; en la tesis malthusiana ninguna ley escrita o institución es capaz de remediar la pobreza. (Malthus, 1951, p 120)

### 1.3.2 La mano invisible y el bienestar general

Adam Smith considerado padre de la economía y máximo representante de la escuela clásica, interesado por la teología natural, ética, jurisprudencia y economía política, escribió una de sus obras más conocidas en 1759 la “Teoría de los sentimientos morales”. El libro resulta clave en el entendido que fue la base filosófica de sus planteamientos económicos, en él señaló que la conducta humana es movida naturalmente por seis motivaciones: el egoísmo, la conmiseración, el deseo de ser libre, el sentido de la propiedad, el hábito del trabajo y la tendencia a permutar.

Partiendo de ello defendió que cada hombre es por naturaleza el mejor juez para la orientación de sus propios intereses por tanto las instituciones sociales deben dejarlo en libertad para que los satisfaga a su manera, si se le deja en libertad no sólo conseguirá su provecho sino que también impulsará el bien común.

Además, consideraba que la convergencia de intereses era posible ya que la sociedad está organizada en un sistema en el que prevalece el orden natural establecido por una deidad. Así, las diferentes motivaciones de la conducta humana están equilibradas cuidadosamente, el beneficio de un individuo no puede oponerse al bienestar de todos. El designio es natural, el amor propio va acompañado de otras motivaciones, especialmente de la conmiseración y de las acciones que de ahí resultan, lo que implica el provecho de los demás a través del individualismo. La creencia en el equilibrio natural de las motivaciones llevó a Adam Smith a la convicción de que al buscar su propio provecho los individuos son conducidos por una mano invisible que promueve un fin que no estaba en su propósito. (Smith, 1994 p. 403)

Una vez definido su idea del comportamiento del hombre y después de haber viajado por Francia y Suiza relacionándose con los máximos exponentes fisiócratas de la época, en 1776 publicó “Investigación sobre la naturaleza y causas de las riquezas de las naciones”. El texto aborda el progreso económico y los factores que pueden fomentarlo o frenarlo, por lo que establece las formas de organización económica de la sociedad como la división del trabajo, el uso de la moneda, el precio de las mercancías, el valor de los bienes individuales; asimismo, explica las leyes que regulan la división de la riqueza entera de la nación entendida como la producción anual de bienes y servicios y su distribución entre tres clases: trabajadores, propietarios y fabricantes.

Debido a que los hombres son motivados por su egoísmo existe un mecanismo institucional que actúa para reconciliar la obediencia ciega a sus pasiones, este mecanismo protector es la competencia, un arreglo para que el deseo individual apasionado sea socialmente benéfico. La mano invisible que regula la economía se muestra en el resultado de esta lucha competitiva para la mejora del ser, el mejor funcionamiento económico es el natural. (Smith, 1994:425)

La mano invisible es capaz de transformar los vicios privados como el egoísmo, en ventajas sociales por ejemplo maximizar la producción resultado de la competencia. Para que opere correctamente la única condición es que los mercados competitivos dispongan de un marco legal e institucional adecuados.

Las instituciones sociales y particularmente la de los gobiernos para que no resulten dañinos deben entender y promover el orden natural, al permitir a cada individuo de la comunidad buscar el mayor provecho posible para sí mismo, éste obligado por la misma ley natural contribuirá al mayor bien común. Los gobiernos tienen que reconocer en el sistema natural sólo tres deberes. El primero es el deber de la defensa contra la agresión extranjera; el segundo, el deber de establecer una buena administración de justicia y el tercero sostener obras e instituciones públicas que no serían sostenidas por ningún individuo o grupo de individuos por falta de una ganancia adecuada. Estas acciones resguardan la paz en el interior y con el exterior, la justicia, la educación y un mínimo de empresas públicas que desarrollen la infraestructura social necesaria como carreteras, puentes, canales y puertos, fuera de eso la “mano invisible” es más eficaz porque deriva del orden natural.

El equilibrio natural de las motivaciones personales opera con la mayor eficacia en los asuntos económicos y cada individuo espera obtener el mayor provecho posible para sí mismo; pero como es miembro de una comunidad y su búsqueda de ganancias puede ser llevada a cabo únicamente por los caminos que señala el orden natural de la sociedad, ello repercute necesariamente en su beneficio. De acuerdo con las motivaciones, los individuos se relacionan socialmente mediante la división del trabajo, con la que el hombre aumenta la productividad de su esfuerzo, pero deja también de ser independiente de los demás. (Ekeelund y Hebert, 1992: 113)

En resumen, es el cambio de productos el que posibilita la satisfacción simultánea de los intereses individuales y posteriormente los colectivos. Todo individuo al usar su propiedad o su trabajo para su beneficio produce con fines de cambio, es decir, con los fines que determinan las necesidades de todos los demás miembros de la comunidad. Aunque no lo desee, por su mera condición de miembro del orden social natural está obligado a conceder un beneficio a cambio del que recibe, ya que todos están obligados a poner los resultados de sus esfuerzos en un depósito común, donde cada individuo pueda adquirir lo que necesite del producto del talento de otros hombres.

Sin interferencia del gobierno la producción y el intercambio de bienes aumenta elevando con ello el nivel de vida de la población, si el empresario privado puede actuar en libertad mediante una regulación y un control gubernamental mínimo se crea mayor riqueza y bienestar. El gobierno no debe intervenir en las

relaciones económicas porque los individuos al buscar satisfacer sus propios intereses son conducidos por la “mano invisible” para alcanzar el mejor objetivo social posible. (Ibídem: 151)

#### 1.4 La crítica a la escuela clásica y el reclamo por la regulación gubernamental.

##### 1.4.1 Crítica a la economía política clásica

Si bien con las aportaciones de David Ricardo<sup>5</sup>, la economía clásica adquirió un enfoque renovado al afirmar que los problemas económicos se debían a la distribución; al mismo tiempo aparecieron críticos de los postulados clásicos, con una postura diferente del entendimiento de las relaciones económicas, uno de los máximos exponentes fue Sismondi.

Durante sus múltiples viajes a lo largo de Europa identificó las duras condiciones de trabajo de la clase obrera, por lo cual se convirtió en un crítico de la doctrina económica liberal ortodoxa, tras observar el exceso de abstracción de la economía clásica. Nunca estuvo de acuerdo con sus planteamientos, principalmente en la supuesta armonía que se proclamaba del interés individual con el interés colectivo, asimismo difería de los clásicos en cuanto a que la producción se explicaba porque la abundancia de productos es condición de la riqueza y de todo progreso, ya que para él la riqueza merecería tal nombre si estaba repartida en proporción conveniente, considerando a las personas que trabajan largas jornadas en el campo y en las fábricas y que constituían la mayoría de la población.

Su pensamiento era el reflejo de las condiciones sociales de su época, principalmente los sufrimientos de la clase trabajadora en Europa, en países como Italia, Suiza y Francia, Inglaterra, Alemania y Bélgica, por mencionar algunos.<sup>6</sup> Por ello, consideró que el objetivo de la economía política no es el estudio de las formas de aumentar la riqueza, sino de las formas de mejorar el bienestar y que para que este objetivo se cumpla los problemas clave son los de la distribución de la riqueza.

El medio para conseguirlo era la regulación gubernamental de la competencia económica, con ella se alcanzaría un equilibrio entre la producción y el consumo y el conflicto creciente entre la burguesía y la clase trabajadora disminuiría. Propuso establecer reformas sociales que aminoraran el deterioro de las condiciones de vida del proletariado y condenó la propiedad privada, relacionando así la vida económica del hombre con su naturaleza ética.

---

<sup>5</sup> David Ricardo financiero y economista inglés, importante economista de la historia, al publicar Principios de economía política y tributación, mencionó que el problema principal que tenía ante sí un economista era el de la distribución, o la forma en que se reparte la riqueza generada del proceso productivo entre los factores de producción. Ello implica la determinación de las proporciones en que se debía repartir el ingreso nacional entre los terratenientes, trabajadores y capitalistas, que era, para él, el problema principal de la economía política. Por ello, enfrentando el problema formulando una ley sobre la renta, una ley sobre los salarios y una ley sobre las ganancias.

<sup>6</sup> Su tiempo se caracterizaba como un mundo sombrío donde vio la aplicación del principio de la división del trabajo en el abuso del empleo de mujeres y niños, la explotación de los trabajadores, el predominio de los salarios bajos y la influencia de la introducción de maquinaria en el despido de la mano de obra lo que llevaba consigo los desajustes de la producción y el consumo derivados de las crisis comerciales y las depresiones recurrentes.



Sismondi asumía la economía política como una ciencia y su objeto no debía ser la riqueza sino el bienestar físico del ser humano, por tal razón no estaba de acuerdo con el método abstracto usado por la economía política clásica e indicaba que el método de la economía debía basarse en la historia, en la experiencia y en la observación de la realidad objetiva. (Astudillo, 1988:84)

Lo anterior, no significó una desaprobación por completo los principios teóricos de la economía clásica, pero en lo que no estaba de acuerdo era con las opiniones de Adam Smith y Ricardo respecto a la finalidad y método de la economía política y la relación del Estado con los negocios. Afirmaba que los economistas se habían ocupado demasiado de los medios de aumentar la riqueza material y demasiado poco de fomentar el bienestar humano por medio del uso de esa riqueza, para él la verdadera riqueza de un país no consistía en la cantidad y el carácter de sus productos tangibles, sino en el goce y la felicidad de su pueblo.<sup>7</sup>

La propuesta de Smith decía que si una rama cualquiera de la industria o una división del trabajo es ventajosa para el público, lo será cada vez más a medida que la competencia sea más libre y más general; Sismondi se opuso, ya que pensaba que ningún progreso es útil en la producción si no va precedido de una demanda efectiva más intensa, porque de lo contrario la competencia permitirá a los productores más poderosos o más diestros arruinar a sus rivales creando monopolios y abaratando los precios para atraer a la clientela.

Además, defendió que lo barato es producto de la economía de sus costos, empleando mujeres y niños que son obligados a trabajar largas jornadas a cambio de salarios miserables, al igual que los adultos; es decir, las ganancias se obtienen a costa de la salud de los seres humanos. Por ello, Sismondi se opuso a la economía política clásica para proponer una economía política que se basara en el bienestar social, particularmente de aquellos que han sido más desfavorecidos por los criterios de la economía política clásica.

Sismondi rompió por completo con la idea de la armonía espontánea de los intereses, vigente en una época donde la herencia del laissez-faire era predominante. De esta manera protestó contra la libre actividad económica, que sólo había acrecentado la desigualdad, y estuvo a favor del intervencionismo estatal para regular la distribución de la riqueza. Por ejemplo, defendió reformas tales como la de garantizar a los trabajadores el derecho de organización, la reducción de las horas de trabajo, la abolición de todo trabajo en domingo, las limitaciones al tiempo laboral de los niños y el freno a la producción, restringiendo los progresos de la invención.

---

<sup>7</sup> Aristóteles se refirió a la crematística como la producción y el comercio destinados a la acumulación de riqueza independientemente de su posterior utilización, como fin en sí, es decir cuando la acumulación se convierte en el objetivo final de la actividad, a diferencia de la producción para proporcionar los medios para la subsistencia y mantenimiento de la población.

Se convirtió en un crítico del libre industrialismo, el cual agudizaba la explotación en la relación de los grupos sociales. Aseguraba que las propuestas de los economistas que repetían incesantemente *laissez-faire* et *laissez-passer*, creyendo en que el interés público consistía en la suma de todos los intereses individuales, y el interés individual guiaría a cada persona hacia el interés público mejor que lo que pueda hacer cualquier gobierno; no era fácil de demostrar. Adicionalmente, no creía en las grandes virtudes de la competencia alabadas por Smith, ya que ésta rebaja el salario, aumenta las horas de trabajo de los obreros y lleva a las fábricas a la mujer y al niño en menoscabo del interés social.

El *laissez-faire*, en vez de generar una riqueza que sirviera para el desarrollo económico y social de la población, provocó una desigualdad mayor a la ya existente, donde los pobres eran más pobres y los ricos más ricos, de esta manera la sociedad solo se había dividido en dos grandes sectores: el de los ricos y el de los pobres.

Por tanto, el régimen capitalista reduce a la condición de miserables a los proletarios, al mismo tiempo que multiplica los productos que no pueden ser consumidos puesto que los pobres tienen muchas necesidades, pero poco dinero para satisfacerlas; en cambio, los ricos tienen mucho dinero, pero pocas necesidades para absorber el excedente de los productos fabricados. A esto lo llamó subconsumo permanente.

El pensamiento de Sismondi sobre la cuestión social de su tiempo preparó la intervención del Estado en la esfera económica, precisamente para regular las relaciones obrero-patronales. La necesidad de una política social se impone si los intereses individuales no son capaces por sí mismos de lograr la armonía social, y se justifica plenamente una intervención estatal que señale cauces a la actividad individual y corrija los abusos. (Astudillo, 1988:94)

#### 1.4.2 El apogeo de las ideas sociales en la Alemania del siglo XIX.

Los escritos de Sismondi adquirieron relevancia en su época, sumando un número importante de simpatizantes identificados principalmente por considerar al capitalismo como irracional, inhumano e injusto, por un rotundo rechazo a la idea del *laissez-faire* y la doctrina de la armonía de intereses, visualizando la economía desde un componente más humano, creyendo en la perfectibilidad de los individuos y del orden social por medio de la adecuada organización social.

Aunque las posturas más radicales se asentaron en Inglaterra y Francia, parte de estas ideas se retomarían junto a las ideas inglesas de industrialismo y de liberalismo en sintonía con una tendencia nacionalista, social e intervencionista; una nueva concepción de la economía política para la sociedad y el Estado de una nación: Alemania.

Hacia 1850 en ese país, era incipiente el movimiento socialista, había conciencia de que existía un problema social que debía ser resuelto, por lo que un buen número de intelectuales e individuos de clase

media que, sin ser completamente socialistas, percibían que pensadores como Saint-Simon y Fourier hasta Louis Blanc y Proudhon habían encontrado algunos elementos necesarios para la solución.

Su influencia fue mayor debido a que el “estatismo” era parte de la filosofía de un gran sector de las clases intelectuales de los reinos germanos y sobre todo en Prusia, de esta manera fueron bien recibidas las propuestas de que el Estado debería intervenir en los asuntos económicos para regular las relaciones de clase y planear el desarrollo económico, con proyectos que implicaban la propiedad pública de los medios de producción.

La idea de un Estado que gobernará al pueblo buscando su bien, que se identificará con el bienestar de toda la sociedad, sumaba partidarios y llevaba consigo la noción de que toda propiedad en manos privadas tenía que estar sometida al derecho del Estado a determinar su uso de acuerdo con el interés de toda la sociedad. (Cole, 1980:26)

El Estado mediante su gobernante, oiría a sus súbditos leales, resolviendo los problemas con poderes suficientes para proteger la solidaridad de la sociedad entera contra todo lo que amenazara destruir sus valores tradicionales. Los progresos de la empresa burguesa, el individualismo y el laissez-faire, elogiados por los clásicos, se percibían como una amenaza hacia tales valores; en consecuencia la intervención del Estado era legítima; de tal modo tendría la facultad para regular las empresas capitalistas y hacer todo lo posible a fin de proteger a las clases obreras contra la explotación burguesa, regulando las condiciones del trabajo contra la tiranía económica de los burgueses buscadores de ganancias.

Las ideas anteriores dieron origen al socialismo “feudal” o “conservador”, en el cual fijaron su atención Marx y Engels en 1848 para atacarlo en el Manifiesto del Partido Comunista. (Ibídem: 27) Pero a la par del socialismo “feudal”, anticapitalista y favorable a los grandes terratenientes, porque la aristocracia de la tierra y sus privilegios estaban considerados partes esenciales del orden tradicional que era preciso defender contra el ataque burgués; apareció una tendencia tan contraria a los grandes terratenientes como al capitalismo industrial financiero: socialismo de Estado.

La corriente de pensamiento nacería del movimiento en favor del nacionalismo constitucional, resaltando aún más los malos efectos del capitalismo industrial en el estado legal y en la situación económica de los obreros, al igual que los malos efectos del latifundismo. Pensaban que los efectos negativos se agravarían a medida que el desarrollo del comercialismo hiciera víctima tanto al campesino como al obrero industrial de las maquinaciones de los banqueros y de las crecientes incertidumbres de una economía de mercado libre.

Considerando al Estado como la autoridad responsable de la seguridad y bienestar de todos sus súbditos, estos “estatistas liberales” denunciaban a sus rivales, los liberales de la escuela del laissez-faire, y pedían que el Estado dirigiese la economía para garantizar la seguridad y la estabilidad de las condiciones de

vida. En su mayoría, no proponían que el pueblo dominara democráticamente al Estado; sin embargo, sostenían que el Estado no podría cumplir su deber para con el pueblo sin colocarse en una posición que le permitiera dirigir las fuerzas productivas de la sociedad, y algunos de ellos llegaban hasta el extremo de afirmar que esto sólo podría conseguirse convirtiendo al Estado en el verdadero propietario, y no meramente en el regulador externo, de los principales medios de producción.

Para ellos, existe, entre los individuos y las clases de una misma nación, una solidaridad moral más profunda que la solidaridad económica, y el Estado es el órgano de esa solidaridad que resulta de la comunidad de lengua, costumbres e instituciones. El Estado, por tanto, no debe permanecer indiferente al problema social y tiene la facultad obligada de intervenir en el campo socioeconómico realizando una función de civilización y bienestar.

Las ideas del socialismo de Estado, tomaron relevancia en Rodbertus hacia la década de 1850, contribuyendo a preparar el camino para el movimiento llamado socialismo de cátedra, que llegó a ejercer un influjo muy extenso en los círculos intelectuales durante las décadas de 1860 y 1870, y en Lassalle alcanzarían una concepción muy particular. Ambos pensadores influyeron de forma decisiva en la creación de los sistemas de seguridad social del siglo XX. (Ibídem p. 29)

#### 1.4.3 La influencia de Rodbertus y Lassalle en la intervención estatal

En 1848 Karl Johann Rodbertus se desempeñó como miembro activo en el movimiento nacional a favor de un gobierno constitucional alemán, estuvo a favor de fijar un criterio para una jornada normal en base a las diferentes horas verdaderas de trabajo que variaban según la dificultad de las diferentes ocupaciones, por ejemplo una jornada normal de un minero tendría menos horas de trabajo que la de un obrero textil.

Para cada una de esas jornadas normales proponía que se calculará una cantidad de producción basada en lo que un trabajador normal dentro de un promedio podía producir en ese tiempo. (Ibidem: 32)

Por lo tanto, el salario pagado al obrero se basaría en dos factores, el tipo de trabajo y su dificultad, variando la remuneración de cada individuo, con arreglo a su producción. Estos tipos de salarios serían fijados por la ley encargándose que los obreros recibieran las ventajas del aumento de producción, que hasta ese momento iban a parar a las clases capitalistas, donde los salarios se mantenían en el nivel de subsistencia, de tal modo que los beneficios de una producción mayor no la recibían los obreros y por consiguiente la participación de éstos en el producto total tendía constantemente a disminuir a medida que la producción aumentaba.

Rodbertus estimaba que la sociedad era un organismo creado por la división del trabajo donde se enlazan todos los hombres en una solidaridad inevitable, y que el bienestar de los individuos dentro de esa comunidad deja de depender del esfuerzo propio y del medio natural, vinculándose cada vez en mayor grado con los demás. Así, los individuos quedan sujetos a funciones con carácter esencialmente social:

- a) La adaptación de la producción a las necesidades sociales.
- b) El sostenimiento de la producción al nivel de los recursos.
- c) La justa distribución del producto común entre los productores. (Astudillo, 1988:102)

Su exposición dio origen a plantear que la ley debía ser modificada para dar al obrero mayor seguridad en su empleo, y que la consiguiente limitación en el poder de compra de los obreros era la causa esencial de las crisis económicas, atribuyendo a la superproducción de artículos destinados a un mercado limitado de consumidores. Consideraba que su proyecto de regulación de salarios daría a los obreros los beneficios de un creciente poder de producción y pondría fin a las crisis y a la explotación de la capacidad del obrero en beneficio de los no productores. También propuso una serie de ideas para que el Estado proporcionara crédito a los trabajadores agrícolas a fin de librarlos de la explotación de los terratenientes y usureros, y que recibieran todo el producto de su trabajo. (Ibídem: 103)

Pretendía que sus propuestas se tradujeran en reformas graduales y que en el largo plazo tuvieran cambios mayores, aspirando a una futura sociedad socialista, pero considera que esto llevaría mucho tiempo; mientras tanto sólo podrían hacerse avances graduales hacia ella, mejorando la situación de los trabajadores por medio de la acción reguladora del Estado ya que sólo la acción de éste podría fijar los salarios, limitar los beneficios y conseguir algún resultado efectivo.

Además, Rodbertus proponía que el Estado debería ser monárquico, con el rey en el control del Poder Ejecutivo y al lado del pueblo en contra de los oligarcas. Pero además pugnaba por el desarrollo de un sistema representativo que colaborase con la monarquía, ya que no creía que el pueblo mismo estuviese preparado para dirigir su destino. Sus planteamientos simpatizarían con el socialismo de Estado de Otto Von Bismarck. (Ibídem: 150)

Por otro lado, Lassalle fue un luchador social que dejó profunda huella en el movimiento obrero de Alemania entre 1862 y 1864. Sostuvo que toda evolución histórica se encaminaba a una limitación creciente del derecho de propiedad, la que por el transcurso del tiempo desaparecería, pero como hombre de acción propone a los trabajadores dos reivindicaciones inmediatas: el sufragio universal y la reivindicación salarial y la creación de asociaciones de producción subvencionadas por el Estado. (Cole, 1980: 85)

La idea central era que la clase obrera alemana tenía que organizarse en una poderosa asociación nacional cuya primera exigencia sería el sufragio universal directo. Consideraba que sin sufragio universal nada importante podría hacerse para mejorar la posición económica de los trabajadores. Sin embargo, tan pronto como éstos obtuviesen el derecho al voto obtendrían el poder para hacer del Estado un servidor de sus deseos, convirtiéndose en el instrumento para promover el bien general de todo el pueblo.

Una vez que se haya ganado el voto, lo debían emplear para insistir en que el Estado les permitiera llegar a ser dueños de sí mismos, poniendo a su disposición el capital y el crédito que les haría prescindir de los patrones capitalistas y reservar para sí mismos todo el producto de su producción colectiva.

Lassalle y sus partidarios se inclinaban a sostener que era imposible que los sindicatos obreros lograsen algún resultado verdaderamente benéfico dentro de una sociedad capitalista, aunque más tarde intentaron organizar sindicatos obreros en relación con la Unión General de Obreros Alemanes, como auxiliares del movimiento para la emancipación política.

Aunque los sindicatos tenían un papel preponderante para mejorar las condiciones de los obreros sería por medio de la obtención del derecho al voto que podrían convertir al Estado en un instrumento para sus fines.

Él no pensaba que el Estado fuese esencialmente una institución de clase sino un instrumento para expresar adecuadamente la voluntad de todo el pueblo, que a través del tiempo había sido apartado de su verdadero fin pero que podía ser llevado otra vez al camino adecuado mediante el sufragio universal.<sup>8</sup>

Los triunfos de Otto Von Bismarck en 1866 y 1870 bajo la idea de un Estado intervencionista encarnado en el canciller del nuevo Imperio recibió un nuevo y decisivo impulso; la escuela histórica penetró la idea de relatividad de los principios económicos, y las cuestiones obreras adquirieron una importancia hasta antes desconocida en el crecimiento de la industria. Todos estos hechos, pero fundamentalmente la relevancia de los problemas obrero-patronales, hicieron inminente que el gobierno interviniera en la vida económica.

En respuesta a las demandas obreras, Bismarck aceptó el sufragio para todos los varones, primero de la asamblea de la Confederación Alemana del Norte, y después del Reichstag en el nuevo Imperio alemán de 1870. Sin embargo, el canciller distorsionó las ideas originales de Lassalle, ya que dio el derecho al voto para atraer todo el apoyo popular posible hacia el sistema de gobierno monárquico autocrático, sin tener presente que el sufragio universal en modo alguno implicaba un Estado en oposición a las demandas de la clase media alema. La corriente a favor del intervencionismo estatal fue impulsada por Bismarck, quien consolidaría la unidad alemana y su fortaleza, entre otros medios, se apoyo en la implantación de sistemas de seguros obreros, dirigidos y financiados por el poder público. (Ibídem: 85)

---

<sup>8</sup> Marx era más escéptico acerca de los resultados del sufragio universal, el cual dependía más de una especie de dictadura cesarista que de la realización de la voluntad de los trabajadores. Marx nunca consideró al Estado como una máquina legisladora para producir cualquier legislación deseada por los electores. Lo consideraba más bien un instrumento esencialmente coactivo del poder de una clase, cuyo carácter no podía ser cambiado por una ampliación del derecho al sufragio. Aunque apoyaba el movimiento de los sindicatos obreros ingleses en favor de la reforma política que condujo a la ley de reforma de 1877, estimaba el hecho de conseguir la ampliación de los derechos políticos sólo como un medio para aumentar el poder de la clase obrera a fin de actuar en el Estado, y no como un medio para que éste pudiera convertirse en un instrumento de los trabajadores. A Marx le parecía absurdo y hasta desleal que se pidiese a todo el movimiento de la clase obrera que considerase al Estado como el medio para emancipar a los trabajadores o para asegurarles todo el producto de su trabajo colectivo. Marx era contrario a toda la concepción del Estado de Lassalle. (Cole, 1980: 82)

#### 1.4.4 La Escuela del Bienestar

Contemporáneo al debate socialista nace la teoría microeconómica moderna desarrollada en las últimas tres décadas del siglo XIX proporcionando un nuevo análisis que llevó a transformar la economía clásica en la denominada economía neoclásica. En defensa de que la economía fundamentalmente se encarga de la asignación de recursos desarrollaron diversos puntos de vista respecto a los métodos apropiados que deberían utilizarse.

En 1870 comienza la denominada revolución marginalista encabezada por economistas de distintos países, en Inglaterra Stanley Jevons; en Austria por Menger; en Francia por Walras, y en Estados Unidos por Clark y Fisher, por lo que el movimiento alcanzó dimensiones internacionales.<sup>9</sup> A grandes rasgos la escuela se distinguió por:

- La orientación seguida por la escuela es subjetiva porque estudia las relaciones entre los deseos humanos y los bienes que pueden satisfacerlos, se preocupa de los intereses y el beneficio del consumidor de bienes. Por lo tanto, la economía se ocupa principalmente de la asignación de recursos
- Aborda el problema del valor desde el punto de vista subjetivo, como la utilidad que tienen los bienes, en su valor de uso, en lugar del de su costo en la producción.
- Estudian el problema de la satisfacción de las necesidades y del consumo, y se centran en la demanda de los bienes. Ellos estiman que el valor de cambio está determinado por la demanda recíproca, por el grado de utilidad que el bien presenta para cada uno de los contratantes particulares y por la importancia del bien en la satisfacción individual.

El último punto es relevante, ya que al incorporar matemática en sus modelos intentaron estimar ese valor de cambio "utilidad", dicho término está estrechamente relacionado con el de necesidad. Lo importante no es la utilidad general que tienen los productos para satisfacer una necesidad, sino la que tiene en particular un bien y su relación con la necesidad de un individuo. Por ejemplo, un producto alimenticio en forma general no dice mucho de su valor, si no se considera a una persona en particular que lo necesita para saciar su gusto o su hambre. Siempre hay una relación directa entre la necesidad personal y el bien que ha de satisfacerla, pues no es lo mismo un alimento para el que tiene hambre que para quien tiene un gusto; alguien puede comer un pan por necesidad o por gusto.

La escuela marginalista influyó en Alfred Marshall en su búsqueda de encontrar una solución a los problemas sociales. Sus ideas coincidieron en tiempo con las medidas que a finales del siglo XIX impulsadas por Bismarck en Alemania, caracterizadas por el uso del poder estatal para configurar un sistema obligatorio de seguros por enfermedad, trabajo y jubilación con el cual el trabajador empezó a

---

<sup>9</sup> A esta nueva escuela económica se le conoció como escuela austriaca, escuela psicológica, escuela de la utilidad final o escuela marginalista o de la utilidad marginal esto debido al origen y propuestas de sus precursores, complementándose con las aportaciones de la escuela de Lausana o matemática

pagar cierta cuota al Estado para tener un fondo que le ayudará en caso de accidente, enfermedad y otros incidentes.

En el contexto de ese Estado asegurador que pretendía encontrar mecanismos para frenar la expansión de la miseria y consciente del riesgo que supone el trabajo, llevó a la búsqueda de evaluar las políticas económicas y sus efectos en el bienestar de la comunidad, por lo que fue necesario establecer criterios comunes, especialmente definir “bienestar”.

En ese momento Marshall concibió el bienestar como la suma de las satisfacciones que adquieren todos los individuos dentro de un sistema económico, aunque precisó que existe dificultad para medir las satisfacciones de una persona e incluso es imposible comparar con precisión los estados de bienestar de dos o más individuos. Su planteamiento significaría para la política social, la redistribución de recursos del rico al pobre mediante la asignación de apoyos complementarios al ingreso. Sus alumnos de la llamada escuela de Cambridge Pigou y Keynes, llevaron a otro nivel tal premisa y el primero proporcionaría los fundamentos de la llamada “economía del bienestar”.

En 1920 al publicar “Economía del bienestar”, establece que el bienestar económico de una sociedad depende del importe del dividendo nacional y también de la forma en que dicho dividendo se distribuye entre los miembros de la sociedad. Consideró que la distribución del ingreso es la que sustenta el bienestar, pues éste es directamente proporcional al aumento del ingreso y a su equitativa distribución.

La economía del bienestar, se sustentó en un principio: alcanzar un óptimo en el sentido de Pareto. Un óptimo en el sentido de Pareto es una situación en la cual, no se puede mejorar la situación de nadie sin empeorar la de otro, y en este sentido un óptimo de Pareto es una situación de máxima eficiencia. (Stiglitz, 2004:96)

El principio dio pie a realizar análisis más detallados de la utilidad, considerándola una derivación del consumo de los individuos siendo una magnitud mensurable desde el punto de vista cardinal, decreciente y comparable interpersonalmente. Sobre estos supuestos podría establecerse una organización adecuada de los recursos económicos, si los cambios en la distribución son buenos o malos desde el punto de vista de la equidad es algo que tiene que ser resuelto por el político o filósofo moral, no por las técnicas o disposición del economista.

Keynes se mostró indiferente respecto a la preocupación básica de los economistas clásicos y neoclásicos en cuanto a la distribución de los recursos, principalmente por su fe en la empresa para generar el empleo suficiente. Por lo que el enfoque esencial de su teoría se orientó más hacia el nivel de empleo que hacia la asignación óptima de los recursos, sus ideas darían un giro sorprendente al entendimiento económico esencialmente al relacionado con el bienestar.



## 1.5 El Estado Benefactor y la Política Social

Hasta el momento, se ha demostrado que la preocupación por los individuos más necesitados de la sociedad ha estado presente a lo largo de la historia de un modo u otro con sus diversas interpretaciones. Sin embargo, asumir la responsabilidad de hacerlo en cumplimiento de un deber y agrupar a los trabajadores con una proyección clasista y de lucha de clases, es otra cosa.

El Estado Benefactor (EB) es el resultado lógico de diversos acontecimientos, comenzando por las luchas sociales del siglo XIX sustentadas en ideas socialistas, la organización sindical, las ideas de Bismarck, la Primera Guerra Mundial, la Revolución Rusa, el Tratado de Versalles, la crisis de 1929 y el New Deal, quizás estos dos los más relevantes.

Si bien durante tales sucesos se reunieron diversas ideologías contrapuestas, al término de la Segunda Guerra Mundial los conservadores, liberales y socialistas compartieron la misma preocupación y una idéntica estrategia frente al paro, la falta de viviendas, la inseguridad que provoca la vejez, la ignorancia y la enfermedad. Las tres ideologías más importantes del siglo XX llegaron a la conclusión de que el David que podría vencer al Goliath de cinco cabezas era un orden social basado en la democracia por un lado, y por el otro una combinación proporcionada de mercado y Estado. De esta manera hubo consenso en consolidar el EB. (Zapatero, 1987: 23)

La esencia del EB era amortiguar el efecto del alejamiento del individuo de sus medios de subsistencia, como resultado del desarrollo del sistema capitalista, que impide al hombre disfrutar del control directo de los medios de producción necesarios para sobrevivir. Al hombre sólo le quedó la fuerza de trabajo, la única propiedad de la mayoría de la población. La industrialización había traído consigo paro masivo y miseria, por lo que se percibía una inseguridad económica, estos problemas no podían ser afrontados con las instituciones de la época anterior.

Por lo tanto, para las tres ideologías el EB tenía una razón de ser; para los conservadores sería una fórmula de integración social, un mecanismo que corrige las externalidades, los efectos no deseados del sistema capitalista y el medio más inteligente para asegurar el mantenimiento del mismo. (Ibídem: 26)

El liberalismo lo contempló como un paliativo a la crisis del siglo XIX en donde los cinturones industriales, las calles, las ciudades, los suburbios se habían llenado de miles de ciudadanos que exhibían hambre y miseria. Bajo sus planteamientos el EB se explica desde la libertad, no desde la idea de igualdad, ya que no es un valor per se, más aún puede ser un disvalor, es decir, la desigualdad es en ocasiones un valor porque cuanto más desigualdad haya más rica será la sociedad en su conjunto, incluidos los más necesitados. En ese sentido el EB no pretende eliminar la desigualdad sino la pobreza, especialmente la que impide el desarrollo de la libertad. (Gamero, 2000).

Del lado de los socialistas no existe una teoría sólida que respalde el EB aunque comparten la idea de que es un buen intento para corregir los fallos del mercado para evitar las consecuencias perversas del funcionamiento capitalista, pero el intentar corregir los defectos del capitalismo a la larga, lo perpetúa. En un orden socialista se pretendería como objetivo la democracia social y como parte de ella la lucha contra la pobreza definida no como la carencia de bienes sino como desigualdad.

Fue el ideal de igualdad lo que explicó y dio sentido a la apuesta socialista por el EB; fue el objetivo de la homogenización social que dicho Estado prometía lo que explica el compromiso socialista con el EB. La óptica socialista no trataba de eliminar la pobreza estableciendo un mínimo nacional, trataba de obtener la igualdad garantizando un máximo bienestar.

Por tanto, el enfoque liberal y socialista del EB tuvieron una diferencia muy importante, el primero consistía en establecer un mínimo nacional de bienestar que dejara subsistentes los fundamentos de la desigualdad, el segundo proponía garantizar un máximo nacional de bienestar que, al menos, anuncie en el horizonte el fin del reino de la necesidad. (Ibídem: 35)

La agrupación de las ideas anteriores dieron origen al EB, donde democracia y justicia son condiciones básicas, el primero como la base de su organización y el segundo expresado por las acciones dirigidas a variables como empleo, salarios suficientes, seguridad social, educación, atención a la salud y cultura por mencionar algunos.

En este sentido el EB podría definirse como aquel que garantiza los estándares mínimos, de ingreso, educación, salud, alimentación y vivienda, a todos los ciudadanos como un derecho político y no como una beneficencia. Tales derechos se hacen efectivos en distintas áreas de la vida social por medio de instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas. (Carrasco y Tarriba, 2000)

Así, el Estado debe dotar servicios de bienestar social, puesto que son el mecanismo orientado a garantizar la igualdad; asimismo la distribución de los beneficios materiales esta estrechamente relacionada con ideales de cohesión e integración social, y descansa sobre el conjunto de relaciones que existe entre el bienestar, la cultura, y los derechos civiles, todo ello conformó el concepto de ciudadanía

El EB no encontró mejor respaldo de teoría económica que en la de John Maynard Keynes, quien señaló que en una economía de mercado la producción real no esta determinada por la dotación y la eficiencia potenciales en la utilización de los recursos, sino en el proceso de generación de ingresos que tiende a establecer un nivel de equilibrio con la demanda efectiva por bienes y servicios. Su teoría mostró una preocupación por conducir a la economía al pleno empleo de la fuerza de trabajo, no por la vía del mercado, sino mediante la acción del gobierno en el campo fiscal y monetario. Keynes pensaba que una política de gasto público y crédito barato podía actuar sobre las expectativas de los empresarios e incentivarlos a invertir y aumentar la demanda efectiva de la población.

Sus planteamientos influyeron en el cambio de la percepción económica respecto al bienestar, puesto que la idea de que el crecimiento económico por si mismo generaba bienestar fue sustituida por la certeza de la necesaria participación del Estado, a través de políticas redistributivas, para corregir las inequidades del crecimiento económico. Esto legitimó la intervención estatal a través de políticas redistributivas, es decir, de políticas sociales; si una marca de origen tiene la política social, es el sello keynesiano, es en ese momento cuando encuentra su validación inicial. (Issuani y Nieto, 2002)

A partir del nuevo entendimiento del mundo del trabajo, asociado a una nueva ética y práctica de la ciudadanía, los problemas de creciente desigualdad y pobreza serian interpretados en términos sociales, derivados de aquellas fuerzas impersonales que caracterizan la operación del mercado y en particular, del mercado de trabajo. (Carrasco y Tarriba, 2000)

En consecuencia, la política social esta vinculada esencialmente a los regímenes de bienestar que permiten administrar los riesgos intrínsecos a las relaciones sociales en donde el trabajo se ha mercantilizado, siguiendo tal razonamiento, política social significa la gestión pública de los riesgos sociales.

En las sociedades capitalistas el principal factor de riesgo es la dependencia de los individuos de los ingresos laborales, ya que la ausencia de esos ingresos afecta la supervivencia física del individuo. Adquiere una denominación social por dos razones, la primera debido a la necesidad de administrar la reproducción de la fuerza de trabajo es una condición histórica de regulación del sistema capitalista; y la segunda, porque los individuos no son capaces de administrar las contingencias sociales de manera individual, ya sea por problemas de información, por ausencia de medios o simplemente por la presencia de externalidades.

Al implementar el EB, la administración colectiva de dichos riesgos implicó históricamente la articulación de tres instituciones: el Estado de Bienestar, la Familia y el Mercado. Sin embargo, debido a la geografía y la historia, alrededor del mundo se desarrollaron modelos específicos de gestión del riesgo social, es decir, la manera de proveer la seguridad social.

Esping Andersen (1990) realiza una clasificación de los diferentes EB, donde las 3 instituciones mencionadas se interrelacionan, produciendo modelos de gestión de riesgos y respectivamente su modelo de protección social. En un sentido amplio, se pueden describir estos modelos de acuerdo a cómo se asignan las coberturas sociales (derechos) y de cómo se financian las mismas (obligaciones), considerando el rol de cada institución en la regulación de las coberturas; estos regímenes son: el residual, corporativo y universal.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> El modelo residual le asigna al mercado el papel principal en la gestión de los riesgos sociales, dejando sólo aquellos riesgos "intolerables" (como la pobreza extrema) en manos de la acción estatal focalizada en aquellos capaces de demostrar su condición de necesidad. La necesidad se constituye en la base de derechos "residuales" de grupos específicos, mientras se confía al resto de los individuos "autosuficientes" la gestión privada del riesgo. En este caso, la acción estatal es la mínima indispensable para garantizar la proletarización de la fuerza de trabajo. El

Cada uno de ellos expresa tres preocupaciones centrales de las sociedades capitalistas, el modelo residual la proletarización de la fuerza de trabajo, el corporativo la integración social y el universal la igualdad. Estas problemáticas constituyeron y constituyen las aristas que moldearon la cuestión social a lo largo de la modernidad.

En su formación los tipos de EB mencionados, estuvieron marcados por variables político institucionales e históricas, arreglos específicos en las relaciones industriales y en la organización familiar. De alguna manera, los distintos EB de posguerra eran la representación de “mapas de riesgo” determinados por las formas que asumían las relaciones industriales y las familias.

El pleno empleo de larga duración (estable) y la familia patriarcal, característicos del modelo keynesiano, permitían a cada tipo de EB organizar modelos de protección social que enfatizaban cada una de sus preocupaciones centrales: la organización laboral, la cohesión social y la igualdad. Estos modelos fueron auspiciados por la gran industria fordista que no sólo permitía la organización por estratos ocupacionales del régimen corporativo, sino que proveía salarios suficientemente altos como para que los arreglos individuales y privados del régimen residual fueran posibles. Al mismo tiempo, el fordismo implicó diferenciales salariales acotados que hacían posible la acción igualitaria del régimen universal. La familia patriarcal también brindaba sustento al EB, ya que un conjunto de prestaciones sociales podían ser resueltas al interior del núcleo familiar, liberando al mercado y al EB de estas responsabilidades.

En resumen, el EB se desarrolló en un entorno que suponía el suministro de una ocupación bien remunerada, lo que presumía un crecimiento económico dinámico que creara empleos y permitiera financiar fiscalmente la seguridad social; asimismo, contemplaba la existencia de una base fiscal profunda y progresiva. Por medio de la aplicación de la seguridad social se podía llevar a cabo la redistribución del ingreso, de ahí el objetivo del pleno empleo como clave en el diseño de la política económica.

---

modelo corporativo se expresa en el aseguramiento frente al riesgo social de los trabajadores organizados por categorías ocupacionales. La asignación de derechos presupone la participación en la relación laboral y en la organización del núcleo familiar. El trabajador es acreedor de derechos y protección con financiamiento compartido entre trabajadores y patrones, que luego se extienden a su núcleo familiar, en donde la mujer debe realizar las tareas domésticas. La figura central de este modelo es el seguro contributivo financiado por impuestos sobre la nómina salarial, implicando una solidaridad estratificada por las relaciones laborales y familiares. En este caso, el EB actúa como un gran regulador y compensador de sistemas corporativos de gestión del riesgo social, acotando el papel del mercado pero constituyendo a la familia en un espacio central para el bienestar de los individuos. La integración social sobre bases corporativas y familiares es el objeto central de este régimen de bienestar, sin embargo no es una integración sobre la base de derechos igualitarios, sino desde la pertenencia a una corporación profesional y a un núcleo familiar. Es una integración construida desde las jerarquías y el estatus.

El modelo universal se propone socializar colectivamente la gestión del riesgo social otorgando coberturas generales sobre derechos ciudadanos. Tanto los derechos como las obligaciones comprenden al conjunto de la sociedad y, por lo tanto, el papel del mercado es mínimo, igual que el de la familia, siendo el EB la principal institución en la gestión del riesgo. En este modelo, la proletarización de la fuerza de trabajo se encuentra mediada por el igualitarismo universal del concepto de ciudadanía y por una gestión del riesgo social emancipada de la mercantilización laboral. (Andersen, 1990)

## 1.6 El debate actual de la política social

Hacia la década de los setenta, especialmente con la crisis del petróleo de 1973, el modelo keynesiano comenzó a presentar problemas tales como caídas en la producción y la productividad, y aumentos en la inflación y el desempleo. Para principios de los ochenta se evidenció que no se trataba de una crisis menor, sino de una crisis del modelo de desarrollo mismo.

Las políticas económicas y sociales del EB se habían caracterizado porque la primera era de tipo sectorial, es decir, había una presencia importante del Estado en la configuración y orientación de las actividades económicas sectoriales; la segunda se concebían bajo el principio de la universalidad<sup>11</sup>; sin embargo, no fueron necesariamente acompañadas del mantenimiento de los equilibrios económicos fundamentales, por ejemplo, la cuestión fiscal, siendo el caso más representativo América Latina.

Muchos de los países de la región que pusieron en marcha políticas expansivas terminaron en un desorden económico y crisis recurrentes, para finalmente expresarse en los procesos de hiperinflación. Debido a ello, se llegó a afirmar que el EB había caído en un desorden económico y moral, por ejemplo, Clause Offe (1988,79) atribuyó que el modelo keynesiano al promover estrategias de crecimiento y pleno empleo, así como proteger a los individuos de los riesgos y contingencias de una sociedad industrial hasta llegar a un cierto grado de igualdad social, fueron las causas del alto desempleo y alta inflación.

Adicionalmente, se acusó al modelo keynesiano de haber fomentado el poder creciente de las clases subordinadas a través del pleno empleo, ocasionando así una erosión del poder disciplinador que en el pasado jugaba la recesión y el consecuente desempleo, razón principal de la crisis. Así, la inflación aparecía como reemplazo a la recesión como instrumento de contención de demandas, pero hasta el punto en el que crecientes niveles de inflación terminaban generando una amenaza al proceso mismo de acumulación, al desincentivar el proceso de inversión. Por lo tanto, mientras en la Gran Depresión de 1929 se daba una crisis de consumo, en los setenta comenzaba a generarse una crisis de acumulación (O'Connor, 1986).

De esta manera la intervención estatal fue severamente criticada, por lo que se giro hacia las "virtudes" del mercado, afirmando que sólo si se permite que opere sin restricciones (donde los individuos son libres de intercambiar trabajo, servicios y productos) y se favorece la competencia de los múltiples intereses en juego se logrará la armonía social y se alzarán los ideales universales.

Cuando los intereses de un individuo o grupo dominan al mercado, se producen ineficiencias que dañan los mecanismos de libre cambio; por ello, el Estado de Bienestar, que privilegia los derechos de los más pobres y fomenta la existencia de profesionales y burócratas para proteger estos derechos conduce a una injusta jerarquía de valores y a una ideología falsa de justicia social, derechos y necesidades, que alejan a la sociedad de los ideales universales. (Hayeck, 1978)

---

<sup>11</sup> A pesar de que en el discurso se pretendía que todos los ciudadanos gozaran de la seguridad social, en la mayor parte de los países de la región esto quedó lejos de cumplirse.

Frente al desorden económico, de inestabilidad social y de crisis de gobernabilidad, el país dominante, Estados Unidos, propuso un paradigma alternativo en la búsqueda de ordenar las economías de la región. Desde la economía de mercado se pretendió ordenar, igualmente, la política y la sociedad. Por lo tanto, el mercado aparece como actor central, y la iniciativa individual vuelve a considerarse como elemento fundamental en la solución de problemas sociales, exigiéndose por medios internos y presiones externas un repliegue del Estado. (Gordon, 1999)

Estos planteamientos dieron forma a lo que en su momento se llamó el Consenso de Washington<sup>12</sup>, en el que se enunciaron las respuestas a los problemas generados por el keynesianismo. Ello constituyó el reemplazo de paradigma por el llamado modelo Neoliberal, impactando de esta manera la forma de hacer política, pasando de una centralidad de la acción estatal hacia una centralidad de mercado, donde este último sería el encargado de frenar la inestabilidad y generar mayor crecimiento y prosperidad. Es por ello que de las políticas económicas sectoriales se transita, a lo que se denomina políticas económicas generales, universales, que no discriminan artificialmente en pro o en contra de un determinado sector.

Para la política social sucedió lo contrario, en el EB se concebía como universal y en el nuevo enfoque pasan a ser de corte selectivo, focalizado, buscando concentrar los recursos del Estado en los denominados grupos vulnerables, grupos en situación de riesgo, es decir, la población localizada bajo la línea de pobreza o pobreza extrema. Ya no sería una política en que pretendía incluir a todos por medio del mercado laboral sino una política que aparece con un sentido meramente compensatorio ante la desigualdad y el desequilibrio de la esfera social, que produjo el ajuste estructural.

Bajo el nuevo esquema, la política social va a responder más a problemas derivados de los ajustes económicos tratando de compensarlos, diseñando soluciones sólo para grupos y segmentos de la sociedad previamente seleccionados. En estas condiciones, lo social es considerado una dimensión del gasto; el concepto de desarrollo social se diluye y cede terreno al de compensación social. (Brodersohn, 1992)

Pero, quizás un elemento aún más importante en el análisis de la configuración de las nuevas políticas sociales, es que en la transición de un modelo a otro, se produjo un importante desplazamiento en el eje dinámico de la actividad productiva. No son ya la siderurgia, la metal-mecánica o la petroquímica las actividades que lideran el proceso productivo, como ocurrió a partir de la posguerra, sino que se produce un cambio de liderazgo en favor de actividades cuyo insumo principal son niveles más elevados y sofisticados de conocimiento. Así, la informática, la robótica, la ciencia de nuevos materiales, la biogenética y la aeronáutica se transforman en los líderes del moderno proceso productivo (Thurow, 1992)

---

<sup>12</sup> Bajo el nuevo paradigma se promovieron políticas de privatización, desregulación y flexibilización laboral, que impactaron significativamente en los sistemas de seguridad social. La privatización significó la disminución de la presencia estatal en la producción de bienes y servicios y la capacidad de generar o mantener puestos de trabajos en el sector público; la desregulación limitó la capacidad estatal para intervenir en la economía; y la flexibilidad laboral atacó el poder de los sindicatos y la rigidez del keynesianismo para los desplazamientos al interior y hacia el exterior del mercado laboral.

La transformación tiene un impacto decisivo en el mercado de trabajo y por ende los sistemas de seguridad social y las políticas sociales, ahora sólo crecientes niveles de calificación y educación hacen posible el acceso a un sistema, así, el mercado de trabajo se divide estableciendo cada vez más distancia económica y social entre quienes están en condiciones de acceder a la modernidad y quienes ya no pueden aspirar a ello. Esto fragmentó las bases con las que el EB se había constituido, interrumpiendo las promesas de cada tipo de régimen de bienestar: la promesa de la autosuficiencia anglosajona, la promesa de integración social de Europa Continental y la promesa de igualdad social escandinava.

Por esta razón, el EB debía reaccionar a la crisis de legitimidad de acuerdo a su matriz histórica y a las relaciones de fuerzas existentes. Para el EB residual, la prioridad fue recomponer las condiciones de proletarización en la nueva sociedad postindustrial; el EB corporativo, distribuir la participación de los individuos en el segmento bien remunerado de empleo, mientras que genera nuevas instituciones de protección social que permitan “preparar” a quienes deben esperar su ingreso al mercado laboral; el régimen universal encontrar nuevos mecanismos que permitan sostener la igualdad social. (Andersen, 2000)

Debido a los factores mencionados, en la actualidad el debate de la política social es algo complejo, se trata de un desgaste de un modelo de desarrollo y el tipo de Estado que lo auspició “el Benefactor” y su remplazo por la llamada propuesta neoliberal que incluye una reducción importante de la presencia del Estado en muchos de los ámbitos de la vida social, al igual de una redefinición de la cobertura de bienes y servicios sociales.

El nuevo diseño de la política social debe adoptar un diseño de organización particular, con los que se intentan soluciones para grupos identificados y seleccionados. Complementada por las exigencias de los organismos financieros internacionales, cuyas decisiones en materia de préstamos y apoyos técnicos tuvieron por contrapartida compromisos de los gobiernos de localizar y seleccionar grupos a los que se canalizaría parcialmente algún tipo de ayuda.

El recambio de las instituciones tradicionales por unidades creadas ad hoc para hacerse cargo de programas sociales diseñados con propósitos específicos y para núcleos de población también particulares, contribuyeron en el proceso de desinstitucionalización que han tenido que enfrentar los Estados nacionales actualmente. Así, la política social sufre modificaciones importantes que acompañan a las que se han hecho a los modelos económicos, lo económico se antepone a lo social, es decir, se subordina la política social a la económica, en un contexto donde el gasto se racionaliza y la atención a los desprotegidos deja de ser una responsabilidad estatal o gubernamental, exigiéndose el involucramiento de los propios actores en la resolución de sus problemas. (Lerner, 1994)

En este proceso de cambio de paradigma han emergido, dos enfoques, dos concepciones, dos filosofías que están detrás de las políticas más tangibles, la teoría de la justicia distributiva de John Rawls y el desarrollo de capacidades de Amartya Sen. (Gamero, 2000)

### 1.6.1 La Teoría de la justicia de John Rawls y las Capacidades y Oportunidades de Amartya Sen.

El cambio de paradigma económico y la redefinición de la política social orillaron a buscar nuevas categorías, principalmente el entendimiento por justicia social. Si bien la interrogante acerca de la manera en que se construye una sociedad justa estuvo implícita en el EB con el cambio de paradigma los criterios sostenidos y sus teorías fueron revisadas.

Las teorías de la justicia regulan, según Elster, “el sistema de libertades y obligaciones y la distribución de los ingresos. Es necesario aclarar que al hablar de la distribución de los ingresos nos referimos tanto a la distribución directa de los impuestos, transferencias y subsidios, como a la distribución de los ingresos que se generan por los recursos productivos o los que se generan por el consumo de artículos o bienes personales (bienes materiales, servicios, respeto por uno mismo, bienestar, conocimiento, salud, aptitudes mentales o físicas, etc.)”. (Citado en Caballero, 2006)

La obra de John Rawls “Teoría de la Justicia” en 1971 tuvo una importante contribución a la filosofía política, su principal crítica es hacia el principio utilitarista de maximización donde el bienestar social depende directa y únicamente de los niveles de satisfacción e insatisfacción de los individuos. Por ello realizó una teoría alternativa rechazando a los utilitaristas que se basan en el principio de las mayorías, dejando fuera a muchos miembros de la sociedad.

En su visión la sociedad es una asociación más o menos autosuficiente de personas que en sus relaciones reconocen ciertas reglas de conducta como obligatorias y que en su mayoría actúan de acuerdo con ellas, tales reglas especifican un sistema de cooperación planeado para promover el bien de aquellos que toman parte de él. Se trata de una empresa cooperativa para obtener ventajas mutuas, caracterizada por el conflicto y la identidad de intereses. El conflicto surge de la diversidad de los intereses enfrentados de individuos que desean los mayores beneficios posibles en tanto éstos son medios para alcanzar sus propias metas y la identidad tiene que ver con el reconocimiento de que la cooperación posibilita un mejor modo de vida que el que tendríamos si tuviéramos que valernos solamente de nuestros propios esfuerzos. (Rawls, 1971:18)

El objeto primario de la justicia es la estructura básica de la sociedad, es decir, el modo en que las grandes instituciones sociales distribuyen los derechos y deberes fundamentales y determinan la división de las ventajas provenientes de la cooperación social. Por grandes instituciones, Rawls entiende la constitución política y las principales instituciones económicas y sociales (protección jurídica, competencia mercantil, propiedad privada, familia monógama). Las grandes instituciones definen los derechos y deberes del hombre e influyen sobre sus perspectivas de vida. El concepto intuitivo de esta estructura básica de la sociedad es que contiene varias posiciones sociales y que los hombres nacidos en posiciones sociales diferentes tienen diferentes expectativas de vida.



La idea principal de su teoría es que los principios de justicia son el resultado de un acuerdo original. El acuerdo reemplaza a la noción tradicional de contrato, y no se lleva a cabo efectivamente, sino que es hipotético. Se trata de un acuerdo al que llegarían personas libres y racionales interesadas en promover sus propios fines en una situación inicial de igualdad. A esta situación hipotética equitativa Rawls le da el nombre de posición original que es un conjunto de restricciones impuestas a favor de principios de justicia.

Estos principios estarían justificados ya que las restricciones de la posición original en la cual serían escogidos incluyen razones morales. Serían principios que personas racional, libres e iguales acordarían en una situación inicial justa y que son fruto de un acuerdo colectivo que refleja la integridad y autonomía de las personas racionales contratantes. Y es precisamente en esta noción en donde radica la importancia de la formulación de la teoría en términos contractuales, ya que el acuerdo implica una pluralidad de personas y una elección voluntaria por parte de todas ellas, de donde resulta una elección justa, que no iría en detrimento de nadie.<sup>13</sup>

Otro término es el “velo de la ignorancia” utilizado por Rawls para llegar al principio de justicia y se refiere a que las personas cuando eligen los principios de la justicia no saben cuáles van a ser sus circunstancias específicas, es decir, no saben que posición social ocuparán. Como los principios que emergerán no son diseñados para la ventaja o desventaja de los individuos en un particular escenario, sólo los principios que emergen del velo de la ignorancia pueden ser considerados justos

Los planteamientos anteriores coincidieron con el desgaste del modelo económico y por ende el entendimiento de lo social, Rawls plantea que el principal problema de la justicia es la elección del sistema social. El sistema social ha de estructurarse de tal manera que la distribución resultante sea justa, para ello es necesario establecer una política adecuada e instituciones legales que establezca un proceso económico y social; sin esta estructura el proceso distributivo no será justo por falta de imparcialidad. En dicho esquema la igualdad de oportunidades se traduce en educación y cultura, en las actividades económicas y en la libre elección de ocupación, además que el gobierno debe garantizar un mínimo social.

La idea intuitiva es que el orden social no ha de establecer y asegurar las perspectivas de los mejor situados al menos que el hacerlo sea en beneficio de aquellos menos afortunados. Aquellos que han sido favorecidos por la naturaleza, quienes quiera que fuesen, pueden obtener provecho por su buena suerte sólo en la medida en que mejoren la situación de los no favorecidos. (Rawls, 1970,104)

De esta manera se otorga a las personas más desfavorecidas de la sociedad un gran poder de influencia o de negociación sobre las instituciones y políticas públicas, por lo tanto se debe aspirar a mejorar el bienestar de la persona que se encuentra en la peor situación dentro de la sociedad, es decir, en lugar de

---

<sup>13</sup> Gran parte de este apartado se basa en el trabajo de Cepeda, Rawls y Ackerman: presupuestos de la teoría de la justicia.

maximizar la suma de la utilidad total de la sociedad, como haría un utilitarista del siglo XIX, Rawls maximizaría la utilidad mínima.

Por otro lado, Amartya Sen desarrollaría un nuevo enfoque acerca del desarrollo económico, para él se asume como un proceso de expansión de las libertades fundamentales, señalando que el desarrollo exige la eliminación de las principales fuentes de privación de libertad, como puede ser la pobreza, la discriminación religiosa, el género, las pocas libertades públicas o políticas. En este último caso, por ejemplo, señala que las libertades políticas y sociales no contribuyen al desarrollo sino que son parte constitutiva de él.

Señala que las libertades no son el fin principal del desarrollo sino que se encuentran entre sus principales medios, en otras palabras, a partir de las libertades es que se consigue y se genera desarrollo. Asimismo, el proceso de desarrollo económico se debe concebir como la expansión de las capacidades de la gente y se entiende como un proceso de emancipación de la obligada necesidad de vivir con restricciones y carencias. También pone énfasis en hacer una distinción muy importante entre lo que son medios y fines, por ejemplo el crecimiento económico es sólo un medio no es el fin, es un medio para lograr desarrollo.

El mecanismo para lograr el objetivo señalado por Sen ha sido el impulso del desarrollo humano a través de la ampliación de las capacidades y de las oportunidades de los individuos, ambos conceptos son el referente mundial de las políticas sociales actuales. Otro concepto igualmente importante en su enfoque es el tema de la libertad de elección, en la medida que las personas tengan más opciones serán más libres y al ser más libres habrá más desarrollo.

Los trabajos de Amartya Sen son diversos explicar su pensamiento es un gran esfuerzo, sin embargo, lo más importante es que crítico el paradigma dominante de su época; en 1989 se creía que existía un vínculo estrecho entre crecimiento económico de cada país y la ampliación de las opciones individuales del ser humano.

Sen estableció la base de un enfoque distinto y más amplio del desarrollo humano, que fue definido como el proceso de ampliación de las opciones de las personas y mejora de las capacidades humanas (la diversidad de cosas que las éstas pueden hacer o ser en la vida) y las libertades para que puedan vivir una vida larga y saludable, tener acceso a la educación y un nivel de vida digno, participar de su comunidad y de las decisiones que afecten su vida.

Las personas son la verdadera riqueza de las naciones, por lo que el desarrollo humano implica ampliar las oportunidades y las capacidades para que puedan vivir una vida creativa y productiva conforme con sus necesidades e intereses. Por esta razón, el desarrollo se centra en ampliar las opciones que tienen los seres humanos para tener la vida que valoran. En este sentido, es fundamental trabajar en la construcción de las capacidades para que este desarrollo humano sea sostenible en el tiempo.

Si no se les ofrece a las personas la posibilidad de desarrollar las capacidades muchas de sus oportunidades de obtener una mejor calidad de vida son inaccesibles o simplemente no existirán para ellos.<sup>14</sup> (PNUD 2011).

La relevancia de ambos autores se sintetiza en cuatro elementos fundamentales para entender la política social partiendo de un nuevo entendimiento:

- Todo concepto de desigualdad no es rechazado, es decir, hay una desigualdad aceptable y una no aceptable;
- El azar del nacimiento;
- La comprensión de la equidad como igualdad de oportunidades y no como igualdad de resultados; y las denominadas
- políticas focalizadas.

Estos cuatro elementos se articulan bajo el planteamiento de la desigualdad aceptable, si aquellos elementos que no se derivan del esfuerzo personal (género, raza, procedencia del hogar) son los que explican la desigualdad, entonces, la desigualdad es no aceptable. Pero si la desigualdad es producto del esfuerzo de las personas, controlando las otras dimensiones, entonces, esa desigualdad sí es aceptable.

En este sentido la acción del Estado se justifica para compensar aquellos elementos que no dependen del esfuerzo propio, particular del ser humano, como es el caso de la denominada lotería del nacimiento. Consecuentemente, por razones de nacimiento, hay personas que tendrían un punto de partida superior al de otras, la mayoría. En dicho caso, la acción del Estado se justifica bajo el principio de la equidad concebida como igualdad de oportunidades. Todas las personas deben tener una misma línea de partida.

El Estado debe intervenir para que todas las personas tengan igual acceso a la salud, la nutrición, la educación básica, para que el punto de partida (en la niñez) sea igual; pero dependerá del esfuerzo de cada uno la posición final lograda en su trayectoria de vida. Si ha habido igualdad de oportunidades al comienzo y, posteriormente, en atención al esfuerzo propio de cada una de las personas, se configura una situación de desigualdad de ingresos, esa desigualdad es aceptable porque ha tenido su origen en el esfuerzo propio de las personas. (Gameró, 2000)

En conclusión, Rawls la igualdad de oportunidades y la orientación de atender a los más desfavorecidos, combinado con el concepto de capacidades, funcionamientos y desarrollo humano de Sen, dieron sustento teórico a los programas sociales focalizados con un enfoque de desarrollo humano.

---

<sup>14</sup> Algunas de las capacidades básicas necesarias para el desarrollo humano que dicta el PNUD son: 1)Disfrutar una vida larga y saludable 2)Haber sido educado 3)Tener acceso a los recursos que permitan a las personas vivir dignamente 4)Tener la posibilidad de participar en las decisiones que afectan a su comunidad

## Capítulo 2 La política social en México: desarrollo y tendencia hasta antes de 1982

En el siglo XX con la instauración de los diferentes Estados de Bienestar (EB) las acciones en materia social estuvieron permeadas en lo económico principalmente por dos grandes ideologías, por un lado la que defiende el goce de ciertos elementos de bienestar como un derecho universal garantizado por el Estado y por el otro la que destaca las bondades del mercado donde la acción individual es esencial para alcanzar el bienestar social.

En México ambas posturas han sido partícipes en la estructura de la política social, identificándose dos etapas, la primera comprendida de la década de los 40 hasta principios de los años 80 y la segunda emprendida a raíz de la crisis de 1982 al presente.

La primera fase, se caracterizó por su estilo de patronaje estatal producto de la puesta en marcha de los derechos constitucionales que motivaron el proyecto de país de los gobiernos posrevolucionarios, de esta forma el Estado se situó en el centro de la sociedad para promover el crecimiento económico e intentó garantizar el desarrollo y la justicia social, sin embargo, la política social partió de una de una racionalidad más política que social o económica.

La segunda etapa, inició con el ajuste estructural derivado de la crisis de deuda externa y el descenso del crecimiento económico característicos de los 80. La intervención del Estado en las actividades económicas y sociales sufrió modificaciones importantes, el saneamiento de las finanzas públicas y un gasto público equilibrado se colocaron en el centro de la acción estatal. Para la política social significó el sometimiento a la política económica, es decir, los aspectos económicos se antepusieron a los sociales; lo social pasa a ser concebido como parte del gasto, un gasto racionalizado que debe atender a los más necesitados, motivando la creación de los programas sociales focalizados de combate a la pobreza.

El presente capítulo, pretende describir la evolución de la política social mexicana, la transición de objetivos “universalistas” hacia la libertad de mercado como el mecanismo óptimo de asignación y dotación de bienestar. Puntalmente, distinguir los temas centrales de la política social y la concepción del papel del Estado en el desarrollo social antes del cambio de paradigma económico, es decir, revisar los antecedentes de las políticas focalizadas en el combate a la pobreza

## 2.1. La política social como parte de la estrategia de crecimiento económico.

### 2.1.1 La justicia social y el crecimiento económico

El primer rasgo de la política social mexicana es, sin duda, el carácter tutelar del Estado, el desarrollo social se encuentra entre los propósitos básicos y principios rectores del proyecto de nación contenido en la Constitución de 1917. En el desempeño de su función tutelar el Estado se hizo cargo de la conducción económica, para fomentar el crecimiento, el empleo y hacer una más justa distribución del ingreso y la riqueza, siempre con el objetivo de que lo económico no se apartara de la naturaleza social.<sup>15</sup>

El crecimiento económico era condición necesaria para alcanzar la justicia social, por lo que en plan sexenal de 1934-1940 se establecieron un conjunto de postulados generales de política económica, donde el tipo de planeación que se pretendía llevar a cabo quedaba circunscrito casi exclusivamente al ámbito del sector público y se estipulaba la organización administrativa del gobierno, es decir, las secretarías y departamentos de Estado de ese momento<sup>16</sup>. (García, 2010)

El documento contenía como objetivo la aceleración de la reforma agraria, organización de instituciones de crédito al campo, el fortalecimiento de las organizaciones obreras y campesinas ratificando su pacto solidario con el Estado mexicano, el establecimiento de un moderno sistema financiero, el impulso a la infraestructura de comunicaciones y de obras hidráulicas, el fomento a la educación pública y la nacionalización de los recursos del petróleo.

En cuanto al aspecto social se buscó regular el ritmo de crecimiento económico mediante intervenciones de compensación y promoción social que fueran compatibles con la prioridad otorgada a la industrialización y la acumulación capitalista. Aquellos derechos que más tarde se conocerían como “derechos sociales del pueblo mexicano” podrían ir concretándose solo con el paso del tiempo y siempre sustentados en el crecimiento de la economía. (Cordera, 2008)

Lo anterior se articuló en una visión de Estado Benefactor (EB) que pretendía hacer efectivos los derechos sociales en distintas áreas de y por medio de instituciones jurídicas, políticas sociales y económicas; garantizando los estándares mínimos, de ingreso, educación, salud, alimentación y vivienda a todos los ciudadanos como un derecho político.

---

<sup>15</sup> El artículo 25 señala, “Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución”. (CPEUM, artículo 25, 2012)

<sup>16</sup> Este plan estaba compuesto en catorce capítulos: Reparto agrario y economía agrícola; Economía industrial, Comercio y crédito; Trabajo y previsión social; Educación pública; Relaciones exteriores; Gobernación; Publicidad; Hacienda pública; Defensa nacional; Departamento del Distrito Federal; Comunicaciones y obras públicas; Salud; Asistencia pública y, por último, Planeación y coordinación. (García, 2010)

Sin embargo, desde un inicio tales derechos se concretarían especialmente para los trabajadores, las leyes iban en ese sentido pasando desde la iniciativa de ley en 1921 por el presidente Álvaro Obregón llamada “Ley del Seguro Social Voluntario” hasta en 1925 una iniciativa de ley sobre accidentes de trabajo y enfermedades que incluía la creación del Instituto Nacional de Seguros Sociales. También en 1935 Lázaro Cárdenas envió a los legisladores un proyecto de Ley del Seguro Social que incluía un instituto de seguros sociales, con aportaciones y administraciones tripartitas pero no se aprobó.<sup>17</sup> Fue con Manuel Ávila Camacho, que interesado en crear una institución de seguros sociales, se dieron los primeros pasos en ese sentido creando la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y el Departamento de Seguros Sociales en 1941.<sup>18</sup>

Un año más tarde se envió a las Cámaras una iniciativa de ley proponiendo como suprema justificación que se cumpliría así uno de los más caros ideales de la Revolución Mexicana como proteger a los trabajadores y asegurar su existencia, su salario, su capacidad productiva y la tranquilidad de la familia. Esto dio origen a que se publicará en 1943 la Ley del Seguro Social y la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en el mismo año. (Sánchez, 2012: 27)

La creación del IMSS en mayo de 1943, inauguró la seguridad social, el Instituto nació con el objetivo de otorgar atención médica y otras prestaciones a todos los trabajadores asalariados, pero beneficios como indemnizaciones relacionadas con enfermedad o accidentes de trabajo, jubilaciones, etc., se otorgaron sólo a trabajadores de la economía formal y del Estado, mientras que el disfrute de elementos adicionales de bienestar como el acceso a viviendas de precios módicos o a créditos de bajo interés se reservaron a trabajadores agrupados en organizaciones sindicales.<sup>19</sup> (Ward, 1991: 180)

En su primera etapa, los servicios de seguridad social tuvieron un desarrollo muy limitado, la carencia de infraestructura en salud, la falta de recursos económicos y profesionales incidieron en la lenta incorporación de población beneficiaria. No obstante, se mantuvieron bajos los gastos de operación y administración, destinando importantes recursos para infraestructura médica, servicios de uso colectivo y viviendas para beneficiarios; obedeciendo a una lógica expansiva para lograr principios redistributivos y de solidaridad social.

---

<sup>17</sup> Los riesgos sociales cubiertos eran: enfermedades profesionales y accidentes de trabajo, enfermedades no profesionales, maternidad, vejez e invalidez y desocupación involuntaria. (Sánchez, 2012, p. 27)

<sup>18</sup> Es necesario mencionar que en 1938 se había creado la Secretaría de Asistencia Pública. El departamento de seguros tenía como atribuciones: estudio de proyectos que se relacionaran con el establecimiento de seguros sociales sobre la vida, invalidez, cesación involuntaria del trabajo y accidentes, por mencionar algunas. [http://www.diputados.gob.mx/cesop/Comisiones/2\\_dsocial.htm](http://www.diputados.gob.mx/cesop/Comisiones/2_dsocial.htm)

<sup>19</sup> Los beneficios de seguridad social se resumen en 5 seguros: 1) Enfermedades y Maternidad, 2) Riesgos de Trabajo 3) Invalidez y Vida, 4) Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez 5) Seguro de Guarderías y prestaciones sociales. (LSS, artículo 11, 2012)

El Instituto se complementó con otros organismos públicos orientados a apoyar a los grupos sociales más débiles, bajo la idea de construir interfaces que comunicaran productivamente la etapa de desarrollo económico basada en la industrialización con los compromisos históricos del Estado surgido de la Revolución Mexicana.

Conforme pasó el tiempo se crearon distintos regímenes de seguridad social para los diferentes gremios de trabajadores: burócratas, militares, trabajadores de entidades paraestatales como Petróleos Mexicanos (PEMEX) y Ferrocarriles Nacionales sólo por mencionar algunos. Esto provocó variación en la cantidad y calidad de los beneficios que se ofrecían, peor aún las desigualdades en la distribución primaria del ingreso se incrementaron y se afianzaron diferencias relacionadas con el poder de negociación de las diferentes categorías ocupacionales. En consecuencia el sistema de seguridad social quedó íntimamente vinculado al desarrollo de articulaciones corporativas, apartando el reconocimiento de los derechos sociales como compromiso del Estado y fomentando prácticas clientelares.

A pesar de la desigualdad del sistema de seguridad social se inscribió en una concepción según la cual los derechos sociales de la población deben ser garantizados por el Estado, colocándose como el principal responsable del bienestar de la población.<sup>20</sup> Con el reconocimiento de los derechos sociales, los esfuerzos del Estado en materia social como seguridad social, salud, educación y suministro de servicios públicos, se fueron multiplicando para hacer frente a la pobreza y desigualdad imperantes en la época.

A partir de la Segunda Guerra Mundial se puso en marcha el Modelo de Sustitución de Importaciones (MSI) que planteaba ampliar el mercado interno mediante el fomento a la demanda y la permanencia de salarios bajos, a la par de un proteccionismo que blindaba principalmente a la industria de la competencia internacional. Tal como lo describe Laos (2000), México se embarcó en un ambicioso programa de crecimiento industrial basado en la sustitución de importaciones, un proceso que habría de prolongarse por más de tres décadas.

En ese periodo, los subsidios a los alimentos, el transporte y ciertos bienes colectivos (agua, electricidad) ayudaban a mantener bajos los salarios, traduciéndose en un ahorro para la industria y acompañado del proteccionismo arancelario le garantizaba un acceso privilegiado al mercado, los subsidios incluían precios de garantía a los productos agrícolas y créditos con bajos intereses a los agricultores.

---

<sup>20</sup> Elementos como educación, salud y trabajo que son considerados esenciales para el bienestar de un individuo se estipulan en la Carta Magna. El artículo 3 dicta: "Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado - federación, estados, Distrito Federal y municipios, impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria. El artículo 4 menciona: "Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud... Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar... Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa... Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral... Toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia". Por último, el artículo 123 indica: "Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley." (CPEUM, artículos 3, 4 y 123, 2012)

El gasto social se concibió como parte del proyecto de desarrollo, teniendo por objetivo expandir el mercado interno a través de promover el consumo, además que fungía como mecanismo de cohesión social y legitimidad del Estado. Asimismo, se pretendieron alcanzar objetivos universales al extender determinadas medidas de bienestar a toda la población pero sin un mecanismo que protegiera de modo general a la población de riesgos naturales y sociales sustentada en una recaudación generalizada de impuestos que permitiera financiar la cobertura universal de los servicios al estilo del modelo beveridgiano de políticas universales de bienestar.<sup>21</sup>

Si bien las intenciones universalistas no se alcanzaron, lo que sí se logró fue que durante el proceso de modernización se instalara en el país el “paradigma asegurador”, el cual permitió crear las bases de los principios de la seguridad social con la intención de reducir la incertidumbre en la población mexicana. Se le denomina “paradigma asegurador” ya que en cierta medida, el modelo de seguridad social que se implementó en México se acerca al modelo conservador estatista instaurado en algunos países europeos a fines del siglo XIX.<sup>22</sup> Este modelo fomenta la integración social y promueve la vigencia de los derechos sociales, a la vez que impulsa la subordinación del individuo al Estado y coloca a los trabajadores bajo la autoridad de éste. También alienta la protección social estableciendo categorías de beneficios y aplicando una modalidad corporativa que otorga a los servidores públicos un lugar privilegiado. (Gordon, 1999)

Por lo tanto, el sistema de seguridad social mexicano desde sus orígenes se basó en una relación bilateral, el trabajador a cambio de su aportación recibe una contraprestación, independientemente de que el financiamiento de los seguros lo comparta el trabajador, el empleador y el Estado. Asimismo, su acceso depende sobre todo del empleo, excluyendo a quienes no se vincularon al mercado formal de trabajo o participan en él de manera precaria y marginal.

---

<sup>21</sup> Esta modalidad de seguridad social, consiste en un conjunto de políticas públicas que, inspiradas en un principio de justicia social, garantiza a todos los ciudadanos el derecho a un mínimo vital, socialmente establecido. Su nombre hace referencia al Plan Beveridge de 1942 en Inglaterra, donde se estableció un nuevo modelo de orden social, basado en desvincular los derechos sociales de la relación contractual establecida para los asalariados. El carácter igualitario del modelo está basado en el aseguramiento de un patrón mínimo de beneficios de forma universalizada, independientemente de las contribuciones. El acceso a los beneficios sociales depende únicamente de la necesidad de los individuos. Al desvincular los beneficios de las contribuciones se establece un mecanismo de redistribución a través de las políticas sociales, que tienen como objetivo corregir las desigualdades generadas en el mercado. Ese modelo fue también llamado institucional en la medida en que genera un sistema de políticas e instituciones públicas, capaz de asegurar, de forma integrada y centralizada, la coordinación de la ejecución de esas políticas. (Molina y Fleury, 2000)

<sup>22</sup> La modalidad de “seguro social”, tiene como principal característica la cobertura de los grupos laborales a través de una relación contractual. A veces se denomina modelo Bismarckiano en referencia al sistema implantado por Bismarck en Alemania. Inspirado en el seguro privado, se diferencia de éste tanto por ser sancionado por el Estado (lo que le quita la posibilidad de afiliación voluntaria) y por la presencia de una burocracia fuerte y actuante, que reconoce y legitima las diferencias entre los grupos ocupacionales, en búsqueda de la lealtad de los beneficiarios. Basado en los principios de solidaridad que surgieron con la formación de la clase trabajadora industrial, no deja de conjugar estos valores con los principios meritocráticos, por los cuales los individuos deberán recibir compensaciones basadas en proporción a sus contribuciones al seguro. El esquema financiero del modelo del seguro social revela una asociación entre política social e inserción laboral, ya que recibe contribuciones obligatorias de empleadores y empleados, como porcentaje de la planilla salarial, a las cuales suele sumarse una contribución estatal. El modelo tripartito de gestión expresa claramente la naturaleza corporativa de este mecanismo de organización social, cuyo objetivo es el mantenimiento del mismo estatus socioeconómico, en situaciones de pérdida de la capacidad de trabajo, asegurándole al cotizante condiciones semejantes a las que tenía como trabajador activo. (Molina y Fleury, 2000)



En términos generales, la heterogeneidad en la estructura del sistema de seguridad social provocó que desde sus inicios se comportara de manera desigual sin pretenderlo, siendo benevolente para los sectores más organizados de la población: trabajadores asalariados y sindicalizados.

El camino estaba trazado, hacia la mitad del siglo XX México entró en una fase de crecimiento económico sin precedentes. Por lustros, el crecimiento alto y sostenido de la economía, señalaba ampliar y fortalecer el desarrollismo industrializador mediante la ampliación de la base social del régimen, gracias a la elevación sostenida de los niveles generales de vida. Con el empleo urbano industrial al alza, las instituciones de seguridad social tendrían garantizada su reproducción ampliada. La justicia social, entendida como un proceso de redistribución de ingresos, riqueza y capacidades, podía ser exhibida como un desafío realizable. (Cordera, 2008)

### 2.1.2 Desarrollo Estabilizador: el gran dinamismo económico

El periodo de 1954 a 1970, fue de prosperidad para los 16 países capitalistas más desarrollados. En esos años, en promedio la tasa de crecimiento osciló alrededor del 5.1% anual en términos reales con una variación anual de los precios al consumidor de 3.3%. La edad de Oro del capitalismo, representó oportunidad para los países en proceso de desarrollo, México no desaprovecho la expansión mundial.

De 1952 y hasta 1970 fueron años de auge para la economía nacional, el periodo fue conocido como “Desarrollo Estabilizador” (DE) en alusión al documento con ese título presentado por el Secretario de Hacienda Antonio Ortiz Mena en septiembre de 1969 en la reunión anual del Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI). (Tello, 2010)

La base del DE correspondió al sexenio de Adolfo Ruíz Cortines (1952 -1958) caracterizado a grandes rasgos por altibajos en el aspecto económico, un modelo de desarrollo “hacia adentro” y una industrialización en un mercado interno muy protegido por barreras arancelarias y no arancelarias. Si bien en 1952 no existían presiones inflacionarias, ni devaluatorias, la tendencia del Producto Interno Bruto (PIB) era descendente llegando un año más tarde a un crecimiento del 0.3%. La desaceleración del aparato productivo obligó a tomar algunas medidas, una de las más importantes fue aplicar una estrategia devaluatoria para encarecer las importaciones y así aumentar las exportaciones; en 1954 el peso se devaluó de 8.65 a 12.50 pesos por dólar paridad que prevaleció los 22 años siguientes y que permitió tener tasas de crecimiento promedio del 7%. (Sexto informe de gobierno, 1958)

El ritmo de crecimiento se transmitiría a los dos gobernantes posteriores, en el caso de Adolfo López Mateos el objetivo central fue alcanzar alto crecimiento económico acompañado por la estabilidad, considerada situación indispensable para el desarrollo económico y social sostenido. Su gobierno se trazó los siguientes propósitos:

1. Crecer más rápidamente
2. Detener las presiones inflacionarias
3. Elevar el ahorro voluntario
4. Elevar la inversión
5. Mejorar la productividad del trabajo y el capital
6. Aumentar los salarios reales
7. Mejorar la participación de los asalariados en el ingreso
8. Mantener el tipo de cambio

En su primer informe de gobierno el 1 de septiembre de 1959, mencionó:

“La Secretaría de la Presidencia cumple los siguientes designios: la necesidad inaplazable de contar con un plan general del gasto público e inversiones del Poder Ejecutivo; la planeación, coordinación y vigilancia de la inversión de las dependencias federales gubernamentales, organismos descentralizados y empresas de participación estatal; la planeación de las obras, sistemas y aprovechamientos de aquellas instituciones, y la proyección del desarrollo regional; funciones que sin duda contribuyen a utilizar sin desperdicio ni estéril duplicación los recursos humanos y naturales del país; a promover el desenvolvimiento económico y social de regiones que demandan atención especial del gobierno; a fomentar la producción, corrigiendo la desigual distribución del ingreso nacional, estimulando la formación de capitales mexicanos y equilibrando las etapas de nuestro adelanto, en lucha por que la riqueza no se concentre en pocas manos, en ciertas actividades y en limitadas regiones geográficas”... “El desarrollo nacional debe ser encauzado, para hacerlo equitativo y extenderlo a todos, necesitamos que sea general, equilibrado, y que, sin perder dinamismo, elimine los privilegios de minorías. Las tareas que requiere nuestro desarrollo, solamente pueden hacerse dentro del equilibrio de los factores productivos, y la equitativa distribución de los resultados. Ambas circunstancias son correlativas de nuestro progreso; tenemos que vigilar que se conjuguen y evitar que un sector sobreponga su interés al de la nación entera.” (Primer Informe de Gobierno, 1959)

En lo alusivo al gasto público:

“El gasto público será suficiente para atender las demandas de la población y para contribuir, como hasta la fecha, a aumentar el activo del país y las fuentes de trabajo por medio de las inversiones en obras públicas” (Primer Informe de Gobierno, 1959)

En su mandato fue nombrado Secretario de Hacienda Antonio Ortiz Mena (1958) quien fuera artífice del DE con la misión de hacer crecer la economía, manteniendo estables la inflación y la paridad cambiaria. Así, se impulsó el desarrollo del mercado interno protegiendo a la industria y estimulando las exportaciones, y se limitó el endeudamiento externo. Sin embargo, tenía una gran debilidad ya que apartar la industria de la competencia dio lugar a baja calidad, altos precios, pobre investigación y desarrollo de productos.

No obstante, los resultados del sexenio fueron positivos la economía creció a 6.7% anual, la inflación promedio anual osciló el 2.28%, el tipo de cambio se mantuvo fija en \$12.50, la deuda externa respecto al PIB se mantuvo en 10%, el salario mínimo creció al 7.92% anual sobre la inflación y el PIB per cápita con un promedio anual del 3.25%.

El gobierno de Gustavo Díaz Ordaz (1962-1968) continuó por la política económica instrumentada, el camino aparentaba ser igual al de la administración anterior. Antonio Ortiz Mena permaneció al frente de la secretaría de hacienda y se persiguió el mismo objetivo: crecimiento, estabilidad de precios y resguardar

la paridad cambiaria. Los resultados fueron similares, un crecimiento de la economía del 6.84% anual, inflación del 2.7% y el tipo de cambio se mantuvo fija en \$12.50, aunque la deuda externa respecto al PIB pasó al 11.99%.<sup>23</sup>

El DE fue el esplendor de la economía nacional, sin embargo, los logros en materia económica no se tradujeron en un desarrollo social homogéneo. La vertiginosa industria rebasó por mucho la capacidad del Gobierno Federal, Entidades Federativas y Municipios para dotar de servicios a la población rural desplazada hacia los principales centros urbanos. La falta de planeación urbana y de un desarrollo rural que fuera a la par de la urbanización asociado a insuficiencia de instituciones como el Instituto de Seguridad Social y Servicios para los Trabajadores del Estado (ISSSTE) creado en 1959, provocó que los años gloriosos también fueran años de profundización de los desequilibrios regionales.

Con la intención de subsanar las deficiencias del modelo de desarrollo para garantizar mínimos de bienestar a todos los mexicanos se formularon los primeros programas de atención a grupos objetivo.<sup>24</sup> Una vez que fue posible coordinar las dependencias gubernamentales, especialmente las funciones de la Presidencia en materia de inversiones públicas y las de Hacienda en materia de crédito y presupuesto, arrancó el Programa Coordinado de Inversiones Públicas en el Medio Rural, más tarde conocido como PIDER.

El programa tuvo por objetivo combatir la pobreza, por medio de la inversión en infraestructura física y social, además de crear trabajo en las zonas rurales. Contaba con el apoyo y la colaboración de diferentes entidades públicas, participando en mayor medida las comunidades en el diseño, ejecución y operación, mantenimiento de los programas y de los proyectos que se llevaron a cabo en sus comunidades.

### 2.2.3 El Inicio del Desarrollo Compartido

Al concluir la presidencia de Gustavo Díaz Ordaz la nación se encontraba en un momento de desconfianza generalizada ante los movimientos sociales ocurridos durante su gobierno, quizá el más lamentable el movimiento estudiantil de 1968. Para restablecer la tranquilidad Luis Echeverría cambiaría el modelo económico, ya que afirmaba que de seguir por el mismo rumbo el país podría entrar en una crisis política. Su primer objetivo fue descabezar el peligro percibido para la estabilidad política aún a costa de sufrir un retroceso económico, que sería posible por dos medios:

1. La reconciliación con las clases medias, incluyendo de manera destacada a profesionistas e intelectuales
2. El ajuste del proyecto económico en términos de lo que se conoció como “Desarrollo Compartido” (DC) basado en mecanismos de redistribución del ingreso y de recuperación del empleo.

---

<sup>23</sup> Algunos datos destacables del sexenio fue la creación del Instituto Mexicano del Petróleo, la incorporación de México al Intelsat y la operación de su primer satélite de comunicaciones fundamental en la transmisión por televisión de los Juegos Olímpicos de 1968.

<sup>24</sup> Estos programas no deben confundirse con los actuales programas de combate a la pobreza focalizados.

La propuesta económica incluía una presencia y actividad del sector público mucho más enérgica,<sup>25</sup> sin embargo no tuvo el efecto esperado ya que la situación económica del país se deterioró a mediados de los años setenta, fundamentalmente por dos razones. Primero, debido a que la expansión del gasto público no fue acompañada de incrementos en la recaudación, el déficit fiscal creció y con él aumentaron el déficit de cuenta corriente y la tasa de inflación. Segundo, el incremento en los precios internacionales del petróleo a partir de 1973 constituyó un choque externo de gran importancia para México que entonces era un importador neto de petróleo y derivados. (Whitehead, 1990)

Ambos sucesos conllevaron a la crisis de 1976 pero su impacto fue de corta duración, el descubrimiento de cuantiosas reservas petroleras eliminó la restricción externa y propició un cambio drástico de la política económica. A partir de 1978, ya con el entonces presidente López Portillo, la abundancia petrolera se interpretó como la gran oportunidad para un crecimiento sin precedentes puesto que los ingresos petroleros podían eliminar simultáneamente las restricciones fiscal y externa.

Las expectativas de mayores ingresos por exportaciones petroleras condujeron a los sectores público y privado a expandir sus proyectos de inversión, acelerándose la inversión aún más con el aumento del precio internacional del petróleo y nuevos descubrimientos de yacimientos en 1979.

Durante los cuatro años que duró el auge petrolero, la expansión del gasto público produjo resultados espectaculares. Entre 1978 y 1981, el PIB creció a un promedio anual de 8.4 % mientras que la inversión total aumentó a 16.2 % anual y el empleo urbano se expandió a 5.7 % anual; aunque detrás de éste desempeño existían serios problemas.

Las expectativas de un flujo de ingresos públicos elevado y sostenido fomentaron un creciente déficit fiscal que aunado al tipo de cambio sobrevaluado a raíz de las exportaciones, provocaron un desequilibrio creciente en la balanza de pagos. Entre 1978 y 1981, el déficit fiscal como proporción del PIB aumentó de 6.7% a un 14.1% y el déficit de cuenta corriente de 2.7 miles de millones de dólares a 16.1 miles de millones. Por si fuera poco a mediados de 1981 los precios internacionales del petróleo comenzaron a bajar y las tasas de interés internacionales alcanzaron niveles muy altos, la economía mexicana se encontraba en un escenario vulnerable.

Pese al problema no se llevo a cabo una política de ajuste y se produjo una gran fuga de capitales, que en un inicio se financio con endeudamiento externo de corto plazo, aunque esto no fue sostenible para 1982 porque ningún acreedor estaba dispuesto a seguir prestando a México; el gobierno tuvo que declarar una suspensión "involuntaria" de pagos en agosto de ese año, fecha en que comenzó la larga y desafortunada crisis de la deuda.

---

<sup>25</sup> La participación del sector público se incremento del 11.6% del PIB en 1970 al 17.2% en 1975 y la del sector paraestatal del 8.3% al 11.2% en el mismo período .(Guerrero, 1996, 58)

## 2.2 Los primeros programas objetivo para el combate de la pobreza

### 2.2.1 El Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER)

El desgaste del desarrollo estabilizador aumentó la preocupación por el bienestar social, si bien es cierto que siempre estuvo presente en la agenda pública, los desajustes económicos y la política social desigual tuvieron por consecuencia un incremento de la pobreza. En respuesta, en la década de los 70 se impulsaron los primeros programas objetivo, pero es necesario aclarar que no se deben vincular con los actuales programas de combate a la pobreza, su lógica fue distinta ya que a través del trabajo pretendían fomentar de la producción y mitigar la marginación rural, un sector que en ese momento se encontraba olvidado a causa del dominio industrial.

En 1973 se creó el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER) con el objetivo de coordinar los 3 niveles de gobierno en un sólo programa y organizar a las comunidades rurales a fin de que las inversiones realizadas en ellas fueran autofinanciables. El programa fue regulado por la Presidencia de la República y contó con apoyos de organismos internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, quienes estipulaban que un cierto porcentaje de sus recursos se destinara a aspectos productivos.

A grandes rasgos la propuesta del programa fue la generación de capacidades de los pobladores rurales para la no dependencia externa, la idea central consistió en un programa no vertical y más participativo, en el que se reconoce que los problemas de desarrollo deben ser atendidos por el gobierno desde sus tres órdenes. Además, contemplaba varios universos sub-sistémicos en la vida social de las comunidades, por lo que la participación de la administración pública se orientó de manera integral e intersectorial, con una base social organizada y participativa.

Si bien el PIDER tenía un alto potencial como catalizador de procesos de desarrollo, enfrentó varias limitaciones, su carácter integral requería de una administración pública adecuada al funcionamiento de las regiones rebasando la capacidad de respuesta por parte de la entonces Secretaría de Agricultura y Ganadería. Aparte de las enormes restricciones institucionales, el factor cultural tuvo un peso mayúsculo pese a los esfuerzos evaluativos y de investigación llevados a cabo por el efímero Centro de Investigaciones del Desarrollo Rural (CIDER) creado en 1975. Tampoco logró establecer su legitimación política, pretendiéndola llevar a cabo a través de la negociación conjunta en la planeación del desarrollo nacional que suponía alianzas y consensos entre comunidades, municipios, estados y federación.

En resumen, hacia 1975 el programa había penetrado en miles de comunidades rurales y microrregiones en todo el país, pero al intentar cubrir objetivos desde varios frentes sólo bombardeo a las comunidades con un sinnúmero de obras y proyectos desarticulados por ejemplo caminos, electrificación, irrigación, salud, manejo de suelos, producción agrícola.

Quizás la aportación más relevante es que fue el primer instrumento que basó su funcionamiento en la coordinación y cooperación de las entidades y dependencias federales en el 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).

### 2.2.2 La Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR)

En la década de los setenta en México se presentó un fuerte debate acerca del campo mexicano, que dio origen a la creación de un nuevo concepto para etiquetar a la gente excluida del desarrollo en el medio rural. El término campesino fue redimensionado por el de marginado, es por ello que a partir de la década de los setenta se inicia otro discurso menos populista que contempla el reconocimiento de ciertos grupos considerados como marginados que engloba campesinos, indígenas y personas en situación de indigencia que durante años fueron excluidos del Estado Benefactor. (Herrera, 2008)

Dentro de ese marco en enero de 1977, se creó la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) con el intento de 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 y así los grupos en desventaja alcanzaran una situación de mayor equilibrio.

Los objetivos específicos del programa fueron:

- 1) Aprovechar adecuadamente la potencialidad productiva de los grupos marginados y de las zonas donde se hallaban asentados.
- 2) Asegurar una oferta más abundante de bienes, fundamentalmente de alimentos y servicios.
- 3) 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.
- 4) 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.
- 5) 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. (Cordera y Lomelí, 2005).

La COPLAMAR deseaba establecer sinergias con los demás sectores de la administración pública, la plataforma institucional en el gobierno de López Portillo permitió coordinar los temas y estrategias de atención a grupos marginados de acuerdo con el interés sectorial y regional. Un rasgo relevante fue el hecho de que el programa se definió bajo la conceptualización de la pobreza de necesidades básicas, concepto del Banco Mundial y que posteriormente daría pie a múltiples estudios sobre la medición de la misma, a partir del modelo de necesidades básicas insatisfechas.<sup>26</sup>

### 2.2.3 Sistema Alimentario Mexicano (SAM)

Otro programa antes del cambio estructural fue el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), que se instrumentó en marzo de 1980 ante la crisis agrícola suscitada en el país en la segunda mitad de la década de los sesenta manifestándose en 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 tuvo por misión combatir ambos aspectos estableciendo metas basadas en un perfil alimentario mexicano, la población objetivo estuvo compuesta por quienes no alcanzaban los requerimientos mínimos normativos nutricionales. Además anheló revitalizar el campo en gran escala y revertir el deterioro que había sufrido por decenios.

Su orientación fue predominantemente productiva en el que la autosuficiencia se asociaba a la superación de la pobreza rural, por tal razón el SAM abarcaba desde la producción y consumo de alimentos, el incremento en la producción de alimentos básicos hasta diversos apoyos directos al consumo de la población, 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. Los subsidios de alimentos básicos fueron claves para la autosuficiencia y nutrición familiar, a la par que se establecieron canales de distribución y acceso a alimentos entre los sectores de menores recursos. (Cordera y Lomelí, 2005)

A pesar de que las intenciones eran buenas su duración fue insignificante, ya que como la mayoría de los programas de esa época estaban estrechamente relacionados al financiamiento proveniente del petróleo y las crisis económicas interrumpieron su continuidad. Fue de los últimos programas en su tipo, debido a su claro intervencionismo estatal en las cadenas productivas agroalimentarias, situación que entraba en contradicción con las emergentes políticas que no veían con buenos ojos tales prácticas.

---

<sup>26</sup> El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) fue introducido por la CEPAL a comienzos de los años ochenta para aprovechar la información de los censos, demográficos y de vivienda, en la caracterización de la pobreza. Bajo este método, se elige una serie de indicadores censales que permiten constatar si los hogares satisfacen o no algunas de sus necesidades principales. Una vez establecida la satisfacción o insatisfacción de esas necesidades principales. Una vez establecidas la satisfacción o insatisfacción de estas necesidades, se pueden construir "mapas de pobreza", que ubican geográficamente las carencias anotadas. Dada la restricción del método a la información contenida en los censos, el tipo de necesidades se evalúa en base a algunas características de la vivienda (material, acceso a agua potable o número de habitaciones) y a ciertos rasgos demográficos del hogar (número de miembros, asistencia escolar de los menores, nivel educativo y condición de ocupación del jefe). Así el concepto de pobreza en el método de NBI se limita a pocas necesidades específicas, dejando varios elementos de bienestar. (CEPAL, 2001)

Para 1983 el SAM fue sustituido por el Programa Nacional de Alimentación, permanecieron los puntos esenciales del SAM, a pesar de la claridad de sus objetivos no explicaban la manera de lograrlos ni las condiciones que mejorarían la alimentación y los ingresos de la población objetivo. En el nuevo programa, las políticas de subsidio desaparecen y no alcanza los volúmenes de producción que tuvo el SAM (Pérez, 2004).

Los programas mencionados en este apartado fueron los últimos en su tipo antes del gran cambio estructural y ajuste económico de principios de la década de los ochenta; a partir de entonces se redefine la política social tema que se abordará en los próximos capítulos.

## 2.3 La crisis de 1982 y el ajuste económico

### 2.3.1 El agotamiento del Modelo de Sustitución de Importaciones

Las limitaciones de la economía nacional que enfrentaba a final de los años sesenta se hicieron evidentes para 1971, el crecimiento económico se desaceleró y los movimientos sociales habían fracturado la relación política y social.

La propuesta para remediar los males consistió en una fuerte intervención estatal por medio del gasto público en la economía, en los mercados y en la producción. El incremento del gasto fue considerable sin tener límites aparentes en cuanto a su financiamiento puesto que el Banco de México proveía los recursos necesarios, si esto podría generar inflación era otro asunto.

Los resultados en el corto plazo fue un rápido crecimiento económico, acompañado de un aumento del déficit fiscal, que en 1972 era de 3.6% y para 1975 del 8.9% del PIB, el mecanismo de transmisión fue por el exceso de demanda que generó crecimiento y a su vez fomentó un incremento mayor de las importaciones respecto a las exportaciones, traduciéndose en un déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos y la consecuente presión sobre el peso.

La inflación originada por la expansión del gasto sobrevaloró la moneda agravando el desequilibrio externo, para contrarrestar la situación y obtener divisas se fomentó las maquilas y se fundó el Instituto Mexicano del Comercio Exterior. No obstante, las exportaciones no fueron suficientes y las importaciones conservaron su fuerte dinamismo. El déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos continuó en ascenso y se financió con endeudamiento externo, la deuda pública externa aumentó de 5 mil a 20 mil millones de dólares en el gobierno de Luís Echeverría sin impedir el agotamiento de las reservas internacionales. La presión sobre el peso condujo a que en agosto de 1976 el Banco de México saliera al mercado cambiario y el peso se devaluó por primera vez después de 22 años de conservar la paridad.



Hasta ese momento la intervención más activa del Estado por medio de incrementos en el gasto público parecía quedar rezagada del objetivo. Las buenas intenciones de inicios de sexenio de Echeverría que con tanto entusiasmo había iniciado un rumbo distinto de la economía, no se concretaron en los hechos, lo que acentuó el enfrentamiento entre el gobierno y el sector privado; éstas eran las primeras señales de alerta para la economía nacional.

### 2.3.2 El petróleo al rescate

Tocaba el turno del presidente José López Portillo, en un contexto de desconfianza y molestia motivada por la devaluación del peso y fricciones políticas por lo que inmediatamente convocó a la reconciliación y a formar una “alianza para la producción”.<sup>27</sup> Su plan consistía en utilizar los dos primeros años para estabilizar, los dos siguientes para consolidar y los dos últimos para tener un alto crecimiento que fuera sostenible en el mediano y largo plazo.

Al poco tiempo que asumió la presidencia se descubrieron enormes yacimientos petroleros de Cantarell en Campeche y Tabasco, uno de los campos más ricos a nivel mundial. México negoció de inmediato con el FMI la carta de intención que se había firmado en noviembre de 1976, cuando México cayó en una crisis de solvencia. En ese momento con los ingresos petroleros la riqueza nacional aumentaba y por tanto había capacidad plena para pagar, por lo que las barreras del FMI fueron eliminadas.<sup>28</sup>

Los ingresos petroleros en primera instancia requirieron grandes inversiones para aumentar la capacidad de extracción, transporte y almacenamiento, en poco tiempo se convirtieron en el instrumento que acabó con la restricción externa que enfrentaba la economía. El resultado fue que en tan sólo 3 años aumentó de 1 a 3 millones de barriles diarios de extracción lo cual marcó un récord a nivel mundial, ahora resultaba posible expandir las importaciones a niveles nunca antes imaginados sin tener que enfrentar una crisis

---

<sup>27</sup> Al iniciar su gobierno propuso la llamada Alianza para la Producción y que tuvo como frase de fondo la solución somos todos, la Alianza se basó en tres puntos: Reforma económica, reforma administrativa y reforma política. Para enfrentar la difícil situación económica era necesario hacer compromisos con los diferentes organismos de la población y así juntos buscar un desarrollo más igualitario, que permitiera alimento, vivienda, vestido, educación y atención médica para las familias más necesitadas. El proyecto tuvo como finalidad: motivar la inversión, actualizar las empresas de producción, disminuir la carestía de la vida y generar más empleos.

<sup>28</sup> Cuando un país recurre al FMI en solicitud de financiamiento puede estar atravesando una crisis económica o encontrarse en camino de una, la moneda podría estar bajo ataque en los mercados extranjeros de divisas y estar agotadas las reservas internacionales, la actividad económica podría haberse estancado o estar en caída, o registrarse un aumento de las situaciones de quiebra. Para que el país pueda regresar a una posición sólida de los pagos y restablecer las condiciones para el crecimiento sostenido de la economía, hará falta combinar el ajuste económico con el financiamiento oficial o privado, o con ambos. El FMI ofrece asesoramiento a las autoridades del país para la implementación de medidas que podrían contribuir a superar los problemas de la manera más eficiente. Pero, para que el FMI pueda conceder financiamiento, tiene primero que convenir con las autoridades en un programa de medidas destinadas a alcanzar metas específicas y cuantificadas sobre viabilidad externa, estabilidad monetaria y financiera y crecimiento sostenible. Los detalles de un programa de esta índole se explicitan en un documento llamado “carta de intención” que el gobierno del país envía al Director Gerente del FMI. El programa respaldado por el financiamiento del FMI está elaborado por las autoridades nacionales en estrecha colaboración con el personal del FMI y se adapta a las necesidades especiales y circunstancias del país interesado. Este es un aspecto esencial para la eficacia del programa y para que el gobierno reciba el apoyo del país al programa; sin esta condición de “autoría propia”, el programa difícilmente tendrá éxito. Los programas se elaboran también de forma flexible para que, durante la implementación, puedan reevaluarse y revisarse si las circunstancias cambian. De hecho, muchos programas se revisan durante el período de su ejecución. (Guía del FMI, 2004: 22)

externa. Para ello, la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial (SEPAFIN) apoyada en expertos mundiales en planeación y modelos de crecimiento industrial de la época, diseñó el Plan Nacional de Desarrollo Industrial. La idea era asemejarse a lo sucedido con Japón y el proceso iniciado en Corea del Sur, expandiendo la base pesada de la industria a través de la inversión pública para asegurar un nuevo nivel de desarrollo.

De esta manera, los ingresos del hidrocarburo financiarían la industrialización del país a la par de la inversión del sector privado y una restricción selectiva de las importaciones de bienes de consumo para evitar que la creciente disponibilidad de divisas se escapara en bienes de consumo importados.

La tarea era destinar la mayor parte de los ingresos petroleros a la inversión para la industria pesada, esto no tardaría en pasar, en 1977 se observó un aumento de la inversión pública al igual que de la privada, inmediatamente la trayectoria de alto crecimiento económico regresó, asimismo, las importaciones crecieron a una velocidad mayor. Se siguió entonces una política comercial hacia la apertura y el resultado fue un aumento más que proporcional de las importaciones, el esquema proteccionista instaurado por décadas se debilitó y las importaciones de bienes de consumo aumentaron muy rápidamente.<sup>29</sup>

Dicha política comercial continuó por los dos años siguientes respaldada por la expansión petrolera, aunque el déficit en cuenta corriente no aumentó de forma explosiva, la debilidad de la economía nacional ahora radicaba en que el sector externo prácticamente se petrolizó, el 75% de las exportaciones eran petroleras.

A pesar de que la estructura productiva se iba debilitando el auge externo y el creciente gasto público continuaron, no obstante la tasa de crecimiento pasó de 7.8% en 1979 a 8.8% en 1980. Los precios estaban relativamente controlados y la sobrevaluación del tipo de cambio era alrededor de 15% con relación a 1977.<sup>30</sup> El déficit fiscal que a lo largo del sexenio mantuvo su tendencia alcista en los dos últimos años se duplicó alcanzando el 14% del PIB pero su ajuste resultaba complicado por los grandes proyectos industriales y de apoyo a la agricultura financiados con gasto público estaban en proceso de construcción.

### 2.3.3 El desencadenamiento de la crisis

La recesión en Estados Unidos y su lucha contra la inflación elevaron las tasas de interés afectando también las internacionales. La banca internacional que durante el auge petrolero prestó sus excedentes

---

<sup>29</sup> En el caso de México dicho plan se consideraba factible por la base industrial ya establecida, y por la trayectoria de rápido crecimiento que había experimentado el país desde los años treinta. Muchos pensaban que a diferencia de otros países con nueva riqueza petrolera, la economía nacional tenía mayor madurez y susceptible de absorber, de manera no inflacionaria, los enormes flujos de dólares que llegarían. Lamentablemente no fue así.

<sup>30</sup> Para una mayor descripción de este periodo véase: Enrique Cárdenas y Gonzalo Castañeda, "Cuatro enfoques alternativos sobre la petrolización de una economía," en Gonzalo Castañeda (coord.) La economía mexicana. Un enfoque analítico, Limusa, México, 1994.

por la enorme liquidez mundial comenzó a restringir sus créditos y los convirtió de más corto plazo; el costo del pago de intereses y capital se volvió mucho más oneroso para los países deudores.

A pesar de la situación mundial el alto déficit público en México continuó, en donde el desarrollo de Pemex acaparaba la mayor parte del gasto. Las cifras del déficit no eran claras la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) estimaba un déficit de 9% del PIB y la Secretaría de Hacienda (SHCP) de 12%, esto ocasionó discusiones en cuanto a las recomendaciones de las diferentes dependencias del gobierno federal para atenuar el desequilibrio fiscal.

Por un lado, SHCP junto al Banco de México buscaban restringir el gasto, depreciar el tipo de cambio y elevar las tasas de interés para controlar el exceso de demanda que estaba en proceso. En el otro extremo, la SEPAFIN quería seguir gastando, no interrumpir los proyectos de inversión en marcha, no depreciar el tipo de cambio y restringir las importaciones para controlar el deterioro de la balanza de pagos. La SPP solo adoptó el papel de intermediario.

Al final, la decisión fue mantener fijo el tipo de cambio y enfrentar el deterioro de la balanza de pagos reforzando las restricciones a las importaciones de bienes de consumo, sin embargo, esto coincidió con el debilitamiento del mercado petrolero y la caída de sus precios en 1981. El descenso de los precios del hidrocarburo provocó una baja del volumen y el valor de las exportaciones, al igual que un impacto en los ingresos nacionales, esto se transmitió directamente al endeudamiento externo por medio del aumento de déficit en cuenta corriente y la sobrevaluación del peso.

Una vez tomada la decisión de mantener fijo el tipo de cambio y no ajustar el precio del petróleo no se hicieron esperar las enormes salidas de capital en el segundo semestre de 1981, a principios de 1982 casi no había reservas en el Banco de México.

En agosto de 1982 se presentaron problemas en el servicio de la deuda externa y México anunció una moratoria en sus amortizaciones de capital, la crisis estaba desatada gracias a los precios del petróleo en los mercados internacionales, al comportamiento de las tasas de interés en los países desarrollados y a los cambios en la estructura y en el servicio de la deuda externa. El sexenio terminó en medio no sólo de una fuerte crisis económica sino también de una fuerte fricción política por la nacionalización bancaria en septiembre de ese mismo año.

A la llegada de Miguel de la Madrid al poder se esperaba una reconciliación con los sectores políticos, por una parte el sector privado esperaba la reversión de la nacionalización bancaria y por el otro un grupo que esperaba la profundización de la participación del Estado en la economía, estas diferencias eran la expresión de los dos proyectos económicos deseados para el país: uno que aceptaba las reglas del juego que se estaban decidiendo en un mundo cada vez más globalizado o el reencuentro con el nacionalismo revolucionario que apelaba a la intervención del Estado en la economía y en otros ámbitos.

Miguel de la Madrid optó por delimitar el papel del Estado en la economía y realizó algunas modificaciones constitucionales pero sin consenso político, a esto se sumaba el grave problema de balanza de pagos por la escasez de dólares no había reservas en el Banco de México y se estaba en moratoria negociada con los acreedores internacionales.

El monto de la deuda externa llegó a 65 mil millones de dólares en 1982 y su servicio absorbía el 7% del PIB, no había dinero con qué pagar y ningún hallazgo petrolero que pudiera aliviar el problema. El gobierno mexicano tuvo que destinar el 30% de su gasto al pago del servicio de la deuda externa por lo que tenía que disminuir la inversión pública y su gasto corriente, asimismo el sector privado también estaba muy endeudado por lo que también tuvo que intervenir.

A finales de 1982 el déficit llegó a casi 17% del PIB en 1982 y la inflación al 100% , bajo tales circunstancias, el gobierno y las empresas tuvieron que disminuir su gasto interno con el fin de generar ahorro para pagar la deuda. Esa fue la consecuencia más visible e inmediata de la crisis de la deuda externa, lo primero que se redujo fue la inversión y su efecto inmediato se dejó sentir en la disminución del crecimiento económico.

Pero además, dada la enorme cantidad de recursos que se tenían que pagar, también el consumo general de la población debía reducirse, ello significó que el nivel de vida de la población disminuyera enormemente y casi de inmediato. Los salarios reales disminuyeron y la oferta de empleo también, lo que aumentó el nivel de desempleo. El resultado fue una nueva ola de migración hacia los EU que alcanzó a población de todos los estratos sociales. (Cárdenas, 2010)

El PIB se contrajo a partir de la crisis y un año más tarde se recuperó ligeramente y el déficit público se redujo casi a la mitad, después de un programa económico de choque, estilo Fondo Monetario Internacional (FMI).

El déficit público no cedía a pesar de los esfuerzos por reducirlo, además el peso que había estado subvaluado tras la depreciación de casi 100% realizada en diciembre de 1982, empezó a sobrevalorarse nuevamente. Se inició un círculo vicioso en donde la inflación generaba demanda salarial y esta a su vez retroalimentaba la inflación y por tanto la presión sobre el peso, entonces el gobierno depreciaba nuevamente el tipo de cambio para evitar la sobrevaluación y generaba por ende problemas más serios en la balanza de pagos, para entonces generar mayor inflación.

Lo anterior provocaba que las tasas de interés nominales también aumentaran, encareciendo el servicio de la deuda interna, que con el tiempo se convirtió en un problema tan grave como el de la deuda externa, en términos presupuestales. El país estaba atrapado.

## 2.4 La configuración de la política social en el marco de la reforma económica

En medio de la recesión el gobierno inició un profundo cambio estructural de la economía, se eliminó rápidamente el esquema proteccionista al eliminar la mayor parte de los requerimientos de permisos previos de importación y se redujeron los aranceles a partir de 1985. Tan sólo en 3 años la mayor parte del aparato proteccionista se eliminó y México finalmente entró al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) con ello el país ingresaba a un esquema de economía abierta. Mientras que en 1982 el 100% de las importaciones estaban sujetas a algún tipo de protección y especialmente a permisos previos a la importación, para 1988 solamente el 21% de las importaciones estaban protegidas.

El sector privado y los sindicatos, principales grupos de interés afectados por estas medidas no ofrecieron resistencia, la recesión era tan profunda que la liberalización de las importaciones tenía relativamente poca importancia pues el nivel de ingreso estaba tan deprimido que el volumen de importaciones era también limitado.

En general, la apertura comercial pasó en cierta forma desapercibida, aunque significó un cambio profundo en la estructura económica del país. Cabe hacer notar que esta liberalización ocurrió al tiempo de la caída de los precios del petróleo que tendieron a depreciar aún más el peso y que llegaron a su punto más bajo en 1986, esto contrajo aún más las importaciones y volvió casi irrelevante la apertura comercial.

En 1986 el déficit público aumentó llegando al mismo nivel de la crisis destruyendo de golpe todos los esfuerzos anteriores por estabilizar la economía y lograr el saneamiento de las finanzas públicas. Para fines de ese año la situación se presentaba difícil, el gobierno debía encontrar las alternativas para recuperar el crecimiento, la estabilidad de precios y del tipo de cambio. La tasa de crecimiento en la década de los 80 fue tan baja que en términos per cápita la economía no creció absolutamente nada, teniendo graves consecuencias sociales.

Después de varios años de crecimiento sostenido la economía mexicana había dejado de crecer, se detuvo la reducción de la desigualdad y de la pobreza que se había observado desde que inició el levantamiento de esa información en los años cincuenta. El crecimiento de las clases medias también se contrajo y la expansión del gasto social prácticamente se detuvo, los indicadores sociales relativos a educación, salud y vivienda detuvieron su mejoría que había sido acelerada hasta entonces. Por primera vez en varias décadas, los hijos de aquellos con educación superior tuvieron una escolaridad menor que la de sus padres. Más grave aún fue la pérdida de crecimiento, traducida en un rezago de México a nivel mundial que se quedó estático mientras otros países seguían avanzando rápidamente. (Székely, 2005)

En respuesta a la crisis el gobierno ajustó el gasto interno, reorientó la producción y buscó nuevos caminos para impulsar el crecimiento económico. Así, se puso en práctica el programa de ajuste en 1983, el gasto gubernamental sufrió grandes recortes, incluido el relacionado en el desarrollo social.

La crisis económica condujo en los años ochenta a una política de crecimiento anti expansionista, basada en la austeridad y el saneamiento de las finanzas públicas; asimismo, confluó con un fuerte desgaste de los sistemas de organización social burocráticos, una disminución del gasto social, descenso de la creación de empleos y deterioro del poder adquisitivo. Tales circunstancias provocaron un serie de demandas sociales entre las que destacaron: la recuperación de la economía, el combate a la pobreza, condiciones políticas democráticas, impartición de justicia y seguridad pública. (Ruiz, 1999)

Así, la década de los ochenta se caracterizó por un paulatino deterioro de las tradicionales políticas de bienestar social. Los incipientes programas como el PIDER, COPLAMAR y SAM, basados en recursos presupuestales federales, difícilmente sobrevivirían en condiciones de extrema austeridad fiscal, además de fallas en su diseño. El ajuste fiscal y administrativo, significó para los antiguos programas sociales su eliminación o inclusión 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, implicando mayor selectividad en el otorgamiento de apoyos presupuestales. Los programas específicos de compensación ante los efectos de la crisis fueron escasos, un ejemplo fueron 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, por lo tanto se determinaron prioridades públicas e ir reduciendo los gastos secundarios en beneficio de los programas prioritarios de gasto; complementándose 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.

Se argumentó que la reforma no pretendía desmontar el Estado, sino 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.

Los resultados de este esfuerzo fueron desiguales y no compensaron los drásticos impactos de la crisis económica. Para 1988 se inicia un nuevo periodo con programas específicos de compensación y promoción social.

Los años ochenta fueron años de ajuste en el sentido estricto, sin acceso a fuentes de crédito externo por encima del que cubriera sus obligaciones, la economía mexicana no podía superar el estancamiento y la caída en los niveles de vida se aceleró.

Durante casi seis años, la política económica mexicana se concentró en restablecer la estabilidad, sobre todo en reducir la inflación y frenar la pérdida de divisas. Después de varios intentos fallidos de estabilización, una crisis de balanza de pagos en 1985 y la recesión de 1986 ocasionada por la caída de los precios mundiales del petróleo, el proceso finalmente rindió sus primeros frutos en 1988, cuando la

inflación disminuyó de forma marcada por primera vez a pesar de los varios notables esfuerzos de estabilización. La inflación descendió gracias a que el Pacto de Solidaridad Económica que incluyó entre sus medidas una política de ingresos convenida. No obstante, en materia de crecimiento económico, los resultados eran prácticamente nulos.

La crisis provocada por la deuda externa y el descenso del crecimiento económico que ocurrieron desde principios de los años 80, influyeron para que el nivel de gasto público se convirtiera un grande obstáculo para el financiamiento del gasto social y en un factor de empobrecimiento del Estado.

Con la crisis, el gasto público se redujo de 32% del PIB en 1981 a cerca de 19% en 1986; en tanto, la inversión pública pasó de 11% del PIB en 1981 a 3% en 1986, y el gasto en desarrollo social como proporción del PIB después de llegar a un máximo del 9% en 1982 cayó al 6% promedio entre 1983 y 1985.<sup>31</sup>

**Grafica. 1 Gasto del sector público en desarrollo social (Porcentaje del PIB)**



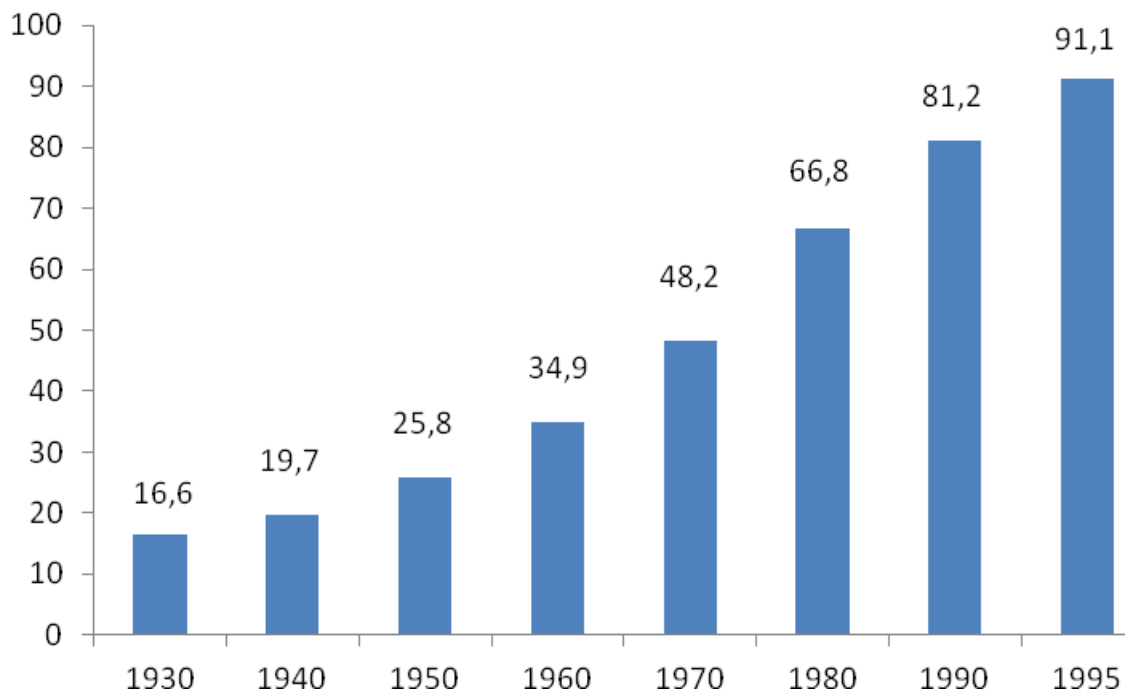
Fuente: Elaboración propia en base al documento "Gasto en desarrollo social en el contexto del modelo neoliberal en México 1995-2007: la reorientación del papel del Estado" p 102 (2007).

La caída en el gasto en desarrollo social en proporción al PIB para 1982 fue importante, un ajuste de 3% de un año a otro; el recorte tuvo consecuencias importantes. Por más de una década el gasto en desarrollo social fue ascendente teniendo ligeras caídas durante las crisis de los 70, es decir, aún en los momentos más difíciles de inestabilidad económica el gasto en desarrollo social intentaba amortiguar sus efectos en la población, sin embargo para 1983 no sucedería de igual forma.

<sup>31</sup> Datos del discurso pronunciado por Carlos Salinas de Gortari, secretario de programación y presupuesto, durante la ceremonia inaugural del XXI periodo de sesiones de la Comisión Económica para América Latina, El Día, 24 de abril de 1986

La crisis financiera de 1982 y el propósito de reducir el déficit fiscal, mermaron las fuentes de financiamiento del aparato de bienestar en una época en la que la demanda de los servicios aumentaba debido al crecimiento de la población, el deterioro de las condiciones de vida y la falta de capacidad de la economía para crear nuevos empleos.

**Gráfica 2. Población Total de México de 1930 a 1995  
(Millones de habitantes)**



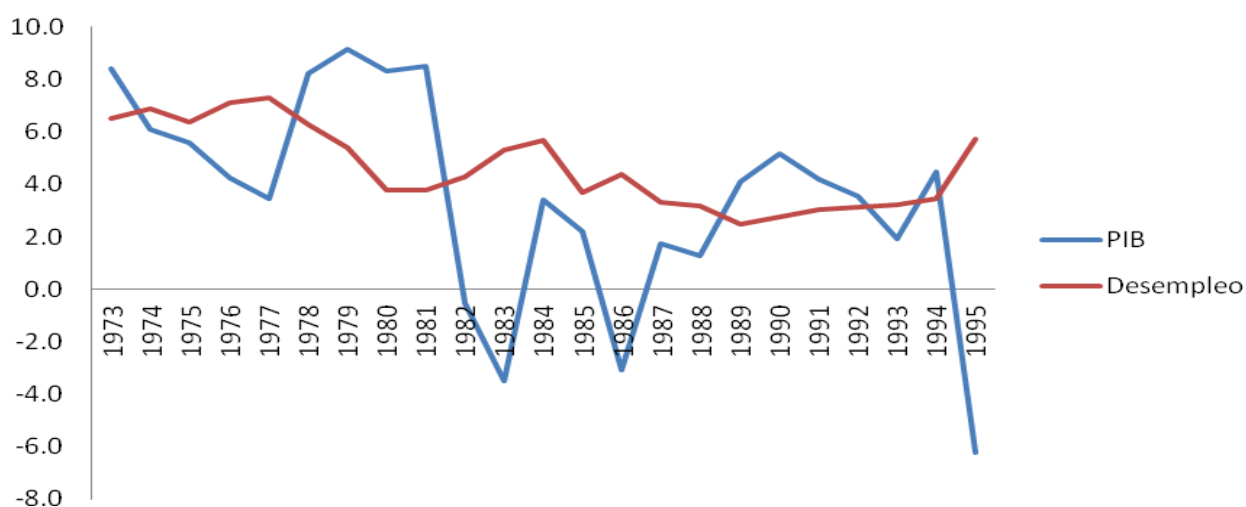
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la publicación "Indicadores Sociodemográficos de México 1930-2000" INEGI 2001.

La Gráfica 2 muestra el ritmo de crecimiento impresionante de la población durante los periodos de crisis,<sup>32</sup> el acelerado crecimiento poblacional coincidió con las caídas bruscas del PIB que se transmitieron inmediatamente en el desempleo.

<sup>32</sup> Entre 1970 y 1990, la población tuvo un incremento del 68.5%, equivalente a 33 millones de personas. Hasta 1970, México era uno de los países de más elevada tasa de natalidad, con 44 nacimientos por cada mil personas; a partir de 1980 esta proporción comenzó a disminuir, debido, entre otros factores, a los programas de planificación familiar, hasta llegar a 29 nacimientos por cada mil personas en 1990. Para 2010 la estimación fue de 17.8, una reducción significativa de más de 40% en 40 años.



**Gráfica 3. Crecimiento del PIB y Desempleo 1973-1995  
(Porcentaje)**



Fuente: Elaboración en base a los datos de la publicación: "Crecimiento del PIB, Desempleo estructura del empleo en Estados Unidos, Francia, Japón y México" (Montiel, González y López, 2007)

Los sucesos mencionados: crisis con sus repercusiones en el PIB, desempleo, población creciente y el recorte de gasto social, inevitablemente tuvieron consecuencias en el nivel de bienestar de la población daños que no tan sólo se sentirían en la década de los 80 sino que se transmitirían en los siguientes. Las medidas tomadas para el ajuste económico dieron lugar a un cambio en definición y el reconocimiento del carácter tutelar del Estado, se abandonó la premisa del crecimiento económico como un compromiso estatal y el desarrollo económico su responsabilidad.

Las nuevas políticas, estuvieron orientadas hacia un mismo fin: la desregulación de la economía y la destrucción progresiva o brutal de las reglamentaciones o barreras impuestas por el Estado al desarrollo del Mercado. Sus defensores argumentaron que el gasto público es por naturaleza ineficiente, ya que el déficit público es financiado con aumento de la masa monetaria lo que provoca inflación. Por lo tanto, se deben aplicar políticas de austeridad a través de la reducción de la masa monetaria y del gasto público.

En un contexto de deuda externa elevada, en el cual la economía tiene obligación de realizar un excedente de la cuenta corriente, las políticas de austeridad tienen como objetivo reducir por un lado la demanda interna y con ello la demanda de importación y por el otro lado alentar a los productores nacionales a exportar. Estos mecanismos deben permitir a la economía alcanzar el deseado excedente de la balanza comercial, sin embargo, la liberalización del comercio exterior es fundamental para alcanzar la meta.

Ante los eventos descritos con anterioridad, se planteó encontrar un modelo económico más estable, abierto, liberalizado, particularmente orientado a los países de América Latina que padecieron las crisis. Así, en 1989 en el llamado Consenso de Washington, se trató de enunciar un listado de medidas de

política económica dirigido a los gobiernos de países en desarrollo y a los organismos internacionales Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El Consenso, se elaboró para encontrar soluciones útiles sobre la forma de afrontar en la región la crisis de la deuda externa, y establecer un ambiente de transparencia y estabilidad económica. Ahí, se debatió sobre las opciones para la salida a la turbulencia económica que para muchos se debió a la intervención excesiva del Estado en la economía que incrementó su demanda por recursos que fueron financiados con créditos externos. (Casilda, 2004)

El Consenso de Washington cuya formulación se alude a John Williamson<sup>33</sup> se fundamentó en diez principios:

1. Disciplina presupuestaria
2. Cambios en las prioridades del gasto público
3. Reforma fiscal
4. Tasas de interés
5. Tipo de cambio
6. Liberalización comercial
7. Política de apertura respecto a la inversión extranjera directa
8. Política de privatizaciones
9. Política desreguladora
10. Derechos de propiedad

Para Stanley Fischer el Consenso quedó reducido a cuatro objetivos fundamentales:

1. En primer lugar, dichas propuestas no tan sólo se centran en un ajuste de política fiscal, sino que los tipos de cambio también tienen que ser considerados como un elemento competitivo crucial, en otras palabras, uno de los principales fines del Consenso era alcanzar un marco económico equilibrado y estable.
2. En términos generales se pugna por un sector público eficiente y un gobierno de menor tamaño, esto es, una reforma fiscal acompañada de revisiones del gasto público.

---

<sup>33</sup> Williamson era economista inglés del Instituto de Economía Internacional y miembro del Banco Mundial cuando redactó las formulaciones del Consenso de Washington.

3. Se pretende establecer un sector privado eficiente y en expansión, para fomentar una creciente competencia dentro del país, es decir, una orientación hacia el exterior tanto en materia de importaciones como de exportaciones.

4. Finalmente, pretende poner en marcha políticas de lucha contra la pobreza, por medio de programas focalizados dirigidos específicamente a la población con mayores necesidades. (Citado en Casilda, 2004)

Los principios mencionados fueron aplicados en la mayor parte de América Latina, llevándose en mayor o menor medida en las diferentes naciones, el nuevo modelo económico era el resultado de una profunda revolución de ideas, que reflejó la vigencia progresivamente generalizada de una filosofía basada en los principios fundamentales de democracia y libertad, dando predominio a los derechos individuales frente a los colectivos.

Por lo tanto, los desequilibrios externos e internos, provocaron que las nuevas acciones instrumentadas se centraran en la reducción del déficit fiscal, ocasionando una reorientación del nivel y composición del gasto social, acotando de esta manera la política social.

La redefinición del gasto público incluyendo el gasto social, puso fin a la etapa de los grandes proyectos sectoriales en infraestructura social e inicia la etapa de los programas focalizados, mecanismos adecuados a las nuevas reglas. El objetivo de la reforma, trataría de desviar el gasto improductivo de los subsidios hacia áreas como salud, educación o infraestructura, para poder combatir más eficazmente la pobreza en beneficio de los menos favorecidos. En el siguiente capítulo se abordara con mayor detalle las implicaciones del nuevo modelo en el diseño de la política social y el papel de los programas sociales dentro de la misma.

### Capítulo 3 El ajuste estructural y el viraje de la política económica: el surgimiento de PRONASOL y PROGRESA al rescate de los pobres.

La crisis económica internacional de los años 70 trajo consigo el cuestionamiento del modelo económico dominante, los desequilibrios en las finanzas públicas fueron atribuidos a los excesivos gastos derivados del compromiso de la función del Estado de Bienestar (EB) que había permanecido en la mayoría de los países industrializados y en algunos de los subdesarrollados.

Los desórdenes económicos de ese momento se interpretaron como fallas atribuibles a la intervención del Estado en la esfera económica, esto ocasionó una revolución generalizada del pensamiento social y de manera particular en lo económico. Las reglas establecidas en el consenso de la posguerra acerca del papel del Estado en la economía fueron criticadas y agrupadas para luego emerger como una variante contemporánea de la doctrina liberal denominándola “neoliberalismo”.

Ante el nuevo paradigma la política se pone al servicio de la economía, la injerencia del Estado en el ámbito económico se reduce a exclusivamente acciones que promuevan el buen funcionamiento del mercado por ejemplo: apertura comercial, liberación de la inversión extranjera, liberación de los mercados financieros, privatizaciones, por mencionar algunas.

El paradigma permeó la mayoría de los países de América Latina, para el caso mexicano significó la disminución de la participación del Estado como rector, planificador y promotor del desarrollo económico y bienestar social. En cuanto al aspecto social, éste pasa a ser considerado desde un punto de vista del gasto enmarcado en un contexto de ajuste de las finanzas públicas.

En el gobierno de Carlos Salinas de Gortari se ponen en marcha reformas de corte neoliberal, respecto a política social el sello distintivo fue el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), programa que al término de su operación se le reconocieron otras funciones menos por la que se creó. No obstante, al final de su sexenio se presentaría otra crisis económica, la más severa en términos sociales.

La disminución del bienestar en la población y el abismal aumento de la pobreza exigieron tomar medidas de emergencia. Para 1997 entra en operación el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) mecanismo innovador de la política social, su objetivo fue apoyar a la población de zonas rurales en condiciones de pobreza extrema reconociendo las diferentes causas de la pobreza y focalizando los beneficios hacia las familias en condiciones más precarias. Considerando la salida de la pobreza por medio del incremento permanentemente de las capacidades y habilidades básicas de los individuos intentó mejorar tres componentes esenciales alimentación, salud y educación.

El presente capítulo explica los diferentes contextos en los que aparece PRONASOL y PROGRESA así como sus características generales.

### 3.1 El cambio de modelo económico y la nueva relación Estado-Sociedad

La crisis económica internacional comenzada en los años 70 trajo consigo el cuestionamiento del modelo keynesiano por algunas corrientes de pensamiento económico defensoras del equilibrio automático de la economía de mercado así como por los responsables de la economía que atribuyeron la crisis de las finanzas públicas a los excesivos gastos derivados del compromiso de la función del EB que había permanecido en la mayoría de los países industrializados y en algunos de los subdesarrollados.

En el ámbito de la teoría, los desórdenes económicos de esos años fueron interpretados como fallas atribuibles a la intervención del Estado en la esfera económica, lo que originó una nueva visión pudiéndose considerar como una revolución en el pensamiento social en general, y de manera particular en lo económico. La crisis del paradigma dominante hasta ese momento quedó expresada primordialmente en la crítica a las premisas establecidas en el consenso de la posguerra acerca del papel del Estado en la economía, estos nuevos cuestionamientos se aglomeraron y emergieron como una variante contemporánea de la doctrina liberal denominándola neoliberalismo.

“Por neoliberalismo hoy se entiende principalmente una doctrina económica consecuente, de la que el liberalismo político solo es una manera de realización no siempre necesaria, o sea, una defensa a ultranza de la libertad económica de la que la libertad política solamente es un corolario” (Bobbio, 1985:98)

La supremacía de lo económico sobre lo político como parte fundamental de la nueva concepción restauró el papel del mercado como mecanismo casi exclusivo de asignación óptima de recursos, maximizador de la producción y del empleo, corrector automático de eventuales desajustes económicos, y garante de la inversión productiva y el desarrollo económico, transfiriendo a los agentes privados, gradual pero sostenidamente, las funciones económicas.

Por tal motivo dio inicio una reducción de la injerencia del Estado en el ámbito económico, llevándose a cabo acciones como la liberación de precios internos, la apertura comercial, la liberación de los flujos de inversión extranjera, la privatización de la mayoría de las empresas estatales, la liberación de los mercados financieros, la privatización de algunos servicios de infraestructura pública. Y para el caso mexicano lo más importante, la disminución de la participación del Estado como rector, planificador y promotor del desarrollo económico y bienestar social, reduciendo o cancelando programas de fomento económico-sectorial de infraestructura económica y de desarrollo social.<sup>34</sup>

La década de los 80 fue el principio de las grandes reformas económicas y políticas que provocaron una nueva relación sociedad- Estado, esto significaba el término de un período en la economía nacional caracterizado por el intervencionismo económico por la presencia de un Estado dinámico que fungía como inversionista y empresario; rector, planificador y promotor activo del desarrollo económico, al igual que ser regulador de los mercados de bienes, servicios y fuerza laboral, promotor del bienestar social mediante

---

<sup>34</sup> Los lineamientos de política económica quedaron enmarcados en el Consenso de Washington, esbozados de manera muy general en el apartado anterior.

leyes laborales y agrarias e instituciones sociales de educación, salud y servicios básicos. Tal participación activa permitió por cerca de 40 años alcanzar una tasa media anual de crecimiento alrededor del 6.3% que indujo al mejoramiento progresivo de las condiciones de vida de mayoría de los mexicanos. Años que estuvieron marcados por la ideología económica y social de la Revolución mexicana, plasmada en la constitución de 1917, la cual delimitaba de manera clara las funciones del Estado en materia económica, haciendo a un lado la ideología liberal del *laissez-faire, laissez-passer*<sup>35</sup>. (Calva, 1995:153)

A partir de la implantación del nuevo modelo, la tarea prioritaria del Estado mexicano pasó a ser la corrección de los desequilibrios macroeconómicos provocados por las crisis, entre los que destacaron el combate a la inflación por medio de una política monetaria restrictiva, la reducción del déficit público con menor gasto y mayor captación fiscal, pactos corporativos entre Estado, sindicatos y organizaciones empresariales, control en los aumentos salariales, tasas de interés altas con el propósito de restringir el consumo y atracción de capital extranjero.

Después de varios intentos fallidos de estabilización, una crisis de balanza de pagos en 1985 y la recesión de 1986 ocasionada por la caída estrepitosa de los precios mundiales del petróleo, para 1988 la inflación disminuyó de forma marcada por primera vez, finalmente el proceso había rendido sus primeros frutos.<sup>36</sup> (Lustig y Székely, 1997)

### 3.1.1 El camino a la “modernidad” de México

En 1988 asume la presidencia Carlos Salinas de Gortari quien consolidó las bases del nuevo modelo económico por medio de reformas basadas esencialmente por una fuerte disminución de la presencia del Estado en la producción de bienes y servicios, en la inversión productiva asociada a la privatización, la desregulación parcial de los intercambios mercantiles y el privilegio en la política económica en la reducción del déficit público y el combate a la inflación sobre el crecimiento. (De la Garza, 1992)

En su primer informe de gobierno justificó la impostergable tarea de realizar la reforma económica, denominando a éste proceso la “modernización de México”. El documento es crucial, puesto que en su contenido esboza los componentes que marcaron su gobierno, la nueva forma de hacer política pública, la ruptura con los planteamientos de antaño y el pasó a las “ideas innovadoras “en todos los aspectos.”<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> Recapitulando, esta expresión de origen francés traducida al castellano “dejar hacer, dejar pasar”, identifica una doctrina económica basada en la proposición de que el funcionamiento de la economía debe dejarse al libre juego de la Oferta y la Demanda, evitando la intervención del Estado o de cualquier autoridad. La frase fue acuñada por los Fisiócratas y en su totalidad es “Laissez faire et laissez passer, le monde va de lui même” “Dejad hacer, dejad pasar, el mundo va solo”. Esta frase se convirtió en el estandarte del Liberalismo económico.

<sup>36</sup> Estos años estuvieron caracterizados por diferentes acontecimientos, políticos, económicos y sociales, no tan solo en México sino a nivel mundial. Explicar detalladamente la estrategia y los instrumentos que se utilizaron para la lograr la estabilidad macroeconómica de ese periodo no es del alcance del presente trabajo.

<sup>37</sup> En el presente trabajo las ideas innovadoras en la política social se acotaran a la implementación de programas sociales focalizados; una lógica del uso eficiente del gasto público.

“He propuesto como estrategia del cambio, la modernización de México... Se refiere al imperativo de modificar la forma de organización de nuestro país para producir riqueza y bienestar, y para distribuirla equitativamente. Quiere decir el compromiso de respetar la iniciativa comunitaria y la superación personal; habla de la ineludible necesidad de aumentar el peso del ciudadano y el de las organizaciones sociales en la formación y en la conducción del Estado... Se orienta a cumplir, por nuevos medios, el irrenunciable propósito de acrecentar la fortaleza del país mediante la unidad, la democracia y la justicia social, como único camino para afirmar la soberanía de México y para ser una nación de mayor presencia en el mundo moderno.” (Primer Informe de Gobierno, 1989)

Los fragmentos citados son la introducción de su discurso, se identifican tres aspectos que caracterizaron su gobierno e incidieron en el diseño de la política social. En primer lugar la tarea inaplazable de incrementar la participación y corresponsabilidad de la sociedad en la dirección del Estado. En segundo, la cuestión política plasmada en los cambios constitucionales, ocultándose tras un nuevo discurso de concertación y de participación democrática. Por último, el nuevo entendimiento de la justicia social, que si bien al término a raíz de la segunda guerra mundial en México fu entendida como un proceso de redistribución de ingresos, riqueza y capacidades no alcanzó su cometido; por lo que el gobierno en turno ajustó el concepto a la tendencia mundial: mirar hacia aquellos grupos desfavorecidos a través de una revolución del pensamiento en el contexto del nuevo liberalismo y la transformación de la política social tradicional.<sup>38</sup>

Durante el informe también abordó el tema de la modernización económica, argumentando que el modelo anterior había permitido conseguir logros importantes de acuerdo a las necesidades de la época pero en el nuevo contexto mundial se requería avanzar por una vía distinta.

“Nuestras generaciones fueron educadas en un ambiente en que se asociaba más Estado con más justicia. Durante muchos años, cuando fue necesario promover las grandes organizaciones sociales e impulsar la industrialización del país, el Estado generó dependencias y organismos públicos para canalizar recursos y estímulos, construir infraestructura y servicios. Desplegó una política proteccionista y de subsidios para defender los pequeños y grandes esfuerzos iniciales. Adquirió empresas en dificultades financieras para salvar la fuente de trabajo y apoyar las cadenas productivas. Podemos decir hoy, a la vista de los resultados, que éstas no fueron siempre decisiones apropiadas.... Nadie puede negar que en conjunto fue una política que logró éxitos muy considerables en comparación con muchos países del mundo. Pero las circunstancias cambiaron; México se transformó, el mundo se hizo diferente. Lo que antaño fue garantía de crecimiento y de expansión para el bienestar, se tornó en su obstáculo directo... La crisis nos mostró que un Estado más grande no es necesariamente un Estado más capaz; un Estado más propietario no es hoy un Estado más justo. La realidad es que, en México, más Estado significó menos capacidad para responder a los reclamos sociales de nuestros compatriotas y a la postre más debilidad del propio Estado. Mientras aumentaba la actividad productiva del sector público, decrecía la atención a los problemas de agua potable, de salud, de inversión en el campo y de alimentación, de vivienda, de medio ambiente y de justicia. El Estado se extendía mientras el bienestar del pueblo se venía abajo... Este alejamiento del reclamo social se dio no sólo porque las crecientes empresas paraestatales acapararon los recursos financieros, sino porque distrajeron la atención política del gobierno. En los hechos, el Estado se ocupó más en administrar sus propiedades que en atender las necesidades sociales apremiantes. Estamos llevando a cabo la reforma del Estado, para volver al Estado que se planteó originalmente la Revolución Mexicana; capaz al mismo tiempo de garantizar la soberanía de nuestra nación y de dar justicia a nuestros compatriotas. Esta década de crisis lastimó el nivel de vida de la población de manera sin precedente y destruyó los mitos celosamente guardados por una minoría beneficiaria del gigantismo estatal, sin importarles la suerte de millones de compatriotas, la asfixia de la iniciativa social y la burocratización del quehacer político... Los aciertos notables de la intervención estatal en el pasado, y que contribuyeron a gestar casi cuatro décadas de crecimiento sostenido, fueron opacándose por una tendencia a responsabilizar al Estado de manera casi exclusiva de la gestión de toda la economía... en una sociedad tan compleja como la nuestra hay obligaciones constitucionales y económicas que el Estado debe atender ante insuficiencias del mercado y por las desigualdades sociales” (Primer Informe de Gobierno, 1989)

---

<sup>38</sup> Recuérdese que la política social “tradicional” a grandes rasgos se caracterizó por amplias obras de infraestructura para ciertos sectores, seguridad social con diferentes beneficios para los diversos gremios de trabajadores, asimismo, su componente distributivo de los beneficios se hacía a través de subsidios a los precios de algunos alimentos, transporte o electricidad y/o mediante la distribución en especie de ciertos productos.

Las líneas anteriores revelan el marco teórico y las condiciones bajo las que se desarrollarían las futuras políticas públicas, el término “mundo moderno” estaba ligado al contemporáneo discurso a nivel mundial: un Estado que atiende las desigualdades sociales garantizando la justicia en un marco de libertad.

Por lo tanto si el Estado siendo propietario no forzosamente implicó mayor justicia social, ahora debía relegarse de actividades que en el pasado fueron necesarias pero con el tiempo resultaron nocivas finalizando en crisis. La reestructuración de la participación estatal en la economía tenía que ir acompañada por la privatización de empresas paraestatales y el reconocimiento del mercado como árbitro en donde competencia, eficiencia y productividad serían los factores primordiales del crecimiento y el desarrollo económico.

“La desincorporación de empresas públicas no estratégicas responde hoy a un principio de fidelidad con el carácter social y nacionalista del Estado. Desincorporar empresas no es renunciar a regular y conducir el desarrollo nacional, porque no es condición única de la rectoría del Estado la propiedad de las empresas, sino fundamentalmente el ejercicio de la autoridad en beneficio del pueblo. La privatización no deposita en manos ajenas al Estado la conducción del desarrollo; por el contrario, el Estado dispone ahora de recursos, de atención y de oportunidad para utilizar los formidables instrumentos de la política de gasto, ingreso, aranceles, precios públicos, subsidios y la fortaleza de las empresas estratégicas para determinar el rumbo del desarrollo y hacer realidad el proyecto que la nación demanda.” (Primer Informe de Gobierno, 1989)

Asimismo la responsabilidad, libertad, democracia y justicia acompañarían al Estado reformado:

“Al pasar de la creciente propiedad a la mayor responsabilidad social compartida, el Estado reformado vincula democracia y justicia. El Estado canaliza recursos y atención para convertir en hechos las propuestas y los programas; al hacerlo, alienta la participación y la organización popular. El pueblo exige participar en los programas que resuelvan sus necesidades más sentidas. Por eso, al responder a estos reclamos sociales, el Estado no lo hace hoy sustituyendo el compromiso comunitario o la iniciativa individual.” (Primer Informe de Gobierno, 1989)

Concluye con lo siguiente:

“Nacionalismo y justicia, esa es la síntesis de la modernización en México así tiene que ser porque modernización sin propósito nacionalista se desorienta y desaparece, y sin bienestar popular se contradice y se frustra.” (Primer Informe de Gobierno, 1989)

Lo descrito fue a grandes rasgos el mensaje que mandó a la ciudadanía en el primer año de gobierno y los objetivos que se pretendían alcanzar a lo largo de su mandato. No obstante, es necesario revisar que tan ciertas resultaron sus afirmaciones y si el bienestar popular se consiguió.

### 3.2 La innovación en la acción social: los programas sociales el alivio a la pobreza

La instrumentación de las medidas para poner en marcha el nuevo modelo económico anteponiendo lo económico a lo social, incluyeron una reorientación productiva, la disminución del gasto público, venta de paraestatales y la transferencia o concesión de tareas que realizaba con anterioridad el Estado a las empresas privadas. Los efectos se dejaron sentir en la reestructuración global de la economía, principalmente en materia de distribución del ingreso, producción y trabajo, sin embargo, si bien el modelo anterior intentó que el Estado asumiera una función redistributiva, el nuevo mostraba señales que favorecería la concentración de la riqueza y solamente hizo un énfasis limitado en la política social sin



centrar su atención en la distribución de la riqueza y el ingreso, o en los efectos distributivos de las reformas de mercado. (Ocampo, 2006)

Ante este escenario la política social después de la crisis emergería como un conjunto restrictivo de medidas orientadas a compensar los efectos inicialmente negativos del ajuste macroeconómico en algunos segmentos de la población, convencionalmente integrados obsequio a la irracionalidad de la asignación de recursos del esquema estatista anterior. Asimismo, estaba enfocada como algo particularmente transitorio ya que una vez que superada la etapa inicial la reactivación y el saneamiento de la economía de mercado generaría los equilibrios básicos, quedando tan sólo una pequeña proporción necesitada de atención pública. (Vilas, 1997)

Los efectos negativos que habían dejado las crisis de los 80, repercutieron fuertemente en amplios aspectos de la vida social y económica, impactando en mayor medida a sectores y grupos sociales de menores ingresos. Entre 1981 y 1987 el número de pobres pasó de 32.1 a 41.3 millones; y la población en pobreza extrema pasó de 13.7 millones de mexicanos a 17.3 millones. (Consejo consultivo de Solidaridad, 1990).

Ante el crecimiento de la pobreza Carlos Salinas de Gortari como parte del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 realizó distintos acuerdos uno de ellos fue el “Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida”. En él se reitero que el crecimiento económico debía orientarse al incremento del bienestar colectivo y se planteó como estrategia global económico-social el aumento de la productividad para impulsar los avances en el mejoramiento social.<sup>39</sup>

En este sentido, las líneas de estratégicas para el mejoramiento productivo y por ende del nivel de vida fueron:

- La creación de empleos y la protección al salario de los trabajadores
- La atención de las demandas prioritarias de bienestar social
- La protección al medio ambiente y
- La erradicación de la pobreza extrema

El gasto social tuvo dos propósitos: mitigar los efectos de la crisis en la población avanzando en la satisfacción de sus necesidades básicas y acrecentar sus capacidades de desarrollo.<sup>40</sup>

Los principales instrumentos para abatir la pobreza extrema fueron la voluntad y el esfuerzo de superación de los grupos marginados, la movilización social, la inversión pública y los recursos provenientes de los fondos del gobierno federal. Por consiguiente, la política de desarrollo social se ejercería a través de dos ramos del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF):

---

<sup>39</sup> Es importante destacar que la idea central para abatir las condiciones de pobreza era por medio de instrumentos que fomentaran la productividad llevando un componente de corresponsabilidad social. Hasta ese momento la noción de capital humano como prioritario en la lucha contra la pobreza se estaba gestando.

<sup>40</sup> El término “gasto social” aún hoy día es ambiguo, la Ley General de Desarrollo Social no lo ha definido. Sin embargo, peculiarmente se asocia a elementos como alimentación, educación y salud, principalmente.

- Ramo 20 destinado a desarrollo urbano, vivienda y ecología<sup>41</sup>
- Ramo 26 orientado a Programas de Desarrollo Regional, al Programa Cien Ciudades, a Programas de Coordinación Especial y al Programa Nacional de Solidaridad <sup>42</sup>

No obstante, el eje central en la lucha contra la pobreza se reduciría en un programa que conjugaría los elementos señalados y que permitiría incrementar la productividad para sacar de la pobreza a las comunidades más rezagadas.

Paralelamente al anuncio e instrumentación de las grandes reformas económicas se pronunció en 1988 la creación del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) introducido como el instrumento revolucionario de la política social y se sustentó en dos primicias: la satisfacción de necesidades básicas y el incremento de capacidades.

Sin embargo, PRONASOL no tan solo sería un programa de abatimiento de la pobreza contenía objetivos que iban más allá, quedando vinculados íntimamente con el proceso de reestructuración económica y de reforma del Estado, en otras palabras, sus alcances trascendieron el ámbito económico, político y social. Representaba en su sentido más general el reconocimiento de los límites del modelo neoliberal en que se enmarca la política económica al pretender cumplir el papel de paliativo frente a los graves efectos sociales de las políticas de ajuste y frente a los rezagos históricos en el bienestar de la población. (Cortez, Landázuri, Moreno, 1993)

La encomienda al programa fue el alivio de la pobreza, reforzar las nuevas funciones y relaciones Sociedad-Estado además del fortalecimiento de prácticas y medios políticos. Su diseño era flexible y con tintes democráticos, acorde al contexto político-económico, caracterizado por las fuertes restricciones presupuestales y evadiendo una enorme estructura burocrática saturada de jerarquías y procedimientos que obstruían la resolución de problemas urgentes.

---

<sup>41</sup> El ramo 20 fue renombrado a Desarrollo Social en 2000 lo ejerce la Secretaria de Desarrollo Social, la cual es responsable, de acuerdo al artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de Fortalecer el desarrollo, la inclusión y la cohesión social en el país mediante la instrumentación, coordinación y seguimiento, en términos de ley y con los organismos respectivos, de las políticas de combate a la pobreza. Asimismo, formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social para el combate efectivo a la pobreza. (LOAPF, Artículo 32, Fracción I y II, 2012)

<sup>42</sup> Desde López Portillo el programa COPLAMAR se había ejercido por ramo 26 creado en 1980, denominado Promoción Regional, los recursos se asignaban a las dependencias ejecutoras para después aplicarlos en las zonas definidas por la Coordinación General. Los recursos eran intransferibles, y operaban por medio de convenios únicos de coordinación, acuerdos que el presidente de la república suscribía con cada uno de los gobernadores de las entidades para formalizar los compromisos conjuntos de inversión. Miguel de la Madrid convirtió este ramo y los convenios en los únicos mecanismo de administración de los recursos federales hacia los Estados, renombrándolos como convenios únicos de desarrollo y al ramo 26 como Desarrollo Regional. Salinas en PRONASOL centraliza los recursos y lo denomina ramo 26 Solidaridad y Desarrollo Regional, convirtiéndose en un mecanismo de asignación discrecional de los recursos económicos y materiales gubernamentales para atender demandas sociales específicas. (Barajas, 1997)

Se argumentó: “Solidaridad no sólo es un programa compensatorio, de obras o de inversión de emergencia, sino un cambio sustancial en la forma como se definen los programas, en el método de trabajo y en el lapso en que se ejecutan y operan las obras... conforma también una alternativa de corresponsabilidad y satisfacción, de forma que los individuos aprendan a resolver sus problemas particulares en la medida en que contribuyen a la resolución de problemas conjuntos” (Plan Nacional 1989-1994)

A grandes rasgos la esencia del programa fue la construcción de obra pública y social, teniendo como eje el establecimiento de compromisos entre los integrantes de las comunidades y las instancias de gobierno, en donde la participación ciudadana tenía un peso importante encargándose de la creación y mantenimiento de las obras. También se le otorgó autonomía apartándolo de procedimientos burocráticos, pretendiendo con ello tener una amplia capacidad de respuesta frente a las necesidades. Ambos elementos establecieron una relación programa-destinatario integrando la organización popular y en cuanto a la administración pública un nuevo tipo de servidor.

### 3.2.1 La importancia de PRONASOL en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari

El objetivo del programa Solidaridad en el discurso oficial se manejó como la atención a la población en condiciones de pobreza y de pobreza extrema. En él convergieron todas las dependencias y entidades de la administración pública en sus tres niveles de gobierno buscando superar la fragmentación institucional existente y lograr una coordinación intersectorial e intergubernamental bajo una sola unidad de mando, e este sentido se facultó a una Secretaría de Estado la encomienda de la conducción de la política social.

El 25 de mayo de 1992, fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación diversas modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal una de ellas daba origen a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). La nueva secretaría ocupó la infraestructura administrativa de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), así como la Subsecretaría de Desarrollo Regional.

A partir de ese momento se concentraron los esfuerzos en PRONASOL convirtiéndolo en el centro de la política social salinista y su sello de distinción, cabe mencionar que las instituciones y mecanismos tradicionales de bienestar permanecieron sin cambios, similar a lo efectuado por los gobiernos anteriores<sup>43</sup>. Las actividades del IMSS, ISSSTE, Desarrollo Integral de la Familia (DIF), Secretaría de Salud (SSA), Secretaría de Educación Pública (SEP), Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los

---

<sup>43</sup> Este es un elemento importante, el sistema de seguridad social permaneció con las mismas características, en donde el empleo formal es casi el único mecanismo que proporciona bienestar. El hecho que el gobierno continuará por el mismo camino fue la clara expresión de la temporalidad de los programas sociales, puesto que sus beneficiarios encontrarían empleo formal y gozarían de seguridad social permanente. Sin embargo, el resultado no fue el esperado, la crisis de 1994 sacudió el mercado laboral, el desempleo se incrementó como nunca, por tanto más personas quedaron desprotegidas perpetuando con ello la desigual y pobreza heredadas años atrás.

Trabajadores (INFONAVIT), Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) etc.<sup>44</sup> siguieron formando parte de la red institucional para la atención social.

Las acciones instrumentadas en PRONASOL, no pretendieron sustituir los programas sociales institucionales sino atender a los grupos de la población más marginados y así articular la política social por ambos canales aunque resultó cada vez con mayor ineficacia e insuficiencia.

Como sucedió años atrás con COPLAMAR, surgieron entre Solidaridad y otros organismos convenios de actuación específicos para el bienestar social (IMSS-Solidaridad, SSA-Solidaridad) y se definió como “el instrumento que el Gobierno de la República ha creado para emprender una lucha frontal contra la pobreza extrema, mediante la suma de esfuerzos coordinados de los tres niveles de gobierno y los concertados con los grupos sociales. Se conformará con acciones de ejecución inmediata que gradualmente permitan consolidar la capacidad productiva de grupos que no la tienen, para impulsar su incorporación plena y en mejores condiciones a los beneficios del progreso.” (Plan Nacional 1989-1994)

En este sentido, el programa se dirigió hacia grupos indígenas, campesinos residentes en zonas de alta marginación y baja productividad, habitantes de colonias populares, particularmente en las áreas de alimentación, regularización en la tenencia de la tierra, vivienda, procuración de justicia, espacios educativos, salud, electrificación, agua potable, infraestructura agropecuaria y preservación de los recursos naturales. Complementariamente se otorgaron subsidios selectivos, entre los que destacaron el Programa de Distribución de Bonos para la compra de tortilla subsidiada, destinado a familias con ingresos menores al salario mínimo y el Programa de Abasto Social de Leche operado por Leche Industrializada CONASUPO (LICONSA).<sup>45</sup>

El PRONASOL trabajó sobre tres vertientes básicas:

a) Solidaridad para el bienestar social

Consistió en la operación de diversos fondos y programas, básicamente: infraestructura educativa y escuela digna, agua potable y alcantarillado, urbanización, fondos municipales, servicio social y niños en Solidaridad.

b) Solidaridad para la producción popular

En solidaridad para la producción casi la mitad de los recursos se concentraron en apoyo a los productores de maíz y frijol, y en segundo término al desarrollo de las comunidades indígenas.

c) Solidaridad para el desarrollo regional

En infraestructura básica de apoyo la mayor parte se canalizó a la construcción y mejoramiento de carreteras y caminos.

---

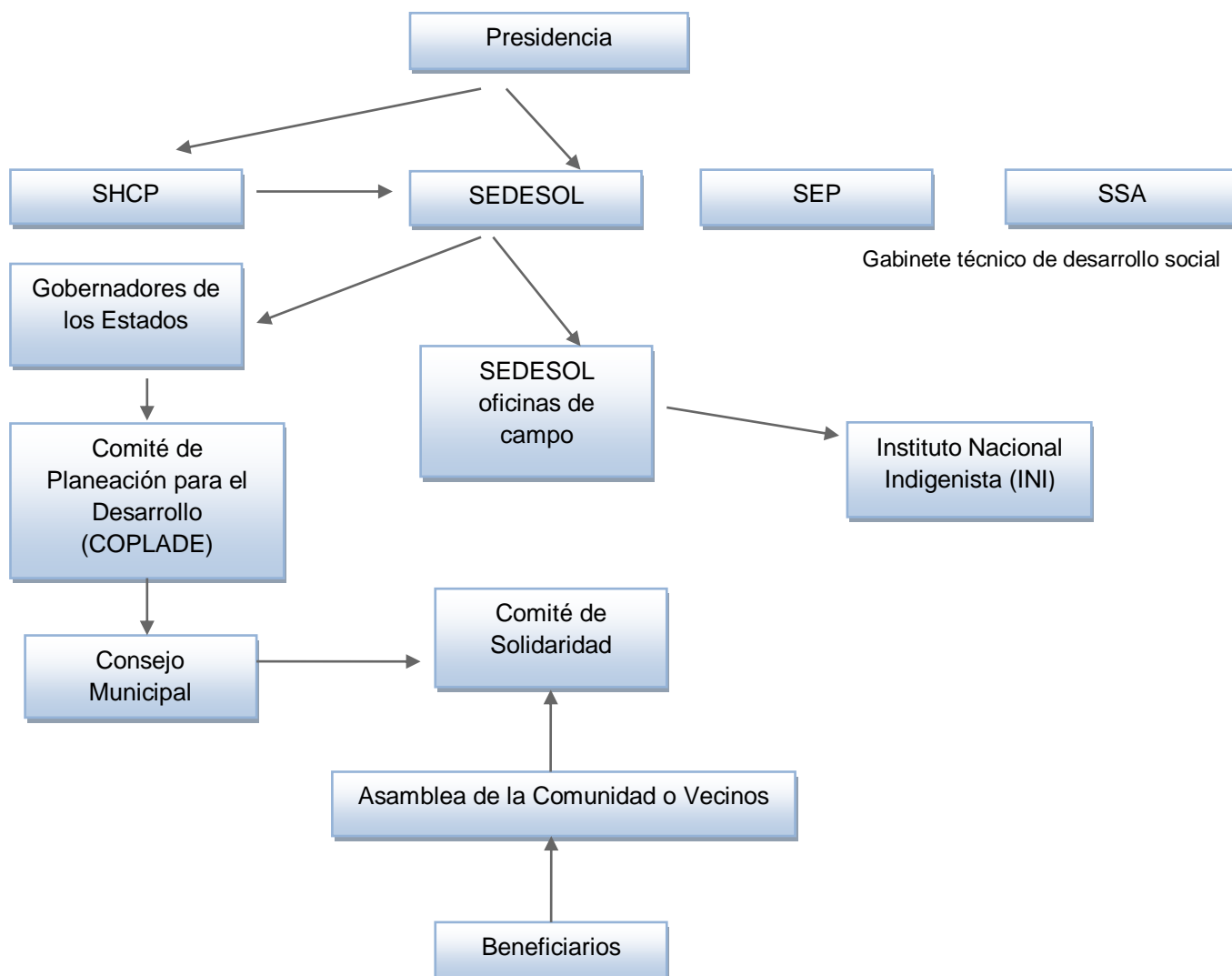
<sup>44</sup> La CONASUPO se creó en 1962, el INFONAVIT en 1972 y FONHAPO en 1985.

<sup>45</sup> En 1965 se creó la Compañía Hidratadora de Leche y para 1972 se transformaría en LICONSA.

En cuanto a su financiamiento se determinó que fuera selectivo, destinándolo a: obra complementaria, rehabilitación, ampliación y obra nueva. También se utilizó para atender con la participación directa de los grupos beneficiarios, obras de infraestructura básica, al igual que en la rehabilitación y el mantenimiento de planteles educativos, centros de salud comunitarios, hospitales, unidades habitacionales obreras y espacios deportivos, además de algunos apoyos para el mejoramiento de vivienda y programas de desarrollo regional.

La responsabilidad del presupuesto fue por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) agrupando los fondos en una sola partida el Ramo 26 "Solidaridad y Desarrollo Regional" a su vez la SEDESOL distribuía el dinero entre los Estados y estos tenían que hacer una aportación de ingresos adicional para la realización de diversas obras (transportes, escuelas, hospitales, etc.) a través de los Convenios Únicos de Desarrollo.

**Figura 1 La Organización de PRONASOL**



Fuente: Estudios Económicos de la OCDE México 1995, pág. 98

En cuanto al destino de recursos el PRONASOL inició en 1989 con un monto de 3,090 millones de pesos y para 1994 alcanzó los 18,410 millones de pesos. El gasto de PRONASOL se resume en el siguiente cuadro:

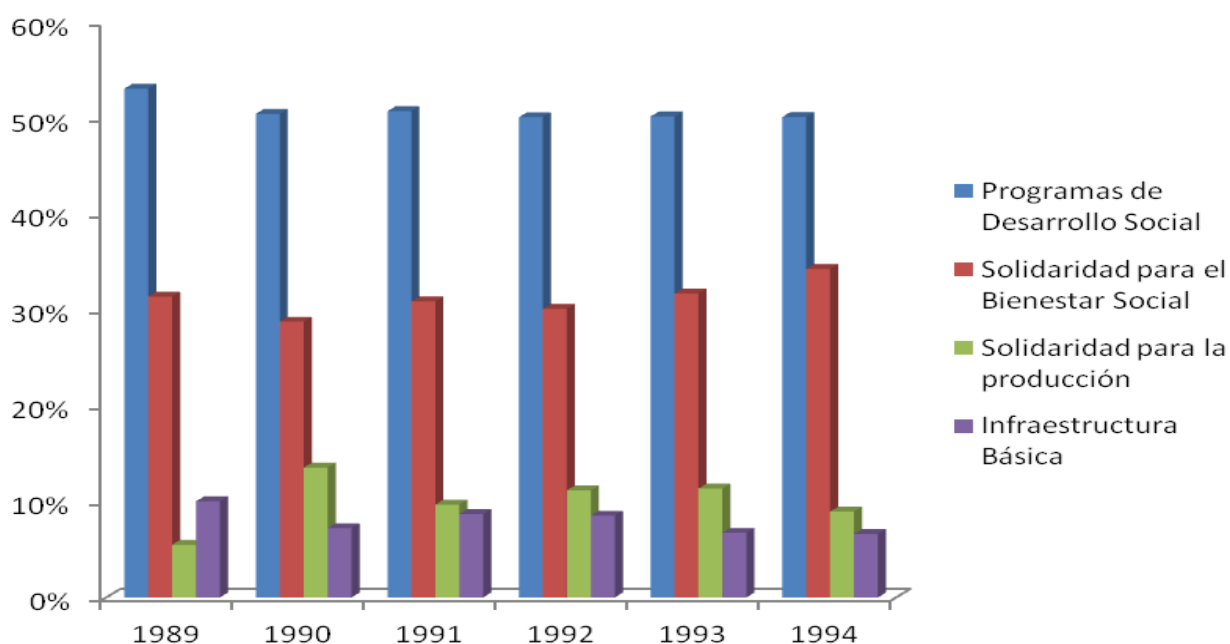
**Cuadro 1. Gasto Social y gasto de PRONASOL  
(Miles de millones de pesos corrientes y porcentajes)**

	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Gasto Total de PRONASOL del cual:	3,09	6,50	10,23	13,95	16,46	18,41
Programas de Desarrollo Social	1,64	3,28	5,19	6,99	8,26	9,23
Solidaridad para el Bienestar Social	0,97	1,87	3,16	4,20	5,22	6,31
Solidaridad para la producción	0,17	0,88	0,99	1,56	1,87	1,65
Infraestructura Básica	0,31	0,47	0,89	1,19	1,11	1,22
Gasto de PRONASOL como porcentaje del PIB	0,61	0,95	1,18	1,37	1,48	1,48
Gasto Público en Desarrollo Social como porcentaje del PIB <sup>1</sup>	6,18	6,49	7,70	8,64	9,59	-
Gasto de PRONASOL como porcentaje del gasto público en desarrollo social	9,86	14,63	15,30	15,85	15,38	-

<sup>1</sup> Incluye educación, atención médica y desarrollo regional y urbano  
Fuente: Estudios Económicos de la OCDE México 1995, pag.125

Desde que nació PRONASOL hasta 1994 la mayor parte de los recursos se canalizaron a los programas de desarrollo social y el bienestar social con 50% y 34% respectivamente, el apoyo a la producción (9%) y desarrollo regional por medio de infraestructura básica (7%) resultaron marginales.

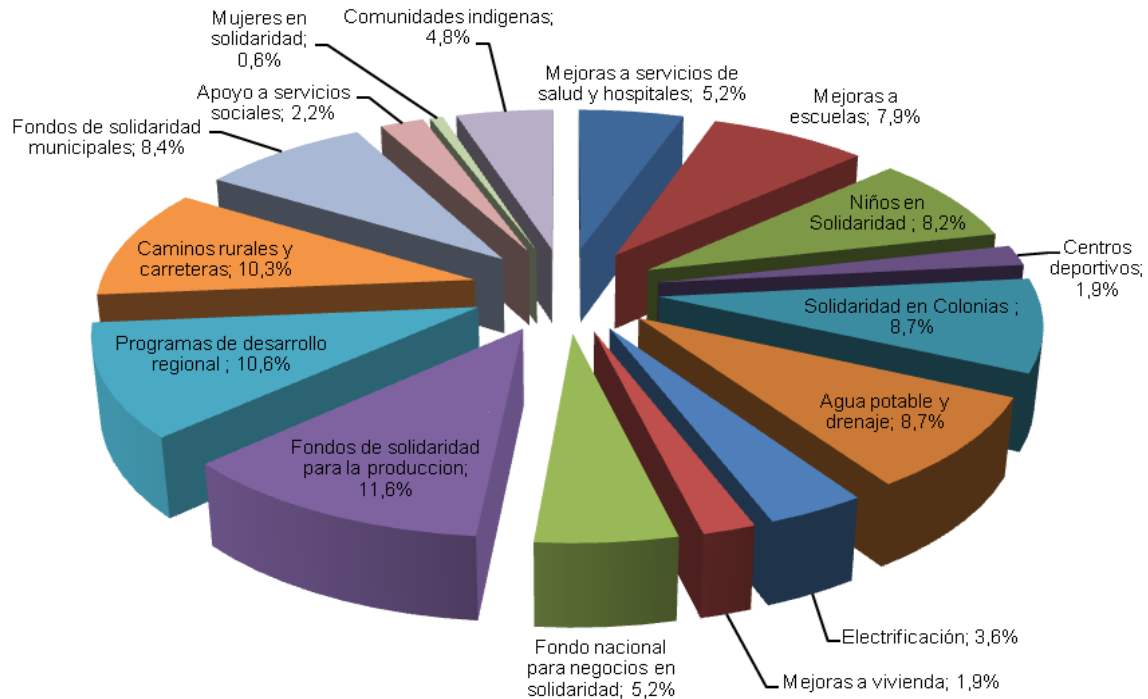
**Gráfica 1. Gasto total de PRONASOL por vertientes de acción 1989-1994  
(Porcentajes)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del libro Estudios Económicos de la OCDE México 1995.

La Gráfica 2 refleja la composición de PRONASOL en su último año de operación, se puede apreciar que la mayor parte de sus recursos estuvieron destinados a los rubros de solidaridad para el bienestar que comprendió principalmente educación, agua potable, electrificación; tan sólo estos elementos agruparon el 28.4% del total.

**Gráfica 2. Principales elementos de PRONASOL 1994 (Porcentajes)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del libro Estudios Económicos de la OCDE México 1995.

Educación absorbió parte importante de los recursos y los avances fueron:

- El programa Niños en Solidaridad proporcionó becas y servicios médicos gratuitos a los hijos de familias de bajos ingresos inscritos en la escuela primaria, hacia 1994 más de 1 millón de niños recibieron sus beneficios.
- La dotación de desayunos escolares cubrieron a 1.25 millones de niños
- El Programa para Aliviar el Retraso Escolar, que consistió en dotar de materiales de apoyo como libros en lenguas indígenas y equipo para educación a distancia en 1994 cubrió 9,000 escuelas y 600,000 niños
- Escuelas en Solidaridad apoyó a escuelas desfavorecidas y contribuyó al desarrollo de infraestructura abarcó en 1994 aproximadamente 3,500 escuelas y 330,000 niños.

A pesar de que en el financiamiento de PRONASOL intervinieron aportaciones directas de los individuos y los presupuestos estatales y municipales la mayor aportación provino de la Federación. Una de las virtudes que se le asignaron fue que las autoridades del programa señalaban constantemente que éste no repetía el hábito de naturaleza populista que conduce a la expansión de la inflación y el déficit público, puesto que el financiamiento era de origen múltiple lo que implicaba una amplia concertación interinstitucional y social.

El programa de Solidaridad más que ser un mecanismo de innovación en las áreas de atención social que programas anteriores habían incluido en sus lineamientos, modificó la manera de operación al fomentar la cooperación de la población con el fin de obtener mayores acciones y recursos. La cooperación de la población por medio de dinero o mano de obra, fue el primer factor que permitiría al gobierno liberar presión al gasto público. Asimismo, la coordinación entre diversas instancias públicas y privadas que actuaban en torno a una misma problemática posibilitaría el aprovechamiento de los recursos y esfuerzos de diferente origen, pero tendientes a un mismo fin. (Consejo consultivo de Solidaridad, 1990)

En resumen, PRONASOL fue visto como la respuesta al profundo descenso en los niveles de vida de la población mexicana, como un mecanismo que ampliaría la participación de ésta en los procesos públicos, una respuesta a la excesiva burocratización del Estado y la salida a un fuerte deterioro de la legitimidad presidencial y la gobernabilidad.

### 3.2.2 Las deficiencias de PRONASOL

La crítica principal a PRONASOL fue que amplió sus alcances a áreas no pobres mermando la posibilidad de alcanzar su fin último y por el que se creó: combatir los bajos niveles de vida. En lugar de atender a los sectores auténticamente marginados los recursos se dirigieron a obras y grupos de interés y presión políticos a la par que llegó a ser visto como la solución a todo tipo de demanda social, debido a la excesiva propaganda se incrementó la participación de los diversos sectores de la población principalmente de quienes no eran los más necesitados.

La atención a otros sectores de la población tuvo por consecuencia una desviación de recursos económicos, cuestionando seriamente su operación por parte de las autoridades estatales y municipales. Además, gobernadores, presidentes municipales, grupos populares y otros entes participantes del programa contribuyeron a la distorsión de su objetivo.

El programa se convirtió en un mecanismo de asignación discrecional de los recursos económicos y materiales gubernamentales para atender demandas sociales específicas, citando a Revueltas (1993: 225): “este programa se ha usado con fines políticos de acuerdo a viejas prácticas populistas y clientelares que refuerzan la imagen presidencial. El gasto que se le destina no pasa por ningún control público, sino que se aplica de manera discrecional (beneficiando a grupos selectos a cambio de apoyo político), lo que propicia el despilfarro y la corrupción. A través de su ejecución el presidente Salinas ha intentado hacerse de una nueva base de apoyo y para ello ha contado con la colaboración de antiguos dirigentes y grupos de



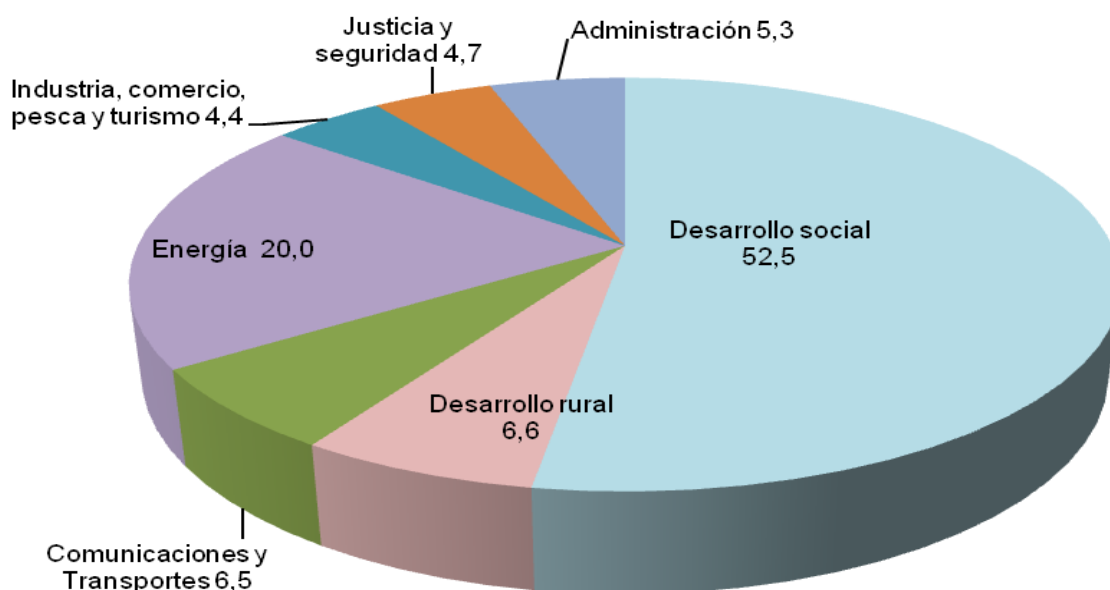
extrema izquierda, que han aportado su experiencia política (contacto con las masas) y diseñado planes para manejar a la población marginal.”

Aún con las diversas críticas, PRONASOL superó los alcances de programas anteriores ya que actuó en tres aspectos relevantes: el político, al apaciguar las demandas de algunos grupos inconformes, en lo social al enfocarse a un sector de la población excluido de las políticas públicas generales y por las tradicionales instituciones de bienestar y el económico por medio de la difusión de los principios de la política de liberación económica como la base que permitiera obtener los recursos para actuar en el ámbito social. Asimismo, el programa recuperó para Salinas de Gortari el apoyo popular necesario para introducir su programa de reformas económicas y fue la justificación social del proceso de privatización de empresas públicas.

La principal limitación del programa fue la restricción presupuestal heredada del sexenio anterior puesto que entre 1982 y 1988 el gasto social y los programas específicos de bienestar fueron drásticamente disminuidos, esta acción agudizó la pobreza en la medida que los pocos recursos no pudieron proteger a los grupos más vulnerables de los efectos del ajuste económico.

El gobierno de Salinas intentó revertir la situación por medio de canalizar los recursos al apoyo de grupos sociales mayormente afectados, sin embargo, en el periodo de 1989-1994 continuó el proceso de deterioro en el aspecto social a pesar de que la nueva estrategia económica parecería tener éxito pues el PIB volvió a crecer a una tasa promedio de 2.98 y el gasto social como porcentaje del PIB alcanzó el mayor promedio 8.1%, es decir, 2.5% más que entre 1983 y 1988 y 0.5% más que entre 1971 y 1982. El gasto social se convirtió en el componente principal del gasto programable, alcanzando un promedio durante el sexenio de 42.3% es decir, 24% más que entre 1977 y 1982 y 29.2% más que entre 1982 y 1987” (Mínimos de bienestar en México)

**Gráfica 3. Gasto público programable por sector 1994 (Porcentaje)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del libro Estudios Económicos de la OCDE México 1995

Como se puede apreciar el gasto en desarrollo social fue prioritario el final del sexenio y estuvo integrado en mayor medida por educación con el 22.5%, salud 21.9%, PRONASOL 3.9%, Desarrollo urbano, agua potable y medio ambiente 3.0% y el Programa de abastecimiento social con el 1.2%.

Los esfuerzos resultaron insuficientes para reducir la pobreza, el único legado de PRONASOL fue el cambio en la forma de hacer política consolidando una nueva relación sociedad-Estado en el que éste último pasa a ser promotor y organizador importante de programas que atienden a los grupos más vulnerables incorporando a la sociedad civil en diversas tareas que hasta ese momento habían sido cubiertas por instituciones gubernamentales. No obstante, los acontecimientos que se presentarían unos días después del fin de sexenio trajeron consigo el mayor reto en materia social en toda la historia del país.

### 3.3 La culminación de un sexenio de contratos y el principio de una crisis.

#### 3.3.1 La estrategia antiinflacionaria y el crecimiento hacia fuera

El sexenio de Salinas es fundamental para entender el presente modelo económico y sus implicaciones, independientemente de su gran polémica. Durante esos años se presentaron una serie de sucesos en el aspecto económico, político y social, que fueron parte de la transformación de México hacia la "modernidad", término que ocupaba como una expresión del modelo neoliberal.<sup>46</sup>

Si bien es cierto que el neoliberalismo levantó controversias a nivel nacional, el sector beneficiado se encargó por conducto de los medios masivos de difusión de presentar triunfalmente los éxitos macroeconómicos, tales como las bajas tasas de inflación, el saneamiento de las finanzas públicas, así como un tipo de cambio estable aunado a la atracción de inversión extranjera. Todo esto se tradujo en lo que llamaron "confianza" entre los inversionistas nacionales y extranjeros que no cesaban de alabar al sistema y ponerlo como ejemplo mundial. (Ortiz, 1994)

Esta aparente certidumbre provocada por la incipiente estabilidad económica, se perturbó en 1994 por una derivación de sucesos que impactaron de manera definitiva en la toma de decisiones de los inversionistas culminando en una crisis. Sin embargo, ésta no se puede atribuir a meros acontecimientos políticos y/o por una mala decisión, sino que fue resultado de un proceso que comenzó años atrás y manifestó las debilidades del modelo económico.

Sintetizando, Salinas impulsó las medidas necesarias para atraer un flujo de inversión extranjera directa, con el fin de resolver los problemas políticos, económicos y sociales del país. La estrategia consistió en la mayor apertura, mayor liberalización y privatización de la economía pero este crecimiento tenía que ser en el marco de la estabilidad, principalmente el control de la inflación.

---

<sup>46</sup> Es necesario aclarar que se considera modelo neoliberal de acuerdo a las características y medidas que se tomaron en su gobierno, sin embargo, Salinas de Gortari en su libro "La década perdida" argumenta que fueron los mandatos posteriores quienes impulsaron dicho modelo, ya que sus políticas fueron un "Liberalismo social".

La intención era acabar con las experiencias de los gobiernos de Luis Echeverría y José López Portillo, que no solo habían significado crisis, sino que habían dejado al descubierto fallas estructurales como la incapacidad para crecer sin provocar desequilibrios que frenaban el crecimiento mediante depresiones económicas cada vez más severas y prolongadas.

Desde Miguel de la Madrid la política económica da un giro y se orientó hacia un modelo de desarrollo sustentado en la exportación de manufacturas acorde con las restricciones internas y externas. Sin embargo, este mecanismo operó de una forma que terminó desembocando en una nueva crisis de balanza de pagos, una nueva devaluación del peso y una caída del PIB. A partir de esto el aparato productivo tendría un viraje hacia los mercados externos, por lo que se debía iniciar la reforma del Estado que tanto se ha mencionado en este capítulo.

La reforma de Estado sustentada en la liberación del mercado intentó que el sistema de precios relativos pudiera operar como un eficiente emisor de señales y como el protagonista de asignación de los recursos. Siguiendo esta lógica se tenía que redimensionar el aparato estatal justificando con ello la privatización de las empresas públicas, encaminando la economía hacia esquemas de operación menos regulados, donde los subsidios y las tarifas de los bienes y servicios suministrados por el gobierno tenían que ser racionalizados ya que afectaban el sistema de precios. Se aseguraba que por este camino se impulsaría la competitividad de la economía nacional cambiando el destino de la producción hacia el exterior. Para hacer la industria una actividad exportadora se tenía que encarar el problema de la inflación, crucial para el éxito de la nueva estrategia, ya que de no ser así una inflación alta e incontrolable podría derrumbar los avances en productividad laboral y competitividad claves en el modelo exportador.

Por tal motivo de 1982 a 1994 la batalla antiinflacionaria se convirtió en el eje de política económica. No resultó una tarea sencilla, en 1987 se trazó el Pacto de Solidaridad Económica que consistió en la realineación de los precios relativos por medio de ajustes en los precios y tarifas del sector público, la elevación del tipo de cambio, las tasas de interés y los salarios, principalmente por medio de una liberación de los precios.

Tales medidas fueron complementadas por las disminuciones en el gasto público, la profundización de la apertura comercial bajo el supuesto que una mayor competencia externa pusiera topes a los precios internos. De ello se derivó que la estrategia se perfilara hacia dos frentes cambiar las expectativas inflacionarias y eliminar el conflicto redistributivo implícito en las distorsiones de los precios relativos.

Salinas seguiría el mismo camino y al inicio de su administración se efectúa un nuevo pacto el “Pacto para la Estabilidad y Crecimiento Económico”, el tipo de cambio permaneció bajo un régimen fijo, sin devaluaciones bruscas y los aumentos de los salarios y las tarifas fueron ajustados a la inflación esperada. Además, la política contra inflación operó mediante un consenso entre empresarios, sindicatos y organizaciones campesinas.

El mecanismo tuvo éxito, la inflación se redujo sin afectar negativamente el crecimiento, si en 1987 oscilaba en 160% para 1994 se encontraba en 7%, también el PIB mostró tasas positivas de crecimiento, aunque resultaron relativamente bajas.

Sin embargo, había un inconveniente y es que el comportamiento económico en el sexenio daba muestras de repetir la experiencia de una expansión explosiva de la balanza de pagos: el déficit de la cuenta corriente comenzó a crecer a medida que la inflación cedía, hasta llegar a alcanzar proporciones del PIB similares a las que precedieron la crisis de 1982 pero ahora con tasas de crecimiento inferiores a las que registro el auge petrolero. (Millán, 1999)

### 3.3.2 El peligro latente en la balanza de pagos

El comportamiento de la balanza de pagos que condujo a la crisis en 1982 parecía ser el mismo hacia 1994 a diferencia que el crecimiento económico era inferior al necesario para evitar el desempleo. ¿Qué ocurrió para que el déficit en la cuenta corriente alcanzara niveles tan peligrosos, en un ambiente de finanzas públicas equilibradas, inflación descendente y bajo crecimiento?

Millán (1999) indica que la posible respuesta se encuentra en el abuso del tipo de cambio y de la política comercial como instrumentos de combate a la inflación. El tipo de cambio permaneció como ancla en el programa de estabilización aunque sufrió modificaciones en el curso del programa sus movimientos redundaron en una apreciación real del tipo de cambio, en otras palabras, existió una sobrevaluación persistente del peso, en la medida en que fueron inferiores al diferencial de inflaciones entre México y Estados Unidos.

Por otro lado, la apertura comercial había sido originalmente diseñada como instrumento de política de largo plazo dirigida a propiciar el cambio estructural necesario para hacer una economía exportadora pero la estrategia de los pactos la transformó en una política de corto plazo, enfocada al combate de la inflación.

La combinación de una mayor apertura con un tipo de cambio que crecientemente sobrevaluaba la moneda nacional terminó por reflejarse en un considerable déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos al tiempo que reducía la tasa máxima de crecimiento económico. La apreciación provocó una mayor entrada de bienes extranjeros, es decir, la demanda interna creció en torno a las importaciones y en la oferta agregada manifestándose en un proceso inverso al de sustitución de importaciones limitando el crecimiento económico. Sin embargo, como el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos aumentaba las reservas internacionales avalaba la confianza de las autoridades y de los inversionistas extranjeros con el peso.

El problema se encontraba en que cuando hay un superávit en la cuenta de capital debe existir déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos<sup>47</sup>, en otras palabras, el superávit provenía de entradas masivas de capital en forma de inversión extranjera tanto directa como en cartera pero la inversión productiva no fue suficiente para cubrir la cuenta corriente. Por tal motivo su financiamiento empezó a depender crecientemente de flujos de capital colocados en activos financieros que pasaron a representar el componente más importante de la inversión extranjera.

El riesgo comenzó cuando esos recursos se fueron trasladando del mercado de capitales hacia el de dinero, específicamente a títulos gubernamentales que ofrecían perfiles de vencimiento mucho más cortos, entonces la estabilidad del tipo de cambio y de las condiciones macroeconómicas dependieron de la permanencia de esos capitales especialmente de tipo especulativo. También los flujos de capitales posibilitaron el aumento del consumo y la inversión privada mediante un crecimiento desmedido del crédito interno, en ausencia de supervisión y de un marco regulatorio adecuado los recursos se orientaron a la compra de bienes de consumo duradero especialmente hipotecarios.

Las expectativas devaluatorias y la brecha entre las tasas de interés internacionales y las nacionales, hacían pender de un hilo la estabilidad de la economía nacional.

### 3.3.3 Los acontecimientos políticos y sociales: estalla la crisis

A inicios de 1994, la economía nacional se mostraba extremadamente vulnerable a cambios adversos del entorno económico, político y social, que desafortunadamente no tardarían en presentarse. Si bien desde el inicio de su administración a Salinas de Gortari se le acusó de una elección fraudulenta y durante su gobierno de actos de corrupción y represión, en su último año de gobierno se presentaron acontecimientos que terminarían con la aparente estabilidad. En enero de ese año, entra en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que había sido firmado dos años atrás, vislumbrándose como pieza clave en la estrategia económica para crecer por medio de las exportaciones e impulsar la inversión extranjera,<sup>48</sup> pero justamente a unas horas de su inauguración se desató una rebelión en los Altos de Chiapas por conducto del denominado Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN).

A lo largo del año se sumarian otros episodios que acabarían con la certidumbre de los inversionistas, en concreto dos, el 23 de marzo el asesinato de Luis Donald Colosio candidato a la presidencia y el 28 de septiembre el asesinato de Ruiz Massieu.

---

<sup>47</sup> La balanza de pagos es una cuenta nacional que mide la relación de intercambio con el exterior, en ella se mide la operación, el financiamiento y la inversión con el sector externo. Se compone de dos subcuentas la cuenta corriente y la cuenta de capital.

<sup>48</sup> Para mayor información acerca de este tema se puede consultar: "Arroyo, Alberto Resultados del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en México: Lecciones para las Negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas Ediciones RMALC México. Marzo 2002."

Aunque, Rudiger Dornbusch <sup>49</sup> un año atrás señalaba que la apreciación del peso había llegado a tal nivel que dados los indicadores de cuenta corriente, podía generar presiones especulativas devaluatorias, se hizo caso omiso, manteniendo la paridad cambiaria con el propósito de evitar inflación. Para lograrlo se elevaron las tasas de interés, los CETES pasaron de 9% a 18%, pese a ello los inversionistas no confiaban en la moneda nacional. La disminución en las entradas de capital, la presión sobre reservas internacionales y el incremento de la tasa de interés era un serio problema. Primero, la caída en las reservas ponía en peligro la viabilidad del régimen cambiario y segundo el incremento de las tasas de interés aumentaba la vulnerabilidad del sistema bancario que tenía un elevado nivel de cartera vencida

En respuesta, se utilizaron los tesobonos, títulos públicos indexados al dólar, pero traerían 2 problemas que finalizaron por explotar en diciembre: representaban una señal de falta de credibilidad de la política cambiaria y exhibían un perfil de vencimiento muy corto del monto emitido. La magnitud de la deuda de corto plazo contratada por medio de estos instrumentos era tal que los inversionistas empezaron a temer por el incumplimiento con lo que iniciarían las ventas pánico. (Cárdenas, 2010)

Ante el escenario descrito tocaba el turno de asumir la presidencia a Ernesto Zedillo, la situación se tomó con optimismo, parecía que las autoridades financieras mexicanas tenían el convencimiento de evitar una crisis. Llegaría el 19 de diciembre, las autoridades decidieron ajustar la paridad cambiaria en 15%, por lo que el tipo de cambio pasó de 3.5 a 4.0 pesos por dólar.

La devaluación de la paridad cambiaria tuvo un efecto negativo entre los agentes económicos al percibir que el banco central mexicano perdía reservas y que la sobrevaluación del peso superaba el 15% por lo que comenzaron a retirar sus capitales del país. En consecuencia se presentó una estrepitosa caída de la bolsa una pérdida de reservas por 2,500 millones de dólares y una creciente presión especulativa.

Para finales de diciembre, las reservas internacionales en poder del Banco de México sufrieron una severa reducción al tiempo que iniciaba la fuga de capitales y la salida de inversión de cartera. La crisis estalló bajo la nueva forma de una macrodevaluación, que respondía a la imposibilidad de mantener niveles deseados de tipo de cambio y a una profunda caída del nivel de reservas internacionales. La grave crisis financiera rápidamente se convirtió en productiva con el cierre de empresas y el desempleo, además de la caída del salario real.

Así a unos cuantos días de haber tomado posesión Ernesto Zedillo la imperiosa tarea pasó a ser la estabilización del tipo de cambio y la restitución de los activos internacionales. Entre las medidas inmediatas para contrarrestar la situación destacaron el alza en las tasas de interés, mediante una política monetaria restrictiva que comprimió el nivel de la economía, el incremento de tasas impositivas que gravaban el gasto (esencialmente el IVA) y la reducción del gasto público en términos reales. (Castañeda, 1995)

---

<sup>49</sup> Dornbusch fue uno de los pensadores más influyentes entre los estudiosos de la economía del último cuarto del siglo XX. En su labor de investigador, mostró gran interés en los países de América Latina y aplicó su conocimiento para analizar y tratar de solventar los problemas que enfrentaron las economías de la región, principalmente en la década de los 80. Su influencia en México fue a través de Pedro Aspe Armella su alumno en el Instituto Tecnológico de Massachusetts, quien fuera encargado de la SHCP durante el gobierno de Salinas de Gortari.

Estas acciones intentaban por un lado reducir el gasto en consumo y en la inversión para aumentar los niveles de ahorro privado y por el otro aumentar el ahorro interno de tal forma que se reflejara en una disminución del externo, representado por el saldo negativo en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Independientemente de los mecanismos de transmisión de la crisis y el escenario político, como siempre quienes padecerían las consecuencias sería la población.

### 3.4 Las consecuencias sociales del “Error de Diciembre”, se asoma la cruda realidad.

Las consecuencias del llamado “error de diciembre” dejaron sentir sus estragos inmediatamente a principios de 1995, considerándose como una de las peores crisis sociales y económicas del país. En el primer semestre de ese año la pobreza y el desempleo se agudizaron, siendo una “sorpresa” ya que Carlos Salinas en su último informe de gobierno alardeaba sobre sus logros, destacando haber bajado la inflación de tres dígitos a uno, iniciado la recuperación económica, saneado las finanzas públicas, diversificado el comercio con esquemas de liberalización, destinado mayores recursos al gasto social y a infraestructura sin efectos inflacionarios.

Cabe señalar que en su mandato los indicadores económicos presentaban inconsistencias, ya que si algunos mostraban que la economía se recuperaba, otros revelaban lo contrario. Este es el caso del nivel de desempleo, ya que ni el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI)<sup>50</sup> ni Banco de México contaban con los registros y los criterios suficientes para cuantificar con certeza los niveles de empleo y desempleo. Los registros del IMSS resultaban parciales, ya que no consideran la cantidad de empleos asignados a trabajadores no beneficiados por los servicios de dicha institución.

El mismo secretario de Hacienda en ese momento Guillermo Ortiz, expresó en junio de 1995 que la tasa de desempleo en México era mucho mayor que la que se mostraba en datos oficiales y que se determinaba según normas de la Organización Internacional del Trabajo, al grado que superaba las registradas en 1982. (La jornada y el Sol de México, 1995)

El INEGI reportó una tasa de desempleo abierto de 3.2% para diciembre de 1994 y de 6.6% para mayo de 1995, pese a las limitaciones de medición de los niveles de desempleo y subempleo se llegó al consenso de que el nivel de desempleo global registrado a mediados de 1995 no existía precedente.

Aunque desde inicios de la década de los ochenta se había perdido la capacidad de generación de empleo y entre 1993 y 1994 no varió el número de afiliados al IMSS, el número de empleos formales para 1995 caería estrepitosamente.

---

<sup>50</sup> Su antecedente inmediato fue la Coordinación General de los Servicios Nacionales de Estadística, Geografía e Informática creada en 1980 sustituyendo a la Coordinación General del Sistema nacional de Información establecida en 1977. Así, en respuesta a los requerimientos de información de una sociedad cada vez más compleja y en continuo proceso de transformación el 25 de enero de 1983 se crea el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática INEGI.

Si bien existe discusión en cuanto a la exactitud de las cifras, en 1995 el país contaba aprox. con 44 millones de pobres según cálculos del INEGI y se estimó que la pobreza extrema fluctuaba entre 14 y 20 millones de habitantes.

Los números ponían en duda los resultados de PRONASOL y desenmascaraban la cruda realidad, en el país persistía la pobreza y la crisis arrojó números alarmantes. Por lo tanto, se lanzó una crítica inmediata al programa atribuyéndole otras funciones no precisamente de bienestar, por ejemplo una función de contención a las demandas sociales puesto de no haberse aplicado la situación de pobreza hubiese generado numerosos e incontrolables brotes de inconformidad y de violencia que probablemente hubiese dificultado el proceso electoral para 1994.

Por otro lado, los más complacientes, argumentaron que la cantidad de recursos destinados a la ejecución del PRONASOL durante los 6 años del gobierno salinista sirvió para desacelerar el aumento de la pobreza más que para erradicarla.

La inconsistencia en las cifras reflejan que antes del sexenio de Carlos Salinas el tratamiento de la pobreza en la agenda pública era precario, exhibiendo la falta de recursos materiales y humanos que posibilitaran elaborar un diagnóstico del país respecto al tema. Fue desde la creación de PRONASOL cuando la pobreza comienza a ser estudiada de una manera diferente, Rosalba Carrasco y Francisco Hernández (1990) apuntan que después de varios años de empobrecimiento y de ausencia de una política social para hacerle frente, con PRONASOL se regresó nuevamente la atención hacia este complejo y heterogéneo problema.

Las consecuencias de la crisis al final de sexenio de Carlos Salinas demostraron que la magnitud de los requerimientos sociales superaron la capacidad gubernamental para atenderlos, ponía en evidencia que por décadas el gasto social había sido insuficiente o que su asignación no fue óptima para modificar substancialmente la polarización entre pobres y ricos, por un lado entre los pobres comunes y los pobres extremos.

El gasto social con respecto al PIB a inicios del sexenio 1988 se encontraba en 6% y en 1993 alcanzó el 9.5%, del cual el gasto destinado al PRONASOL no rebasó el 5%. Esto implicó que los recursos apenas sirvieron para contener algunas presiones de requerimientos sociales y para construir obras públicas de extrema prioridad, como las relacionadas con agua potable, electrificación y drenaje; sin embargo, en zonas de muy alta marginación social y económica los recursos invertidos ni siquiera fueron suficientes para ese propósito.

En el sector urbano las personas que hasta 1994 habían conservado su empleo sorteando las adversidades de la década anterior ahora tenían que resistir al impacto devaluatorio y la política salarial restrictiva por mencionar algunas.



Los efectos negativos en el empleo representaron para las familias buscar medios y recursos que compensaran su situación precaria por medio de alternativas que fueron desde la inserción de más miembros de la familia al mercado laboral formal o informal hasta en el peor de los casos obtener bienes de forma ilícita.

El discurso de mayor justicia social y bienestar colectivo quedaba inconcluso, el entorno que enfrentaría Ernesto Zedillo, sería uno de los más complicados en los últimos 30 años del país.

3.5 Bajo una nueva crisis un reto mayor, la pobreza se convierte en tema prioritario en el discurso y actuar de la política pública.

3.5.1 Los programas de transferencias monetarias una nueva estrategia de combate a la pobreza

Se calcula que a mediados de los noventa el 24% de los hogares vivía en condiciones de pobreza extrema y el 50% de la población en zona rural tenía tal condición, indicadores como nutrición, mortalidad infantil, tasas de analfabetismo, acceso a servicios de salud y educación se mostraban precarios.

Los datos apuntaban que las medidas llevadas a cabo en gobiernos anteriores fueron insuficientes para mejorar la situación de los más necesitados a pesar de los esfuerzos en rubros como alimentación, salud y educación, por lo que fueron ampliamente cuestionadas.

Respecto a alimentación en esos años el gobierno federal operaba 15 programas de subsidios alimentarios, cuatro generalizados y 11 dirigidos a distintos segmentos de las zonas urbanas y rurales. Los programas estuvieron a cargo de diez dependencias y otros organismos con variable cobertura y alcance.

**Cuadro 2. Presupuesto para los programas de subsidios alimentarios, 1996**  
(Millones de pesos de 2005)

Tipo de Subsidio a	Medio Urbano	Medio Rural	Total
<b>Generalizado</b>	13,614	3,169	16,783
<b>Dirigido</b>	6,843	2,903	9,746
<b>Total</b>	20,457	6,072	26,529

Fuente: Pobreza y transición democrática en México. La continuidad de Progres-a-Oportunidades, Levy 2006 pag.6

a) Los subsidios generalizados incluían subsidios al pan y tortilla en el medio urbano y en el medio rural se subsidiaba el maíz y la harina complementado por descuentos en determinados alimentos. Los dirigidos incluían leche, tortilla, desayunos escolares, despensas por mencionar algunos.

Las principales críticas al mecanismo fueron: 1) mayor parte de los recursos canalizados a zonas urbanas 2) favoritismo a los subsidios generalizados 3) dificultades en la entrega de los subsidios 4) gastos de operación altos 5) escasa coordinación entre las dependencias 6) ausencia de evaluaciones y rendición de cuentas; estos puntos se traducían en un impedimento para atender eficazmente a los más pobres.

En salud y educación el problema principal era las amplias desigualdades entre el sector urbano y el rural, por ejemplo en salud el acceso a los servicios era limitado, no tenían atención básica y usaban poco los servicios de salud existentes, tales elementos aunados a los escasos recursos para alimentación agudizaban la morbilidad y desnutrición.

En educación en el sector rural muchos niños no asistían a la escuela resultando más perjudicadas las niñas, la baja escolaridad repercutía en la pobreza ya que una baja instrucción se refleja en un menor ingreso sumado a que las familias menos educadas tienen mínimos cuidados en salud y hábitos alimenticios repitiendo el ciclo de la pobreza.

El contexto anterior coincidió con los nuevos estudios respecto a los determinantes de la pobreza iniciados en los 80, estos hacían énfasis en la virtuosa relación alimentación-salud-educación por lo que enfrentar las necesidades de los pobres tenía que ser con un enfoque integral. En este sentido los programas que atienden a los pobres de manera aislada o parcial no tienen resultados satisfactorios.

También las investigaciones indicaban que no sólo era suficiente transferir ingresos a las familias pobres sino que tenía que acompañarse de información sobre higiene y salud reproductiva al igual que fomentar un vínculo más estrecho con los servicios de salud, asimismo, se debía involucrar a los individuos para superar su situación por medio de una mayor responsabilidad, mayores oportunidades para participar y una mejor información sobre como optimizar sus recursos.

Otro elemento que subrayaban era evitar que se presentara una dependencia prolongada de las transferencias de ingreso puesto que la evidencia de otros países había mostrado que transferencias aisladas reducían los incentivos para trabajar, por esta razón las transferencias tendrían que adaptarse a un enfoque de ciclo de vida, en otras palabras, los apoyos debían ayudar a los hogares pobres en los aspectos más críticos de cada una de las etapas de vida de los integrantes pero con incentivos para que obtengan por si mismos un nivel de ingresos suficientes y así superar su condición

Los argumentos anteriores dieron pie a que con la crisis de 1995 y sus respectivas consecuencias sociales se buscara una estrategia de combate a la pobreza adecuada a las restricciones del entorno económico, el reto consistía en encontrar una respuesta rápida de corto plazo con los instrumentos existentes y a la vez que sentara las bases de una estrategia más completa en el mediano plazo para fomentar el aumento sostenido en el nivel de vida.

Para conseguirlo se necesitaba un moderno enfoque en la asignación del presupuesto destinado a los programas para combatir la pobreza, una reorganización del aparato administrativo, evaluación y resultados, una nueva relación política entre gobierno federal y los hogares beneficiados. (Levy, 2006)

La solución se encontró en un programa que reemplazará a los existentes, que se financiara a través de la reasignación de los recursos disponibles y redefiniera las funciones de las secretarías y otros organismos federales.

Después de algunos intentos fallidos en agosto de 1997 apareció el Programa para la Educación, la Salud y la Alimentación (PROGRESA), cuyo presupuesto se integró de las Secretarías de Desarrollo Social, Educación y Salud.<sup>51</sup> El programa aglomeró las recomendaciones de los principales organismos y foros internacionales basado en una estrategia contra la pobreza extrema centrada en inversión en capital humano básico, focalizada sobre los grupos más pobres y tomando en cuenta las complementariedades a este nivel de carencias entre educación, salud, y alimentación (Banco Mundial 1990 y PNUD 1990).

PROGRESA aparecía como una iniciativa novedosa por las siguientes razones:

- Proponía sustituir las transferencias de ingresos mediante subsidios alimentarios generalizados o dirigidos por transferencias monetarias de ingresos, otorgando a las familias beneficiarias una total libertad para tomar las decisiones del gasto.
- Condicionaba la entrega de las transferencias monetarias a la adopción de determinados patrones de conducta por parte de los hogares beneficiarios.
- Combinaba en un paquete beneficios relacionados con la nutrición, salud y educación para potencializar sus complementariedades
- Adoptaba un enfoque acorde con el ciclo de vida de las personas para evitar la dependencia de largo plazo de la asistencia social
- Incluía evaluaciones de la operación e impactos del programa
- Aplicaba mecanismos estrictos en la selección de los beneficiarios y la entrega de los beneficios era directa sin intermediarios

La política social estaba completa con PROGRESA, en los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995-2000 se tuvo por objetivo de “propiciar la igualdad de oportunidades y de condiciones que aseguren a la población el disfrute de los derechos individuales y sociales, elevar los niveles de bienestar y la calidad de vida, y de manera prioritaria, disminuir la pobreza y la exclusión social”. (SEDESOL, 2000)

Así se dividió en 2 grandes vertientes, por un lado la de cobertura general o acciones amplias como educación, salud, seguridad social, capacitación laboral y vivienda; y por otro lado la de acciones dirigidas hacia el combate a la pobreza y apoyo a grupos vulnerables y regiones con alto grado de marginación. Todo ello quedó resumido en cinco ejes: a) Ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos b) Armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población c) promover el desarrollo equilibrado de las regiones d) privilegiar la atención a los grupos y las zonas con mayor desventaja

---

<sup>51</sup> Antes de PROGRESA se pusieron en marcha el Programa de Alimentación y Nutrición Familiar, Programa de Alianza para el Bienestar y el Programa Alianza para el Crecimiento, éste último quizás el más relevante porque asumió el costo de la reforma de la seguridad social aprobada en diciembre de 1995 con cargo al Estado en pensiones y salud y la consecuente rebaja de las cuotas obrero patronales. La nueva Ley del Seguro Social entrada en vigor el 1º de julio de 1997 inauguró la operación del nuevo Sistema de Seguridad Social con la Administración de los Fondos del Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez. Asimismo, se crearon las Administradoras de Fondos para el Retiro, que manejan los recursos de las nuevas cuentas individuales para el retiro de cada trabajador

económica y social e) Contribuir a una política integral de desarrollo social orientada por los principios del nuevo federalismo (PND 1995-2000)

A partir de ese momento se formularon programas sectoriales e institucionales con el propósito de generar capital humano y así dotar de capacidades a los individuos dentro de un marco de igualdad de oportunidades.

### 3.5.2 Características de PROGRESA

El principal objetivo de PROGRESA fue terminar en el largo plazo con el círculo vicioso de la pobreza transmitido de generación en generación, de desnutrición, morbilidad, alta mortalidad infantil, alta fecundidad, deserción escolar y condiciones de vida insalubres. (PEF, 1998)

El programa se dirigió a zonas rurales utilizando mecanismos de focalización para seleccionar las localidades marginadas e identificar los hogares pobres dentro de las mismas y así delimitar la población beneficiaria. Una vez definido los beneficiarios el programa se enfocó en alcanzar cinco objetivos fundamentales:

1. Mejorar sustancialmente las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias pobres, particularmente de la población más vulnerable: niños, niñas y mujeres embarazadas y en periodo de lactancia; mediante servicios suficientes y de calidad en materia educativa y de cuidado de la salud, así como ayudas alimentarias.
2. Integrar las acciones de educación y salud para que el aprovechamiento escolar no se vea afectado por enfermedades o desnutrición de los niños y jóvenes, ni porque se vean en la necesidad de realizar labores que dificulten su asistencia escolar.
3. Procurar que los hogares dispongan de medios y de recursos suficientes para que sus hijos completen la educación básica.
4. Inducir la responsabilidad y la participación activa de los padres y de todos los miembros de las familias en favor del beneficio que significa para los niños y los jóvenes mejorar su educación, salud y alimentación.
5. Promover la participación y el respaldo comunitario en las acciones de PROGRESA para que los servicios educativos y de salud beneficien al conjunto de las familias de las localidades donde opera, así como sumar los esfuerzos e iniciativas comunitarias en acciones similares o complementarias al Programa. (CONPROGRESA, 1999:8)

Para alcanzar los objetivos estableció los siguientes lineamientos:

<b>Cuadro 3. Lineamientos de PROGRESA</b>	
1. Focalización	10. Corresponsabilidad en 4 rubros:
2. Transparencia	1) Inscribir a los niños menores de 18 años en las escuelas de educación primaria o secundaria y apoyarlos para que asistan en forma regular a clases y mejoren su aprovechamiento.
3. La familia como ámbito y unidad de acción	2) Registrarse en la unidad de salud que les corresponda y cumplir con las citas periódicas para seguir las acciones del Paquete Básico de Servicios de Salud.
4. Enfoque de género	3) Asistir a pláticas mensuales de educación para la salud.
5. Ayuda estructural más que asistencial.	4) Destinar los apoyos monetarios para el mejoramiento del bienestar familiar, en especial la alimentación de los hijos y para su aprovechamiento escolar.
6. Apoyo comunitario	Los tres primeros puntos condicionan los apoyos y lo hacen en forma separable, es decir, es posible dejar de recibir los apoyos educativos sin dejar de recibir los alimentarios, y viceversa. El uso de los apoyos monetarios no está condicionado ni es verificado.
7. Enfoque integral	
8. Coordinación entre los tres niveles de gobierno	
9. Seguimiento y evaluación	

Fuente: Elaboración propia en base a CONPROGRESA lineamientos generales para la Operación del Programa de Educación Salud y Alimentación, Documento de Divulgación, 1999

La tabla anterior describe la esencia de PROGRESA, un programa que transfiere recursos en las áreas de alimentación, salud y educación a quien más lo necesita con un componente de corresponsabilidad, concibiendo la familia como el ámbito y unidad de acción y reconociendo el papel de la mujer dentro de la misma. Los apoyos tenían por objetivo superar la asistencia y aumentar las capacidades básicas para que se tradujeran en mayor productividad, todo esto en un marco de transparencia con un seguimiento y evaluación.

Respecto a su funcionamiento pretendió articular de la mejor manera sus tres componentes. En alimentación contempló una mezcla de apoyos en efectivo y especie, en el que éste último iba dirigido a los más vulnerables como embarazadas y niños menores de cinco años, el requisito para recibir los apoyos era acudir a las unidades de salud y en cuanto al dinero tenía libre destino.

Debido a que en el componente alimentación se obligaba a ir a las unidades de salud en ese momento empezaba actuar el siguiente componente. En las unidades de salud se realizaban dos tipos de intervenciones, en primera instancia a las madres se les proporcionaba información sobre temas de salud y nutrición, y a los jóvenes se les impartían pláticas relacionadas con salud reproductiva y drogadicción. La

segunda intervención consistió en un paquete básico de servicios de salud integrado por 14 acciones y precisamente en esta fase se distribuían los suplementos.<sup>52</sup>

En educación los beneficios se destinaron a través de becas mensuales con el requisito de que los niños asistieran a más del 85% de las clases durante cada mes. El apoyo cubría desde tercero de primaria hasta el final de la secundaria y conforme terminaba el ciclo escolar el monto se incrementaba, para las niñas desde secundaria aumentaba ya que en esa etapa las tasas de deserción son mayores; asimismo la beca se complementaba con apoyos para útiles y materiales educativos

Con las mencionadas características arrancó el programa y en su segundo año de operación los beneficios se entregaron de la siguiente manera:

<b>Cuadro 4. Componentes, Servicios y Condicionantes PROGRESA 1999</b>					
<b>Componentes</b>		<b>Condicionantes</b>	<b>Servicios/Transferencias (mensuales) Pesos, Enero-Junio 1999</b>		
			<b>Grado</b>	<b>Por niño</b>	<b>Por niña</b>
<b>Educación</b>	<b>Becas</b>	Menores 18 años  85% asistencia  Techo máximo de \$580/hogar/mes	Primaria 3o	75	
			4o	90	
			5o	115	
			6o	150	
			Secundaria 1o	220	235
			2o	235	260
		3o	245	285	
	<b>Útiles</b>		Primaria	135 (ciclo escolar)	
			Secundaria	170(ciclo escolar)	
	<b>Salud</b>	Atención Salud	Registro en Unidad de Salud		Paquete Básico
Prevención Desnutrición		Asistencia mensual a Unidad de salud		Suplementos Alimenticios	
Educación				Sesiones Informativas	
<b>Alimentación</b>		Asistencia a Servicios de salud y Sesiones informativas		115 (Familia)	

Fuente: Tomado del documento Análisis de PROGRESA John Scott (1999) pág. 12

PROGRESA estuvo coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) a través de la Coordinación Nacional de Progresas (CONPROGRESA) operando por medio de los distintos niveles de gobierno y dependencias federales: SEDESOL, SEP, SSA y el IMSS llamado Programa IMSS Solidaridad. La participación con las entidades se formalizó por medio de Acuerdos de Coordinación entre los Gobiernos Estatales y el Gobierno Federal.

<sup>52</sup> Las acciones fueron las siguientes: 1) saneamiento básico a nivel familiar 2) planificación familiar 3) atención prenatal, parto y del recién nacido 4) vigilancia de la nutrición y crecimiento infantil 5) inmunizaciones 6) manejo de casos de diarrea 7) tratamiento antiparasitario 8) manejo de infecciones respiratorias agudas 9) prevención y control de tuberculosis 10) prevención y control de hipertensión y 11) diabetes 12) prevención de accidentes y manejo inicial de lesiones 13) capacitación para el autocuidado de la salud 14) detección y control del cáncer cervico-uterino.

A nivel municipal las autoridades nombraban a una persona como enlace entre el municipio y PROGRESA para que colaboraran en la revisión de las localidades a incorporar, la ampliación de la cobertura de servicios de educación y salud, el abasto de productos básicos, adicionalmente promovía el levantamiento de la información socioeconómica para identificar a las familias beneficiarias facilitando así la entrega de los apoyos del programa a estas familias. (Scott, 1999)

La coordinación con las entidades federativas tenía un peso importante ya que ellas se encargaban del seguimiento y validación de las corresponsabilidades, en cuanto a la evaluación se invitaron a instituciones independientes para su realización.

PROGRESA perduró con el cambio de gobierno y continuó operando con ese nombre hasta 2002, a partir de ese año pasó a denominarse Programa Nacional de Desarrollo Humano Oportunidades aunque se hicieron algunos ajustes siguió por el mismo camino en el combate a la pobreza.

### 3.5.4 El alcance y presupuesto de PROGRESA-OPORTUNIDADES 1997-2005

El periodo de 1997 a 2005 fue muy importante para PROGRESA-OPORTUNIDADES, en dicho lapso se hicieron algunas modificaciones en sus componentes y la cobertura creció a un ritmo acelerado.

En casi diez años pasó de atender a 300,700 a 5 millones de familias, si se calcula que para esa fecha el número de individuos por familia era de 4.8 esto representaba atender a 24 millones de personas y si se considera que en 2005 la población del país ascendía a 103 millones, PROGRESA-OPORTUNIDADES cubría al 23.3% de los mexicanos. También de atender a cerca de la mitad de las entidades federativas llegó a comprender los 31 estados y aprox. el 100% de los municipios del país.

El siguiente cuadro resume la trayectoria del programa desde su inicio hasta el 2005, muestra a nivel desagregado la evolución en cobertura respecto a Estados, Municipios y Localidades

**Cuadro 5. Indicadores de la cobertura de PROGRESA-OPORTUNIDADES 1997-2005**

Participantes	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Familias beneficiadas (miles)	300,7	1.596,6	2.306,3	2.476,4	3.116,0	4.240,0	4.184,4	5.000,0	5.000,0
Estados	12	30	31	31	31	31	31	31	31
Municipios	357	1.750,00	2.155,00	2.166,00	2.310,00	2.354,00	2.360,00	2.429,00	2.435,00
Localidades	6.344	40.711	53.152	53.232	67.539	70.520	70.436	82.973	86.091

Fuente: Pobreza y transición democrática en México. Santiago Levy (2006) 31

El programa desde un inicio se interesó por atender las localidades con mayor índice de marginación en 2005 de las 86,091 el 72% se encontraban en un grado alto y muy alto de marginación y la mayor parte contaba con menos de 500 habitantes.

En el programa OPORTUNIDADES se añadieron algunos elementos por ejemplo, en alimentación se mejoró la fórmula de los suplementos, en salud se ampliaron a madres y jóvenes los temas y en educación se ampliaron las becas a nivel medio superior y se adicionó un ingreso como incentivo para el término de ésta. El presupuesto del programa se resume en el Cuadro 6 como se puede apreciar las transferencias monetarias fueron las más importantes en PROGRESA-OPORTUNIDADES.

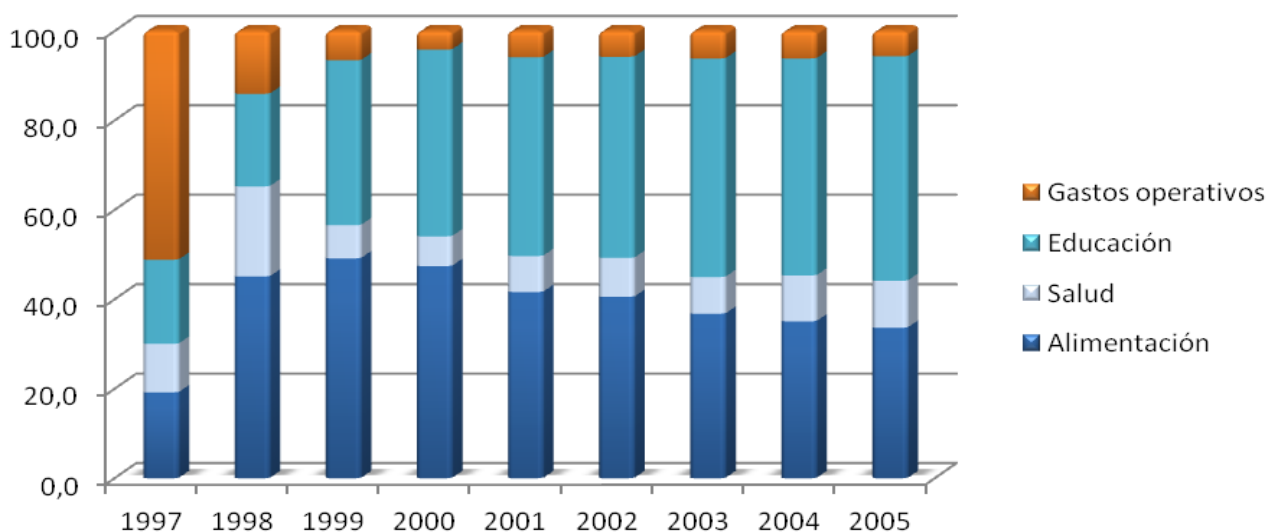
**Cuadro 6. Presupuesto de PROGRESA-OPORTUNIDADES 1997-2005**  
(Millones de pesos 2005)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Alimentos</b>									
<b>Suplementos Alimenticios</b>	46,3	1.203,9	940,9	1.073,2	1.123,9	1.763,6	933,2	642,0	665,7
<b>Transferencias</b>	121,9	1.283,4	3.774,9	4.710,6	5.208,1	6.823,8	8.081,2	8.715,7	9.479,2
<b>Salud</b>	95,2	1.112,6	710,0	809,7	1.223,9	1.848,3	2.010,1	2.734,3	3.162,7
<b>Educación (becas y útiles escolares)</b>	164,8	1.142,2	3.537,3	5.089,9	6.752,9	9.524,1	11.974,4	12.952,1	15.137,9
<b>Gastos operativos</b>	448,2	774,2	629,1	506,6	895,2	1.219,3	1.504,4	1.631,2	1.706,1
<b>Total</b>	876,4	5.516,3	9.592,2	12.190,0	15.204,0	21.179,1	24.503,3	26.675,3	30.151,6

Fuente: Pobreza y transición democrática en México. Santiago Levy (2006)

En la Gráfica 4 se observa la trayectoria de los componentes Alimentación, Salud y Educación durante casi nueve años. En un inicio los gastos de operación resultaron elevados pero en poco tiempo pasaron a ser mínimos y constantes a lo largo del periodo lo que refleja que administrativamente es eficiente. En cuanto a los componentes Educación y Alimentación son los que absorben la mayor parte del recurso, se visualiza la perdida del componente alimentario a favor del educativo, esto tal vez porque en 2003 se incorpora el nivel medio superior.

**Gráfica 4. Presupuesto de PROGRESA-OPORTUNIDADES 1997-2005**  
(Porcentajes)



Fuente: Pobreza y transición democrática en México. Santiago Levy (2006) 31



En resumen, para 2005 el programa llegó a beneficiar aproximadamente a 5 millones de familias cifra que representó 23.3% de los mexicanos, operó en 86.091 localidades rurales en 31 estados. El presupuesto de Progresá ascendió a 30,151.6 millones de peso, 0.4% del PIB.

Esto le valió que rápidamente PROGRESA-OPORTUNIDADES se conociera mundialmente e intentó ser adoptada en países como Argentina, Colombia, Honduras y Nicaragua. (Gertler, 2000)

#### Capítulo 4. La insuficiencia de los programas sociales en el nuevo milenio.

El año 2000 fue importante en la historia del país ya que se presentó la derrota del partido que gobernó por décadas, éste hecho se tomó con optimismo y se pensó que variables como empleo, educación, salud, por mencionar algunas, mejorarían y por ende las condiciones de vida de la población aumentarían.

A pesar de que una parte significativa de la población se encontraba sumergida en la pobreza la nueva administración confiaba en poder revertir la situación y se planteó como prioridad el combate a la pobreza. El discurso parecía ser el mismo de años atrás pero dentro de un entorno ilusorio por lo que se esperaba alcanzar el objetivo.

No hubo grandes avances en cuanto al tratamiento a la pobreza, no obstante los logros en materia social llegaron por el lado del marco legal destacando la creación de la Ley General de Desarrollo Social, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental así como la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y quizás más importante la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

El propósito de mejorar el bienestar de los mexicanos no se cumplió, al final del sexenio la pobreza creció y las esperanzas de cambio con un partido diferente se derrumbaron. Pese a ello no hubo alternancia en el poder y desde ese momento más que nunca se concentraron los esfuerzos en materia social reflejándose en el gasto social más alto de la historia. El Programa Nacional de Desarrollo Humano Oportunidades se afianzó como la pieza clave en la lucha contra la pobreza y actualmente es admirado a nivel internacional, sus defensores argumentan que es un modelo de las buenas prácticas dentro de la política social con resultados significativos en educación, salud y alimentación.

Han pasado 15 años en el que los programas sociales acompañados de otras acciones dirigidas intentan sacar a los pobres de su situación, no obstante en 2012 existen cerca de 52 millones de mexicanos que viven en pobreza y 13 en pobreza extrema, por lo que las críticas son severas a la estrategia. El gobierno federal argumenta que los programas sociales han mostrado ser insuficientes ante la falta de empleos, salarios bajos, aumento en el precio de los alimentos, insuficiente cobertura y calidad de los servicios de salud y educación, así como reducción de la seguridad social, baja productividad y competitividad, insuficiente inversión pública y privada y desigualdad de oportunidades.

El presente capítulo examina el efecto de los programas sociales de combate a la pobreza, puntualmente OPORTUNIDADES, la forma en que ha impactado en sus beneficiarios y sus resultados.

#### 4.1 La estrategia de combate a la pobreza en el gobierno del cambio

En 2 julio de 2000 con el triunfo de Vicente Fox para ocupar la presidencia se generaron rápidamente una serie de expectativas, la sociedad mexicana vislumbró en el líder panista una oportunidad para mejorar sus condiciones de vida.

En el momento de su victoria, variables como empleo, educación, salud, ingreso no eran satisfactorias, expresándose en la pobreza, situación en la que para ese año estaba sumida una parte significativa de la población<sup>53</sup>. La nueva administración estaba consiente de ello, por lo que planteó entre sus prioridades el combate a la pobreza.

El discurso parecía ser el mismo de la década anterior, pero ahora se presentaba en un entorno ilusorio en el que un partido distinto al tradicional ocuparía el poder ejecutivo, por consiguiente el cambio tan anhelado para el país tendría que llegar.

La política de desarrollo social se estableció en el Programa Nacional de Desarrollo Social 2001–2006 integrado por cuatro objetivos centrales: 1) reducir la pobreza extrema; 2) generar la igualdad de oportunidades para los grupos más pobres y vulnerables; 3) apoyar el desarrollo de las capacidades de las personas en condición de pobreza; y 4) fortalecer el tejido social a través del fomento a la participación y el desarrollo comunitario.<sup>54</sup> De estos objetivos se derivaron cuatro principios rectores

1. Privilegiar el enfoque territorial y la focalización hacia los más pobres, para asegurar una distribución más eficiente de los recursos públicos y atender las necesidades urgentes de los grupos más vulnerables.
2. Corresponsabilidad de los beneficiarios para ahorrar recursos y asegurar una mayor identificación de los pobres con los programas, buscando el aprovechamiento de las capacidades y la organización social de las comunidades pobres en la ejecución de los mismos.
3. Descentralización, partiendo de la idea de que los gobiernos estatales y locales conocen las necesidades reales de la población y, por lo tanto, podrán aplicar los recursos con mejores resultados. Como en el caso de la corresponsabilidad de los beneficiarios, en la práctica el principio de la descentralización se ha aplicado más para asegurar la ejecución de los programas ahorrando costos operativos, que en la definición y evaluación de los mismos.
4. Coordinación y complementariedad para que el uso de los recursos no se vuelva ineficiente, evitando que distintas dependencias dupliquen esfuerzos.

---

<sup>53</sup> Los efectos del colapso financiero de 1995 y los ajustes económicos, derivados de la crisis petrolera de 1999, aumentaron la cifra de la pobreza en México. En seis años, pasó de 40 millones, a más de 50, y de estos, 26 millones de mexicanos viven en condiciones de exclusión extrema. (Guillén, 2000)

<sup>54</sup> El programa desprendió del Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006 con una proyección de largo plazo al año 2025, horizonte en el cual se visualiza la reducción importante de la pobreza extrema.

Las acciones fueron acompañadas de una serie de indicadores para medir la reducción de la pobreza y marginación, encargando a SEDESOL el seguimiento de la política social. Los indicadores fueron innovadores, en el entendido que por vez primera se combinarían elementos cuantitativos para una mejor evaluación global del combate a la pobreza.

Sustentado en los pilares mencionados nace la estrategia “Contigo”, con la esencia de coordinar y operar programas sociales, especialmente diseñados para fomentar el desarrollo humano integral, eliminando así los grandes rezagos sociales de la población. Sin embargo, el aspecto más importante es que se señala que la política social tradicional donde la salud, educación, seguridad social de acceso “universal” y la creación de infraestructura masiva, dejó sin atención a grandes sectores de la población y áreas temáticas, entre ellas, ahorro, proyectos productivos, esquemas de crédito, atención a grupos específicos. (SEDESOL, 2002)

Bajo esta concepción los programas pasan a ser el mecanismo idóneo para erradicar la pobreza, la cual se reconoce es originada por diversos factores. Por esta razón se fijaron cinco vertientes:

- ✓ Oportunidades: Que todos los mexicanos puedan acceder por igual a mejores condiciones de vida a través de su propia iniciativa en un ambiente económico y social propicio.
- ✓ Capacidades: Supone el aprendizaje y aprovechamiento de habilidades para que las personas y las familias puedan elegir entre opciones de vida, para hacer y para ser. Este concepto a su vez implica que para alcanzar todas sus capacidades, un ser humano debe satisfacer un conjunto de necesidades básicas: estar bien nutrido, gozar de buena salud, tener una vivienda digna, tener la posibilidad de escapar a la morbilidad evitable y de la mortalidad prematura y tener acceso a la educación básica, y gozar de libertad de pensamiento y trabajo, entre otras.
- ✓ Seguridad: Que todos los mexicanos podrán acceder a instituciones sociales, políticas y administrativas ante circunstancias que atenten contra su desarrollo humano y social; en particular, podrán contar con protección contra fenómenos cambiantes que puedan afectar negativamente sus capacidades o su patrimonio.
- ✓ Patrimonio: Se refiere a la necesidad de reducir la elevada vulnerabilidad de los hogares en pobreza, que se refleja en la falta de una vivienda digna, en la ausencia de certeza jurídica de la propiedad de los activos, así como en un escaso acceso a los mecanismos existentes de ahorro.
- ✓ Equidad: Sin importar la raza, el sexo, el origen étnico, la condición social o la religión, todos los mexicanos deben tener un trato igual ante la ley, las mismas oportunidades para desarrollarse.

Figura 1 Elementos para la superación de la pobreza



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

La pirámide anterior muestra la articulación de los ejes, en la base se encuentra el fomento de capacidades y creación de oportunidades para que los individuos rompan el círculo de la pobreza, éstas se complementan por acciones de seguridad para blindar las capacidades o el patrimonio y en la punta se encuentra la equidad como fin último haciendo referencia a que todos los individuos tengan un trato igual ante la ley y las mismas oportunidades para desarrollarse.

Como se ha señalado en capítulos anteriores, tal pensamiento se originó por el replanteamiento de las alternativas más adecuadas para reducir la pobreza, proveniente de organismos internacionales (encabezados por el Banco Mundial) a finales de los noventa. Se llegó a la conclusión que en la base debía estar el crecimiento económico para que vía el mercado se generen fuentes de empleo y oportunidades de ingreso para los pobres, reconociendo el carácter multifacético y multicausal de la pobreza. Por esta razón se debía fortalecer las capacidades humanas de los individuos a través de una mejor alimentación, atención a la salud y educación. (Pirker y Serdán, 2006)

El nuevo consenso para el tratamiento a la pobreza tenía que ir acompañado necesariamente por el fomento de un marco institucional más eficiente que permitiera, por una parte, una mayor participación de los pobres en la ejecución y evaluación de los programas sociales, y por la otra, que los gobiernos pudieran tener una mejor gestión y rendición de cuentas ante la sociedad y la comunidad internacional.

Lo anterior se convirtió en la base de la política social “moderna”, iniciándose un proceso de creación de programas correspondientes a abatir las causas de la pobreza, agrupados en el Ramo 20 que fue denominado “Desarrollo Social”. Por ejemplo, en el aspecto alimentario se lanzó Arranque Parejo, que

garantizaba desde el nacimiento una infancia saludable a los niños hasta que cumplieran los 2 años, a través de alimentación, atención médica y un cuidado prenatal adecuado<sup>55</sup>. El DIF mostró un incremento, en los desayunos escolares de 4 millones 582 mil 630 repartidos en el año 2000 a 5 millones 835 mil 557, entregados de enero a agosto de 2006. También con el Programa Abasto social de Leche se benefició a 5.8 millones de mexicanos del cual 1.5 millones de niños mostraron menores tasas de anemia y de desnutrición crónica; y a 775 mil adultos mayores de 60 años o más se les proporcionó leche semidescremada. Otro programa destacable fue el Programa Canasta Contigo destinado a permitir el ahorro de la economía familiar del ámbito rural, en la compra de alimentos y de productos básicos para el hogar.

En educación a nivel básico se lanzó el Programa Escuelas de Calidad que tenía el objetivo de mejorar la equidad y la calidad de la educación, asimismo a través del Programa Bibliotecas de Aula y Escolares se asignaron libros en diversas aulas de las escuelas públicas de todo el país.

En lo concerniente a salud, debido a que sólo algunos gozaban de la seguridad social por parte del IMSS o ISSSTE se instauró el Programa Seguro Popular (SP) programa que sigue vigente, para que cualquier mexicano pueda afiliarse y recibir atención médica a muy bajo costo y en el caso de los más pobres la atención es gratuita.

En 2006 el 92% de las familias aseguradas bajo éste esquema pertenecieron a los 2 deciles más bajos de la población, recibiendo atención sin costo. El SP otorga medicinas, hospitalización, atención médica, cirugías, seguro de vida y examen médico preventivo anual a todos los asegurados, con un costo que está determinado con base en las condiciones socioeconómicas de cada núcleo familiar. El nivel de ingreso o la carencia de éste, no son limitantes para acceder al sistema.<sup>56</sup> (Sexto Informe de Gobierno, 2006)

El programa heredado de la administración anterior PROGRESA, continuó operando, suministrando un paquete básico de atención a la salud, becas escolares y apoyos alimentarios para familias en pobreza extrema ubicadas en zonas rurales de alta marginación. En 2002 cambió de nombre a Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y se convertiría en el programa de combate a la pobreza más importante reflejándose en su monto y cobertura.<sup>57</sup>

Los programas mencionados no fueron los únicos, sin embargo, el punto relevante es que fueron la expresión más clara del paradigma de las políticas sociales actuales, acorde con la tendencia internacional promovida por los organismos financieros multilaterales, fomentando principalmente los programas sociales de transferencias monetarias condicionadas que tienen el fin de mejorar el ingreso familiar y estimular el consumo, condicionando este ingreso a determinados compromisos de corresponsabilidad.

---

<sup>55</sup> El programa "Arranque parejo" de 2000 a 2006 beneficio a más de 3 millones de niños. (Sexto informe de Gobierno, 2006)

<sup>56</sup> Establecer un número de programas sociales en cada gobierno es una tarea compleja, aún con la creación de SEDESOL es difícil, ya que algunos desaparecen, se crean nuevos o se fusionan.

<sup>57</sup> La cobertura se incrementó de 1.6 millones de familias beneficiarias en 1998 ubicadas en zonas rurales a 5 millones de familias en 99.6 por ciento de los municipios del país en 2006. (Sexto Informe de Gobierno, 2006)

#### 4.1.1 Marco institucional de los programas sociales

A pesar de que los primeros programas sociales en México aparecieron como medidas transitorias en un marco normativo precario prestándose a usos discrecionales de los recursos, con el paso del tiempo se tomaron acciones para normar el combate a la pobreza y paralelamente se incrementó la regulación en la asignación de los recursos para canalizarlos efectivamente a quienes más lo necesitan.

En la administración de Fox no hubo cambios fundamentales en materia social y se dio continuidad al trabajo iniciado en el gobierno anterior, sin embargo el gran logro provino por el lado legal institucionalizando los programas de combate a la pobreza.

Tal fue el caso de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) aprobada en 2002, quien concentra dos obligaciones específicas que se relacionan con la transparencia de los programas sociales.

La primera se encuentra en el artículo 7 Fracción XI, que obliga a las dependencias encargadas de los programas sociales a publicar sus Reglas de Operación, montos de los subsidios, presupuesto asignado y ejercido y los padrones de beneficiarios.<sup>58</sup>

La segunda en el artículo 12, que establece “Los sujetos obligados (por la ley) deben hacer pública toda aquella información relativa a los montos y las personas a quienes se entregue, por cualquier motivo, recursos públicos, así como los informes que dichas personas entreguen sobre el uso y destino de dichos recursos”

Esto era el resultado del trabajo comenzado en 1997, que en el proceso democrático surgió un consenso en torno a la necesidad de mejorar la transparencia, la eficiencia y la rendición de cuentas en la administración pública; se transitó a que los gobiernos configuraran un ambiente institucional favorable para la medición del desempeño y gestión basada en resultados. (Arizti y Castro, 2010:7)

Algunos investigadores indican que era consecuencia de la primera derrota del partido único a nivel federal, la pérdida de la mayoría en la Cámara de Diputados en las elecciones de 1997, viéndose afectada las relaciones Ejecutivo y Legislativo, sin que el primero pudiera distorsionar las leyes como se venía haciendo donde el poder único era él. (Boltvinik, 2005)

---

<sup>58</sup> Artículo 7. Con excepción de la información reservada o confidencial prevista en esta Ley, los sujetos obligados deberán poner a disposición del público y actualizar, en los términos del Reglamento y los lineamientos que expida el Instituto o la instancia equivalente a que se refiere el Artículo 61, entre otra, la información siguiente:

XI. El diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio. Así como los padrones de beneficiarios de los programas sociales que establezca el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación; (LFTAIPG, Artículo 7 2012)

Esta fracción se desarrolla en el artículo 19 del Reglamento de la LFTAIPG, que establece que mediante actualizaciones trimestrales deberá hacerse pública la información relacionada con los “programas de estímulos apoyos y subsidios”, incluyendo: el nombre o denominación del programa; la unidad administrativa responsable; la población objetivo o beneficiaria con el padrón respectivo; los criterios, montos y periodos para los que se otorgan, así como los resultados periódicos o informes sobre el desarrollo de los programas. (Reglamento de la LFTAIPG, Artículo 19, 2012)

Para 2004 entra en vigor la “Ley General de Desarrollo Social” (LGDS) con el objetivo de impulsar una política social coordinada y constituir un marco en el que el gobierno federal, estados y municipios puedan participar efectivamente tanto en la planeación de programas sociales como la aplicación de recursos.

El texto establece que la planeación del desarrollo social deberá incluir programas municipales, planes, programas estatales, programas institucionales, regionales y especiales, así como el programa nacional de desarrollo social y el plan nacional de desarrollo. A partir de ese momento se convierte el instrumento jurídico para enmarcar, fundamentar, estructurar y dar certidumbre a la tarea que tiene el gobierno de asegurar a todos los habitantes una calidad de vida digna.

Algunos de los beneficios y características de la mencionada Ley son:

- ✓ Desde el aspecto jurídico, por primera vez en un ordenamiento legal secundario se agrupan y se definen, con claridad los derechos sociales de los mexicanos.
- ✓ Pretende fortalecer la corresponsabilidad entre poderes y facilitar la coordinación y colaboración para impulsar una política nacional de desarrollo social.
- ✓ Establece un conjunto de disposiciones para proteger los programas sociales y para garantizar su promoción y permanencia. Combate la discrecionalidad para adjudicar, modificar o disminuir presupuestos a los programas de desarrollo social.
- ✓ La Ley crea la Comisión Nacional de Desarrollo Social (CNDS) quien será un instrumento de coordinación de programas, acciones e inversiones en esta materia y tendrá por objeto consolidar la integralidad y el federalismo sobre bases de colaboración y concertación de estrategias y programas de desarrollo social.
- ✓ Establece la creación de la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social como instrumento de coordinación de las acciones del Ejecutivo Federal para garantizar la integralidad en el diseño y ejecución de la política nacional de desarrollo social.
- ✓ Crea el Consejo Consultivo de Desarrollo Social como órgano de consulta de la SEDESOL, de participación ciudadana y conformación plural que tendrá como objetivo analizar y proponer programas y acciones que inciden en el cumplimiento de la política nacional de desarrollo social.
- ✓ Define programas y zonas que considera prioritarias y de interés público, que estarán sujetos a una mayor protección en cuanto a su viabilidad financiera.
- ✓ Se prevé que el Ejecutivo Federal podrá establecer y administrar un fondo de contingencia social como respuesta a fenómenos económicos y presupuestales imprevistos.
- ✓ Señala que la SEDESOL es la encargada de coordinar las acciones del gobierno federal en la materia, pretendiendo dar coherencia y unidad a las acciones sociales. Fortalece el federalismo estableciendo un mecanismo permanente de concurrencia, colaboración, coordinación y concertación entre los 3 niveles de gobierno.



Los puntos señalados son elementos generales, entre los más importantes en cuestión de gasto público destacan:

- ✓ El gasto dedicado al desarrollo social es prioritario y no debe disminuir de un año fiscal a otro.<sup>59</sup>
- ✓ Los recursos para el rubro de desarrollo social, deben tener un incremento conforme lo haga la economía o que, en el peor de los casos, se mantenga, en términos reales, el presupuesto destinado a los programas sociales.
- ✓ Se garantiza el crecimiento real del gasto social, que se debe incrementar cuando menos en la misma proporción que crezca el Producto Interno Bruto.
- ✓ Establece la posibilidad de contar con un presupuesto consolidado y con metas multianuales permitiendo la planeación a mediano y largo plazo.

Como se puede apreciar la LGSD es fundamental para entender la orientación de la política social actual, fija las normas y funciones de las instituciones reguladoras de la misma. Además, de ésta ley se desprende el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social quien se encarga de establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza aplicables para las entidades y dependencias que participen en la ejecución de programas sociales, así en 2005 se crea CONEVAL.

Por último, el 30 de marzo de 2006 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) que llega a actualizar el marco normativo que regulaba el proceso presupuestario, reemplazando Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Gubernamental (LPCGP) vigente desde 1976, que no contenía los adecuados instrumentos jurídicos en la operación de los programas sociales por lo que la regulación de las reglas de operación se limitaba a lo dispuesto en el Presupuesto de Egresos de la Federación vigente en cada ejercicio fiscal.

La LFPRH pretende ser un instrumento de blindaje contra el uso político y electoral al mismo tiempo de dotar las herramientas para la evaluación e inclusive para la imposición de sanciones. En efecto, dispone que las reglas de operación deben ser claras, precisas y difundidas entre la población a través de los medios de comunicación, incluyendo leyendas que indiquen “los programas son públicos y ajenos a cualquier partido político”. Asimismo, la Secretaría de Hacienda Crédito Público (SHCP) es la encargada de su autorización presupuestaria y son sujetos a un dictamen por parte de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) para detectar duplicidades con otros programas. En cuanto a la publicidad, se prevé que las reglas de operación deberán ser publicadas tanto en el DOF como en internet, y que deben contemplar de manera explícita los informes que deben generar las dependencias y entidades que administran los programas.

---

<sup>59</sup> Artículo 18. Los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social son prioritarios y de interés público, por lo cual serán objeto de seguimiento y evaluación de acuerdo con esta Ley; y no podrán sufrir disminuciones en sus montos presupuestales, excepto en los casos y términos que establezca la Cámara de Diputados al aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación. (LGDS, Artículo 18, 2012)

Por el lado de la evaluación, las reglas de operación deberán contener los mecanismos y la distribución de los costos de la evaluación la cual deberá ser realizada por instituciones académicas, de investigación u otros organismos especializados y deben formularse atendiendo a los criterios que emitan la SHCP y la Secretaría de la Función Pública (SFP). Los lineamientos establecen la estructura mínima de las reglas de operación y constituyen el referente principal para su elaboración

Adicionalmente, la LFPRH resuelve los problemas contenidos en LPCGP puesto que contenía una serie de leyes fundamentales: Ley de Coordinación Fiscal 1978, Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de hacienda 1978, Código Fiscal de la federación 1981, Ley de planeación 1983 y la del servicio de tesorería de la federación 1985. (Barajas, 1997)

En resumen, la LFTAIPG, LGDS y la LFPRH impactaron en la programación, aprobación, ejercicio y evaluación de los recursos presupuestarios de los programas sociales contenidos en el ramo 20.

#### 4.1.2 El CONEVAL figura clave en el Desarrollo Social

Sin restarle importancia a la LGDS, LPRH y LFTAIPG que representan el marco jurídico de los programas sociales, el CONEVAL tiene un papel crucial en el diseño de estos, pues se encarga de la definición, identificación y medición de la pobreza contribuyendo a la buena focalización del gasto.

En 2005 nace CONEVAL como un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con autonomía y capacidad técnica para generar información objetiva sobre la situación de la política social y la medición de la Pobreza en México, que permita mejorar la toma de decisiones en la materia.

La medición asume un papel prioritario en la creación y/o mejoramiento de los programas existentes o los que están por operar. Sin embargo, antes de pasar a ello, primero es necesario definir lo que se va a medir, es decir, que se entiende por pobreza.<sup>60</sup>

La pobreza comúnmente se percibe como la falta de lo necesario para asegurar un bienestar material, pero su definición y sus causas varían en función del género, edad, cultura y otros factores sociales y económicos.

Intentar establecer conceptos precisos y métodos de medición estrictos puede resultar un debate interminable por la percepción y contexto de la pobreza por parte del investigador, político, ciudadano, etc. En 2001 la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) definió a la insuficiencia de recursos como una carencia de riqueza para satisfacer las necesidades personales aquellos individuos que no posean los recursos suficientes para cubrir estas necesidades serán considerados como pobres,

---

<sup>60</sup> Existen diferentes conceptos en torno a ella, un sin fin de posturas en cuanto a las variables a considerar y cuales descartar para considerar un estado de pobreza, el problema es mayor considerando que cada país la define y clasifica de acuerdo a su entorno.

por lo tanto el indicador de bienestar de acuerdo a esta definición de la pobreza será el ingreso. (SEDESOL, 2002)

En este sentido el CONEVAL tuvo que retomar los criterios de la CEPAL establecidos en 1992, cuando ésta elaboró una canasta alimentaria que se sustentó en la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares de 1984 al igual que de las recomendaciones por parte de la Reunión Consultiva Conjunta de Expertos en Necesidades de Energía y Proteína. El resultado fue que se estableció para México que en el área urbana 2220 calorías diarias por persona y 40 gramos de proteína, para el rural 2180 calorías diarias por persona y 37 gramos de proteína

Así CONEVAL tomó como punto de partida la Canasta Alimentaria, definiéndola como el conjunto de bienes y servicios indispensables para que los trabajadores y sus familias puedan satisfacer sus necesidades básicas. Tomando como referencia los patrones de gasto de los hogares con el objetivo de aproximarse a los valores de energía y micronutrientes de acuerdo con diferentes niveles de ingreso.

De tal canasta desprendió la metodología de medición de la pobreza por ingresos y se realizó la siguiente clasificación:

- ✓ Pobreza alimentaria: sin capacidad para obtener una canasta básica alimentaria
- ✓ Pobreza de capacidades: insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor de la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y educación.
- ✓ Pobreza de patrimonio: insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria, así como realizar los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación.
- ✓ Pobreza por ingresos: medición de la pobreza a partir del monto de los ingresos de los hogares.

Esto bajo el supuesto de que el ingreso es insuficiente aunque fuera utilizado exclusivamente para cada necesidad. (CONEVAL, 2012)

Pero el CONEVAL va más allá, aunque la pobreza está vinculada a la falta de recursos económicos de una persona (ingresos) no será la causa única del problema sino que reconoce la existencia de otros factores que impiden el desarrollo del individuo como: educación, seguridad social, vivienda asociada a sus servicios básicos (agua, luz, drenaje), en general lo que involucre la insatisfacción de sus derechos humanos, económicos, sociales y culturales; así surgió la noción de “pobreza multidimensional”.<sup>61</sup> (CONEVAL, 2012)

---

<sup>61</sup> Las generalidades del término “pobreza multidimensional” aparecieron en el documento del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 1997, explicando que la pobreza se refiere a la incapacidad de las personas de vivir una vida tolerable, entendiendo por ésta la posibilidad de contar con una alimentación adecuada, un lugar donde vivir y gozar salud, además de tener educación y disfrutar de un nivel de vida decente, así como la posibilidad de contar con otros elementos como la seguridad personal, la libertad política y asociación, el respeto a los derechos humanos, la garantía de poder tener acceso a un trabajo productivo y bien remunerado y la participación en la vida comunitaria. (PNUD, 1997)

El COVENAL (2012) define la pobreza multidimensional como la situación en la que se encuentra una persona cuando no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, y si sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades. De este modo obedecía al mandato de la LGDS en su artículo 36<sup>62</sup> que incluye ocho indicadores:

**Cuadro 1. Indicadores de la LGDS para la medición de la pobreza**

1. Ingreso corriente per cápita	2. Rezago educativo promedio en el hogar
3. Acceso a los servicios de salud	4. Acceso a la seguridad social
5. Calidad y espacios de la vivienda	6. Acceso a los servicios básicos en la vivienda
7. Acceso a la alimentación	8. Grado de cohesión social

Fuente: LGDS

En diciembre de 2009 se dio a conocer la nueva metodología para la medición multidimensional de la pobreza y de la vulnerabilidad, ya sea por carencias sociales o por ingreso, así como de la población que no es pobre ni vulnerable. De acuerdo con el CONEVAL (2010) y (2011), las metodologías de medición multidimensional de la pobreza, a diferencia de las que se basan en los enfoques unidimensionales o pobreza monetaria, permiten incorporar dimensiones no monetarias de las condiciones de vida de la población, haciendo posible conocer las carencias más importantes de los habitantes de este país, y que están relacionadas con el acceso a la educación, la salud, la seguridad social, la vivienda y la alimentación.

Para definir y medir la pobreza, la metodología multidimensional del CONEVAL considera tres espacios analíticos: los derechos sociales; el bienestar económico y el contexto territorial, sin embargo, para la definición de pobreza utilizada en esta metodología considera sólo los espacios del bienestar económico y de los derechos sociales; el contexto territorial (cohesión social) únicamente se concibe como una importante herramienta de análisis sobre el entorno en el cual se desenvuelven los procesos sociales que comprenden u originan la pobreza. Los tres espacios analíticos sobre los cuales se define y mide la pobreza tienen los siguientes rasgos:

- En los últimos años ha cobrado relevancia un enfoque para la conceptualización de pobreza basado en los derechos humanos, el cual se sustenta en el principio de que toda persona debe disfrutar por completo de un conjunto de condiciones consideradas inherentes a la dignidad

<sup>62</sup> Artículo 36. Los lineamientos y criterios que establezca el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social para la definición, identificación y medición de la pobreza son de aplicación obligatoria para las entidades y dependencias públicas que participen en la ejecución de los programas de desarrollo social, y deberá utilizar la información que genere el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, independientemente de otros datos que se estime conveniente, al menos sobre los siguientes indicadores... (LGDS, Artículo 36, 2012)

humana. El espacio de los derechos sociales se compone de seis indicadores: el rezago educativo, el acceso a los servicios de salud, el acceso a la seguridad social, la calidad y espacios en la vivienda, los servicios básicos en la vivienda y el acceso a la alimentación.

- El bienestar económico, medido a través del ingreso, permite conocer las necesidades que pueden ser satisfechas mediante la adquisición de bienes y servicios que se obtienen en los mercados con recursos monetarios. Uno de los objetivos de este espacio es identificar las condiciones económicas que limitan la libertad de las personas para desarrollarse plenamente puesto que la insuficiencia de ingreso limita las opciones de vida de los individuos, es decir, si una persona carece de ingreso le impide satisfacer sus necesidades y acceder a mejores condiciones de vida.
- La medición de la pobreza debe incluir el grado de cohesión social sin embargo tal indicador no ha cobrado relevancia puesto que no se considera una cualidad de los individuos o de los hogares en pobreza sino de los contextos sociales en que viven.

A partir del reconocimiento de los espacios mencionados el CONEVAL identifica cuatro grupos poblacionales de interés para la política social:

- i) los pobres multidimensionales
- ii) las personas vulnerables por carencia social
- iii) las personas vulnerables por ingreso
- iv) las personas que no tienen carencias sociales ni de ingreso (no pobres y no vulnerables).

Debido a que la medición multidimensional en mayor medida reconoce los espacios económico y de derechos, la identificación de las personas en situación de pobreza es resultado de una medida bidimensional que se representa en el primer cuadrante del plano cartesiano donde el espacio del bienestar se representa en el eje de las ordenadas y el de los derechos sociales en el de las abscisas.

Por un lado, los derechos sociales se compone de seis indicadores: el rezago educativo; el acceso a los servicios de salud; el acceso a la seguridad social; la calidad y espacios en la vivienda; los servicios básicos en la vivienda; y el acceso a la alimentación. Para reconocer la población con carencias por derechos sociales, primero se identifican las carencias de cada uno de los indicadores que forman este espacio y se genera una variable dicotómica que permite distinguir si una persona presenta o no carencia en la dimensión respectiva Posteriormente, se construye el índice de privación social, el cual es resultado de la suma de los seis indicadores asociados a las carencias sociales. En virtud de la indivisibilidad de los derechos sociales, se dice que una persona tiene carencia en esta dimensión cuando el índice de privación social es mayor que cero, es decir, cuando experimenta al menos una de las seis carencias sociales.

Por el otro, para identificar a la población con carencia en el espacio del bienestar económico se utiliza el ingreso corriente, el cual se compara con una línea de pobreza que especifica la cantidad monetaria mínima que se requiere para que una persona satisfaga sus necesidades básicas. En esta dimensión se distinguen dos líneas de carencia: la línea de bienestar económico (LBE), que mide el potencial del ingreso para satisfacer la totalidad de necesidades alimentarias y no alimentarias de las personas; y la línea de bienestar económico mínimo, que permite determinar si el ingreso total de una persona es suficiente para adquirir los bienes de la canasta alimentaria.<sup>63</sup>

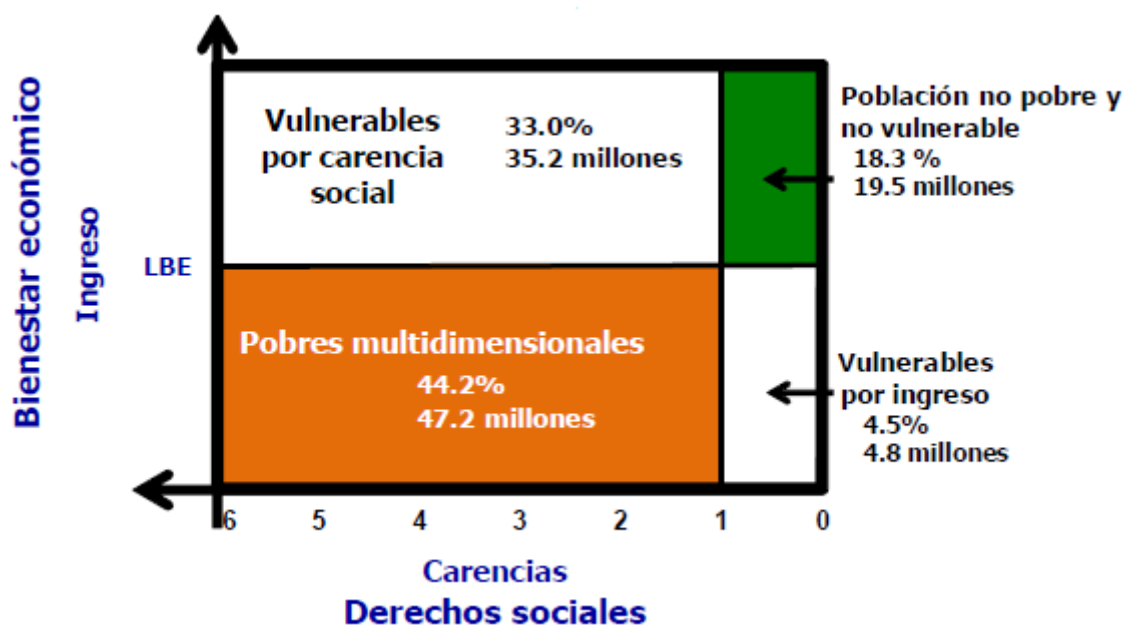
Las mediciones realizadas en los ámbitos del bienestar y de los derechos generan un espacio bidimensional en el que se puede clasificar a toda la población del país, lo que permite identificar tanto a la población en situación de pobreza como a aquellos grupos de la población que no necesariamente son pobres, aunque tienen carencias, ya sea por ingreso o por carencias sociales, así como a quienes no son pobres ni vulnerables. La Figura 2 ilustra la metodología multidimensional de CONEVAL que identifica cuatro grupos poblacionales, asimismo muestra las cifras de cada uno de ellos en 2008.

---

<sup>63</sup> Conceptualmente se pueden definir a los elementos referidos de la siguiente manera:

- ✓ Línea de bienestar: valor monetario de una canasta alimentaria y no alimentaria de consumo básico
- ✓ Línea de bienestar mínimo: valor monetario en un mes determinado de una canasta alimentaria básica. Para efectos de la medición se toma como referencia el valor de la canasta del mes de agosto de cada año en que se hace la medición. Esta línea se calcula para los ámbitos rural y urbano.
- ✓ Índice de privación social: número de carencias que tiene una persona (rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos de la vivienda y alimentación)
- ✓ Pobres multidimensionales: población con ingreso inferior al valor de la línea de bienestar y que tiene al menos una carencia social.
- ✓ Vulnerables por carencias sociales: aquella población que representa una o más carencias sociales, pero cuyo ingreso es superior a la línea de bienestar.
- ✓ Vulnerables por ingresos: población que no representa carencias sociales y cuyo ingreso es inferior o igual a la línea de bienestar.
- ✓ No pobres multidimensionales y no vulnerables: población cuyo ingreso es superior a la línea de bienestar y que no tiene carencias sociales alguna. (CONEVAL, 2012)

Figura 2. Pobreza multidimensional y vulnerabilidad México, 2008



Fuente: Tomado del documento "Informe de Pobreza Multidimensional en México, 2008"

En resumen con la aplicación de la metodología se obtienen:

- ❖ La población pobre multidimensional es aquella que presenta una o más carencias sociales y su ingreso no les permite alcanzar la Línea de Bienestar Económica.
- ❖ La población vulnerable por carencias sociales es aquella que, a pesar de tener un ingreso superior a la Línea de Bienestar Económica, tiene una o más carencias sociales.
- ❖ La población vulnerable por ingresos es la que tiene un ingreso menor de la Línea de Bienestar Económica y no tiene carencias sociales.
- ❖ La población que no son ni pobres multidimensionales ni vulnerables, son aquellos que no tienen carencias sociales y perciben un ingreso superior a la Línea de Bienestar Económica.

La metodología también permite identificar dos tipos de pobreza multidimensional: la extrema y la moderada, los primeros son aquellas personas cuyo ingreso total es insuficiente para adquirir la canasta alimentaria y que, además, tienen tres o más carencias sociales; y los segundos son personas que siendo pobres no son pobres extremos y cuyo ingreso total es insuficiente para adquirir la canasta alimentaria y que, además, tienen una o dos carencias sociales.

El marco establecido por CONEVAL rige a todas los programas relacionados con el desarrollo social, los grandes esfuerzos en materia de medición de la pobreza y evaluación de programas pretenden mejorar sus resultados y apoyar la rendición de cuentas esa es la gran misión de CONEVAL. (CONEVAL, 2012)

## 4.2 Gasto en desarrollo social

El marco legal mencionado sirve de base para la política social actual, la mejor manera de saber que variables son las más importantes de la estrategia es analizar la cantidad de recursos que se destinan a sus elementos que la conforman, es decir, la composición del gasto social.

La OCDE define al gasto social como la “provisión de beneficios y contribuciones financieras, por parte de las instituciones tanto públicas como privadas, a comunidades e individuos con el fin de brindar apoyo” (OCDE) Por otro lado, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) lo define en dos sentidos: “El gasto social es un subconjunto del gasto público que agrupa determinados recursos que el Estado destina directamente para atender el desarrollo y el bienestar de la población” y “El gasto social es un medio, una herramienta a utilizar para reducir la pobreza, elevar el nivel de vida y, en general, mejorar el desarrollo económico”

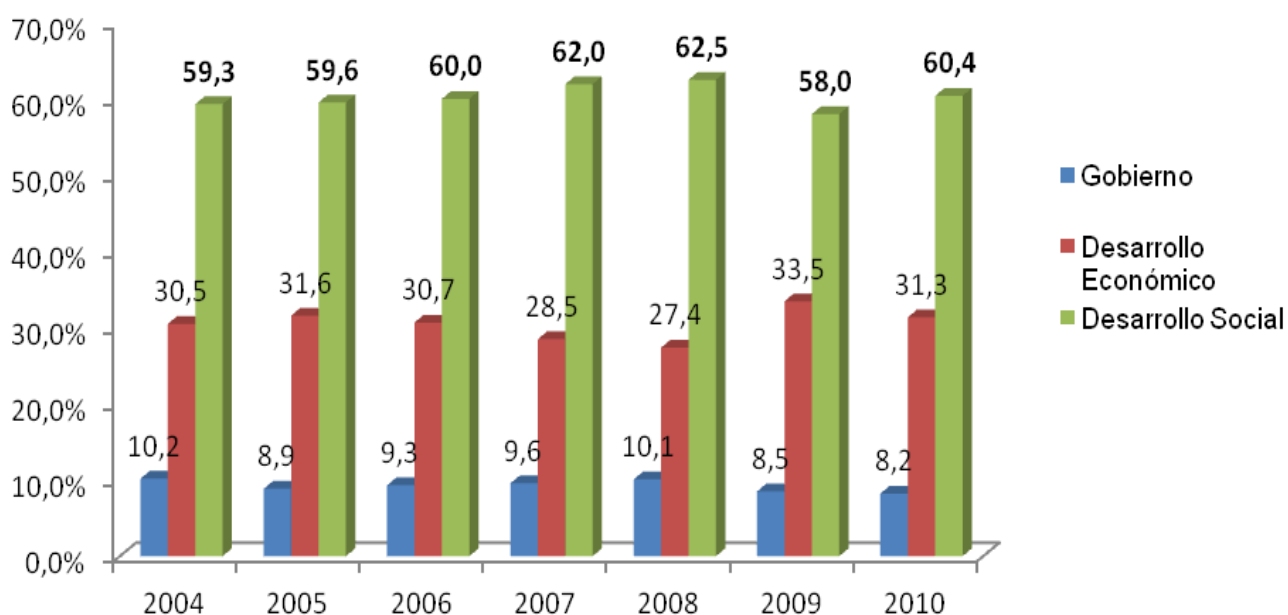
La CEPAL emplea la noción de gasto social de las Naciones Unidas, la cual involucra conceptos asociados a sectores sociales; educación y cultura, protección y previsión social, vivienda y desarrollo urbano, trabajo, salud y saneamiento.

Existe una variedad de definiciones, pero en el caso mexicano tanto la política social de corte universal (modelo anterior) como la basada en programas sociales (nuevo modelo) están acorde a la propuesta de las Naciones Unidas, pese a tener distintos caminos de acción teóricamente buscan reducir la pobreza e incrementar el bienestar de la población. Aunque es necesario mencionar que para México el término “gasto social” es ambiguo, ya que la LGDS no estipula que se entienda por él al igual que su reglamento. (CEPAL, 2011)

Siguiendo el trabajo del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas “Evolución del gasto social 2003-2010” se puede hacer un análisis interesante sobre el comportamiento del gasto social durante los últimos dos sexenios. Dentro del gasto programable se encuentra el grupo funcional desarrollo social que comprende el presupuesto que se destina a funciones educativas, de salud, de seguridad social, además las de urbanización, vivienda y desarrollo regional; así como también las relativas a la asistencia social y, finalmente las que se ocupan de proveer servicios de agua potable y alcantarillado a la población.



**Gráfica 1. Clasificación Funcional del Gasto 2004-2010  
(Porcentajes)**



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del trabajo Centro de Estudios de las Finanzas Públicas “Evolución del gasto social 2003-2010”

La Gráfica 1 confirma el peso que ha tenido en los últimos años la política social, su creciente aumento en la composición del gasto programable es destacable ya que en promedio absorbió en años recientes el 60%, esto quiere decir que es prioridad en la agenda pública rubros como educación, salud, asistencia pública por mencionar algunos. Otro dato a destacar es que con la crisis de 2008 el gasto no se vio afectado de manera significativa. El hecho que se destine tantos recursos en materia social podría suponer que se traduce en un mayor bienestar para la población en general.

Una vez corroborado que el grupo desarrollo social concentra la mayor parte de los recursos es necesario conocer su estructura. En “Desarrollo Social” se encuentran diferentes programas de combate a la pobreza, el siguiente cuadro muestra el presupuesto dirigido a los programas sujetos a reglas de operación en el periodo 2003-2010.

**Cuadro 2. Presupuesto destinado a los Programas Sujetos a Reglas de Operación 2003-2010  
(Millones de pesos corrientes y porcentajes)**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Gasto Programable 1/</b>								
<b>Programas Sujetos a Reglas de Operación del Gobierno Federal (A + B)</b>	<b>88,463,1</b>	<b>98,681,3</b>	<b>110,636,9</b>	<b>100,963,2</b>	<b>152,451,6</b>	<b>191,741,7</b>	<b>220,835,7</b>	<b>225,510,9</b>
<b>Total de Programas / PIB</b>	1,2	1,2	1,2	1,0	1,4	1,6	1,9	1,8
<b>Total de Programas/ Gasto Programable</b>	7,1	7,4	7,5	6,0	8,0	8,6	9,5	9,4
<b>Variación real %</b>		2,3	7,2	-14,5	44,5	17,9	9,7	-2,6
<b>Programas Sujetos a Reglas de Operación del Grupo Funcional Desarrollo Social (A)</b>	<b>47,359,8</b>	<b>54,596,3</b>	<b>60,136</b>	<b>63,196,3</b>	<b>85,011,7</b>	<b>113,066,6</b>	<b>136,555,3</b>	<b>154,604,2</b>
<b>Programas de Desarrollo Social/PIB</b>	0,6	0,6	0,6	0,6	0,8	0,9	1,2	1,2
<b>Programas de Desarrollo Social / Gasto Programable</b>	3,8	4,1	4,1	3,8	4,4	5,1	5,9	6,4
<b>Programas de Desarrollo Social / Total de Programas Sujetos a Reglas de Operación</b>	53,5	55,3	54,4	62,6	55,8	59	61,8	68,6
<b>Variación Real %</b>	-	5,7	5,3	-1,5	28,8	24,7	15,0	8,0
<b>Resto de Programas Sujetos a Reglas de Operación (B) 2/</b>	<b>41,103,3</b>	<b>44,084,9</b>	<b>50,500,9</b>	<b>37,766,9</b>	<b>67,439,9</b>	<b>78,675</b>	<b>84,280,3</b>	<b>70,906,7</b>
<b>Resto de Programas/ PIB</b>	0,5	0,5	0,5	0,4	0,6	0,6	0,7	0,6
<b>Resto de Programas / Gasto Programable</b>	3,3	3,3	3,4	2,3	3,5	3,5	3,6	3
<b>Resto de Programas / Total de Programas sujetos a reglas de operación</b>	46,5	44,7	45,6	37,4	44,2	41	38,2	31,4
<b>Variación Real %</b>	-	-1,7	9,5	-29,9	70,9	9,4	2	-19,7

Nota: En 2003 no existe la clasificación por Grupo Funcional, debido a lo cual se clasificaron los mismos programas de 2004 de acuerdo a la Función y Subfunción a la que corresponden.

1/ En 2008cp, excluye 291 379.3 millones de pesos asociados con la instrumentación de la Nueva Ley del ISSSTE

2/ En 2004 y 2010, el Resto de Programas Sujetos a Reglas de Operación contemplan los correspondientes al Grupo Funcional Desarrollo Económico y al Grupo Funcional Gobierno. De 2005 y hasta 2009 solo incluyen programas correspondientes al Grupo Funcional Desarrollo Económico.

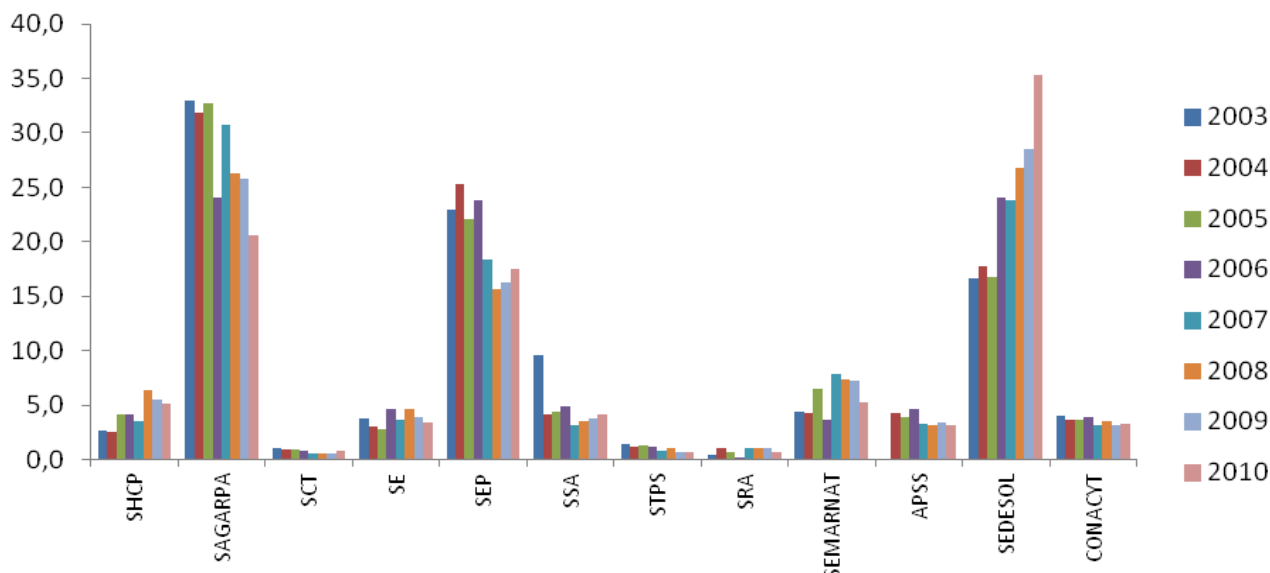
Fuente: Elaboración propia en base a los datos del trabajo Centro de Estudios de las Finanzas Públicas "Evolución del gasto social 2003-2010"

El cuadro 1 muestra una parte de la estructura del desarrollo social donde se encuentran los programas sujetos a reglas de operación, por un lado los de desarrollo social y el resto de programas del gobierno federal de la función económica y gobierno; el presente trabajo analiza los primeros. Como se puede apreciar los programas sociales de 2003 a 2010 concentraron la mayor parte de los recursos, su importancia se reflejó en su participación respecto al PIB y al gasto programable al doble, en el primer caso pasaron del 0.6 al 1.2 y en el segundo del 3.8 al 6.4.

Son varias las dependencias del gobierno federal que se encargan de ejercer los recursos destinados a los programas de desarrollo social. La gráfica 2 muestra que SEDESOL en la última década se le ha asignado conducir todos los programas sociales, el incremento en cuanto a recursos es enorme pasando de aprox. el 15% al 35% en siete años.

Sin embargo, parece que su aumento ha sido a costa de la disminución de otras secretarías importantes como la SEP y la SSA, otro dato interesante es que SAGARPA pierde terreno quien concentraba los mayores recursos.

**Gráfica 2 Programas Sujetos a Reglas de Operación del Gobierno Federal por Dependencia 2003-2010 (Porcentajes)**



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del trabajo Centro de Estudios de las Finanzas Públicas “Evolución del gasto social 2003-2010”

Nota: APSS se refiere a “Aportaciones a la Seguridad Social”

#### 4.3 El desarrollo de capacidades el eje central en la erradicación de la pobreza

Una vez aclarado en el apartado anterior que los programas sociales son parte importante del desarrollo social es necesario saber en que se invierte ese 1.8 del PIB, los programas no son homogéneos están diseñados para necesidades específicas y por tanto se agrupan en distintas vertientes:

- ✓ Desarrollo de Capacidades: Nutrición, Educación y Salud
- ✓ Protección a grupos vulnerables
- ✓ Desarrollo regional
- ✓ Mejoramiento de la Calidad de Vida Urbana
- ✓ Gestión Eficiente de la Política de Desarrollo Social
- ✓ Otros

El siguiente cuadro muestra las vertientes y los programas sociales que coordinó la SEDESOL en el periodo 2003-2010.

**Tabla 1. Secretaría de Desarrollo Social Programas Sujetos a Reglas de Operación por Vertiente de Desarrollo 2003-2010 (Miles de pesos)**

Vertiente de Desarrollo / Programa Presupuestario, (Actividad Prioritaria, Proyectos y Procesos)	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Total de la Secretaría de Desarrollo Social</b>	<b>18,019,7</b>	<b>21,119,7</b>	<b>21,755,2</b>	<b>27,458,3</b>	<b>39,543,7</b>	<b>54,126,5</b>	<b>68,146,6</b>	<b>84,243,3</b>
Programas sujetos a reglas de operación	14,814,8	17,541,1	18,616,2	23,826,8	36,008,1	51,446,7	62,903,1	79,627,7
<b>Desarrollo de Capacidades: Nutrición, Educación y Salud</b>	<b>8,980,1</b>	<b>10,410,9</b>	<b>11,638</b>	<b>14,538,5</b>	<b>19,148,9</b>	<b>25,915,1</b>	<b>29,747,2</b>	<b>48,423,4</b>
Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	7,827,2	8,381,4	10,081,1	12,576,8	14,769,9	19,938,2	24,413,1	38,844,2
Programa de Abasto Rural de Leche a Cargo de Liconsa SA de CV	263,6	389,9	618,4	750,0	1751,1	2,741,5	1,560,7	1,120,3
Programa de Abasto Rural a Cargo de Diconsa, SA de CV (DICONSA)	786	1,242,9	560,8	878,9	2341,3	2,004,3	1,955,0	1,806,5
Programa Tortilla a Cargo de Liconsa, SA de CV	103,3	-	-	-	-	-	-	-
Programas Alimentarios	-	396,7	377,7	332,9	286,5	1,231,1	1,818,4	6,652,4
Programa de Apoyo Alimentario	-	396,7	377,7	332,9	286,5	1,231,1	1,818,4	6,652,4
Programa Alimentario para Zonas Marginadas	-	-	-	-	-	819,2	-	-
<b>Protección a Grupos Vulnerables</b>	<b>1,691,2</b>	<b>1,359,2</b>	<b>903,3</b>	<b>694,3</b>	<b>7692,6</b>	<b>11,961,8</b>	<b>16,466,4</b>	<b>17,195,2</b>
Programa de Guarderías y Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras					731,3	1,711,0	2,522,0	2,643,1
Programa de Apoyo a las Instancias Federativas, para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de la Violencia contra las Mujeres				62,2	185,2	194,0	196,8	196,8
Programa 70 y Más (Atención a los Adultos Mayores de 70 años y Más en Zonas Rurales)					185,2	194,0	196,8	196,8
Programa de Atención a Adultos Mayores en Zonas Rurales	447,7	541,5	289,2	297,9	137,9	-	-	-
Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas	179,6	135,8	132,1	137,9	151,8	147,4	228,3	300,0
Programa de Empleo Temporal (PET)	542,5	682,0	482	196,4	485,8	372,7	343,0	850,0
Programas del Instituto Nacional Indigenista (INI)	169,7	-	-	-	-	-	-	-
Programa para el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas	351,7	-	-	-	-	-	-	-
<b>Desarrollo Regional</b>	<b>1,730,9</b>	<b>1,995,8</b>	<b>1,584,6</b>	<b>1,334,1</b>	<b>2,236,4</b>	<b>7,516,2</b>	<b>9,797,4</b>	<b>7,335,0</b>
Programa 3 x 1 para Migrantes	99,6	187,7	233,5	191,9	244,8	491,8	562,4	562,4
Programa Jóvenes por México	124,4	-	29,5	16,7	16,9	-	-	-
Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART)	27,0	26,9	34,2	37,7	71,6	98,0	76,4	89,5
Programa de Opciones Productivas	741,3	851,6	475,5	400,6	886,1	1,152,1	997,6	492
Programa de Incentivos Estatales	287,7	194,3	60,6	49,2	-	-	-	-
Fondos Regionales de Combate a la Pobreza	-	109,5	-	-	-	-	-	-
Programas de la Comisión Nacional de las Zonas Áridas (CONAZA)	-	50,4	-	-	-	-	-	-
Programas para el Desarrollo	451,0	575,4	751,4	638,0	1,017,0	5,774,3	8,161,0	6,191,2
Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones)	451,0	575,4	751,4	638,0	1,017,0	2,006,7	-	-
Programa para el Desarrollo de	-	-	-	-	-	3,767,6	8,161,0	6,191,2

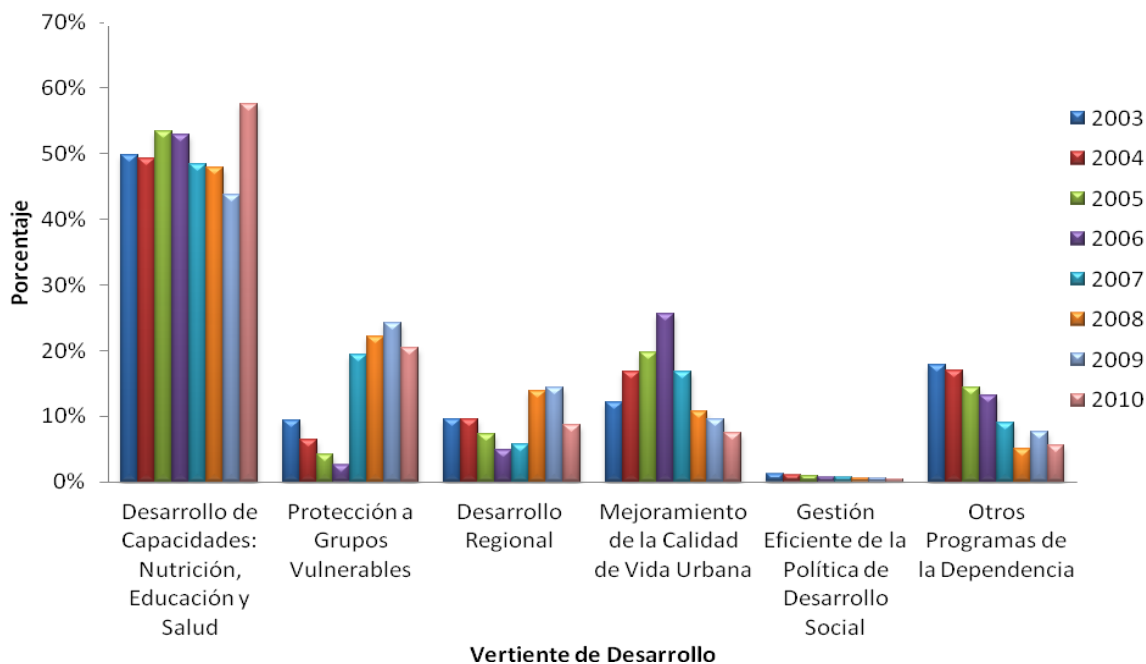
Zonas Prioritarias (Programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria)

<b>Mejoramiento de la Calidad de Vida Urbana</b>	2,189,3	3,544,3	4,280,0	7,048,2	6,657,6	5781,0	6,539,1	6,320,9
Programa Habitat	845,0	1,877,4	2,109,3	1,992,2	3,276,4	1,887,4	2,745,7	2,745,7
Rescate de Espacios Públicos	-	-	-	-	981,8	1,271,1	1,279,8	1,129,8
Programa de Vivienda Rural	277,4	-	527,8	671,3	578,7	703,8	379,7	379,7
Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda "Tu Casa"	1,066,9	1,669,9	1,391,6	4,384,8	1,820,7	1,638,5	1,773,2	1,830,0
Programa de Apoyo a los Vecindados en Condiciones de Pobreza								
Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares (PASPROAH)	-	-	-	-	-	280,2	360,7	235,7
Programa de Adquisición de Suelo Apto para Vivienda	-	-	251,3	-	-	-	-	-
<b>Gestión Eficiente de la Política de Desarrollo Social</b>	223,2	230,8	210,4	211,7	272,6	272,6	353,1	353,1
Programa de Coinversión Social	223,2	230,8	210,4	211,7	272,6	272,6	353,1	353,1
<b>Otros Programas de la Dependencia</b>	3,204,9	3,578,6	3,139,0	3,631,4	3,535,6	2,679,8	5,243,4	4,615,7

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del trabajo Centro de Estudios de las Finanzas Públicas "Evolución del gasto social 2003-2010"

La tabla 1 manifiesta que el peso de las funciones dentro del gasto en desarrollo social es desigual la vertiente "Desarrollo de Capacidades" es el que muestra el comportamiento más dinámico y abarca la mayor parte del presupuesto. En el lapso 2003- 2010 el componente fue el siguiente:

**Gráfica 3. Secretaría de Desarrollo Social Programas Sujetos a Reglas de Operación por Vertiente de Desarrollo 2003-2010 (Estructura porcentual)**

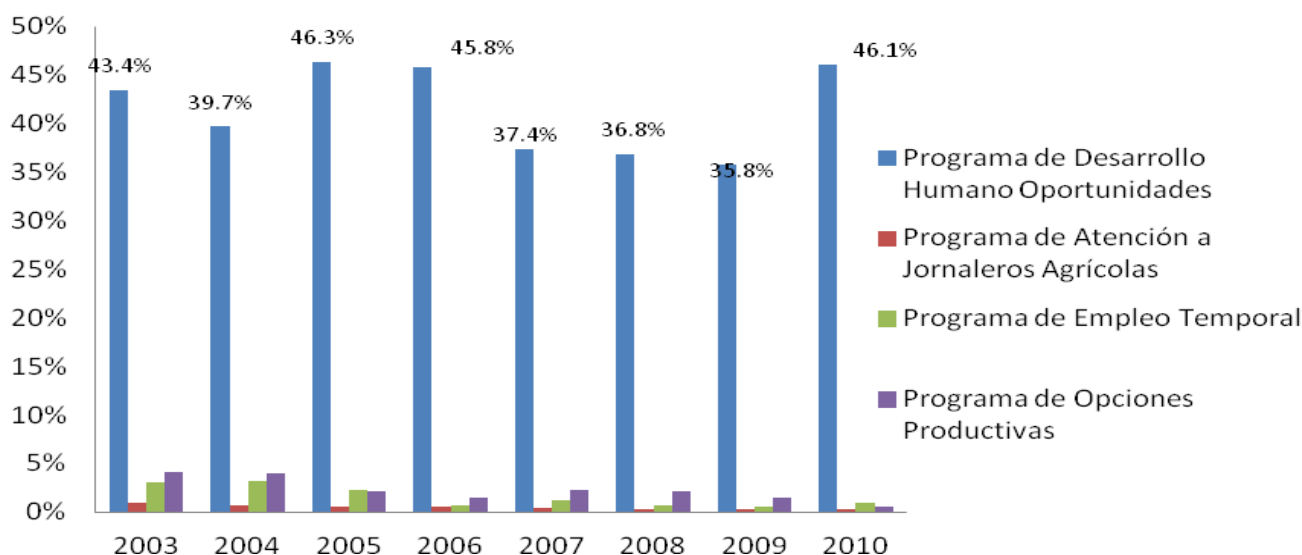


Fuente: Elaboración propia en base a los datos del trabajo Centro de Estudios de las Finanzas Públicas "Evolución del gasto social 2003-2010"

La vertiente “Desarrollo de capacidades” en 2010 alcanzó el 57.5% de los recursos dedicados al combate a la pobreza debido, principalmente, al crecimiento presupuestario del programa Oportunidades, lo que confirma no existe una estrategia integral y que los programas de desarrollo social no tienen una buena articulación puesto que la mayor parte de los recursos se concentran en sólo un programa. De ese 57.5% el 80.2% se destinó al OPORTUNIDADES

A pesar de que dentro de la vertiente “Protección a Grupos Vulnerables y Desarrollo Regional” se concentran programas que podrían generar ingresos para sus beneficiarios y ser una buena alternativa para superar la pobreza como el Programa de Empleo Temporal (PET), Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (PJA) o Programa de Opciones Productivas, representaron en 2010 en conjunto solamente el 2.0% del gasto total en programas sujetos a reglas de operación, en comparación con Oportunidades el 46.1%.

**Gráfica 4. Presupuesto de programas sociales sujetos a reglas de operación respecto al total de SEDESOL 2003-2010 (Porcentajes)**



Fuente: Fuente: Elaboración propia en base a los datos del trabajo Centro de Estudios de las Finanzas Públicas “Evolución del gasto social 2003-2010

La evidencia muestra que la vertiente destinada a generar las opciones de ingreso de las familias más pobres del país se ha quedado rezagada. Esto puede interpretarse como una falta de interés por parte de las últimas dos administraciones por combatir la pobreza por medio de medidas para generar ingresos; optando por incrementar los presupuestos de programas que asisten a la población en los ámbitos de educación, salud y alimentación o aquéllos que ofrecen beneficios tangibles, inmediatos y muy valorados por la población, como es el acceso a la vivienda (véase por ejemplo el presupuesto de Programa Habitat, Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda "Tu Casa" y rescate de espacios públicos).

A pesar de que en el discurso oficial se plantea la superación de la pobreza por medio del desarrollo de capacidades así como la creación de oportunidades de ingreso, lo que muestra la Grafica 4 es la ausencia

del fortalecimiento y consolidación de una vertiente que en el largo plazo puede ser efectiva en la superación de la pobreza: el empleo.

Hasta el momento en la agenda gubernamental la tarea sigue pendiente, por ejemplo el PET que pretende generar opciones de ingreso de las familias más pobres del país ha sido abandonado y olvidado<sup>64</sup>. No hay comparación en cuanto al presupuesto y el diseño de sus reglas de operación con Oportunidades, en el primero aún existe ambigüedad y poca claridad en el proceso. En OPORTUNIDADES hay un mayor cuidado en el diseño y coordinación del trabajo interinstitucional que satisface sus necesidades de operación, mientras que el PET no cuenta con una coordinación clara y precisa.

El hecho de que Desarrollo de Capacidades concentre la mayor parte de los recursos destinados al combate a la pobreza, acota el análisis de la estrategia de combate a la pobreza a solo los programas sociales que intentan la acumulación de capital humano también conocidos como Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas.

#### 4.3.1 El Índice de Desarrollo Humano

El Desarrollo de Capacidades, línea que sigue el gobierno en su lucha por los que menos tienen, encuentra sustento en los postulados de Amartya Sen, quien propuso el enfoque de las capacidades, el cual vincula la calidad de vida y el bienestar con la libertad. A él se debe la idea general de que el bienestar de las personas, y por tanto el desarrollo de las sociedades, consisten en la capacidad de llevar una vida rica y fructífera. En el Informe del PNUD de 2004 se argumenta que “la verdadera riqueza de una nación está en su gente. Sin lugar a dudas, el objetivo básico del desarrollo es aumentar las libertades humanas en un proceso que puede expandir las capacidades personales toda vez que amplía las alternativas disponibles para que la gente viva una vida plena y creativa”. (PNUD, 2004: 127).

Sus planteamientos pretendían ser un marco conceptual desde el que juzgar no sólo el nivel de vida en un sentido material, sino en general el bienestar entendido como libertad para llevar una vida valiosa. En su exposición incorpora el término “funcionamientos”, puntualizándolo como las cosas que el sujeto hace o la situación en que se encuentra gracias a sus recursos y al uso que puede hacer de ellos. Aunque los recursos como el dinero, alimentos, vivienda, servicios públicos, etc. son necesarios para evaluar la

---

<sup>64</sup> En 2001, el Programa de Empleo Temporal (PET) era el más importante de la vertiente Generación de opciones de ingreso, pues representó 35% de todo el presupuesto de este rubro; para 2006 sólo representó 8%. Incluso, en 2001 el PET aportó 5.4% del total del presupuesto de combate a la pobreza. Para contrastar las prioridades en el sexenio, se puede realizar una comparación entre los programas más importantes tanto de la vertiente Desarrollo de capacidades como de la de Opciones de ingreso: Oportunidades y PET, respectivamente. En el presupuesto 2006, el programa Oportunidades fue 26 veces mayor que el programa de Empleo Temporal y dos veces mayor que toda la estrategia de Generación de opciones de ingreso. Más aún, mientras Oportunidades creció 97 por ciento, al pasar de 16,636 millones de pesos en 2001 a 32,801 en 2006, el PET cayó en 75%, al pasar de los 5,037 millones de pesos en el año 2001 a sólo 1,241 en 2006.

calidad de vida, también es importante considerar las circunstancias personales y sociales (por ejemplo edad, el estado de salud, o el nivel educativo) que influyen en lo que Sen llama tasa de conversión de los recursos en funcionamientos, o en cómo un individuo concreto puede usar esos recursos de que dispone. Por lo tanto, al ser actividades y estados personales, los funcionamientos ofrecen un panorama de cómo es la vida del sujeto, lo cual es necesario, si no para la valoración de su libertad, con seguridad para juzgar su bienestar material. Son una noción primaria en el enfoque de las capacidades, ya que éstas se formulan mediante los funcionamientos, son ellos el tipo de información más elemental que se maneja en la teoría, y son los funcionamientos, no las capacidades, lo que puede constatarse directamente (el sujeto está o no está nutrido, es o no socialmente respetado, está o no está alfabetizado, tiene o no vida cultural, etc.).<sup>65</sup>

De esta manera, la evaluación del desarrollo y del bienestar consiste en determinar hasta qué punto la persona es capaz de funcionar adecuadamente. Determinar sólo el nivel de funcionamiento no es suficiente, hay que captar adecuadamente su calidad de vida hay que atender a la libertad de ambos mediante sus funcionamientos alternativos respectivos, considerando así de qué otras cosas son capaces. (Sen, 1985: 201).

Sen afirma que el funcionamiento es algo que se logra, mientras que la capacidad es la facultad de lograr. Los funcionamientos están, de alguna manera, más directamente relacionados con las condiciones de vida, puesto que son diferentes aspectos de las mismas. Las capacidades, por el contrario, son una noción referente a la libertad en un sentido positivo, es decir, qué oportunidades reales se tienen en relación con la vida que uno podría llevar. (Sen, 1987:36).

En base a esta concepción se ha ido formulando un concepto de desarrollo humano consistente en el proceso de aumentar las oportunidades de las personas. Según S. Fukuda- Parr, ex-directora de los Informes sobre el Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el enfoque de las capacidades ha proporcionado el “fundamento conceptual más sólido” de este nuevo paradigma (Fukuda y Parr, 2003: 302).

---

<sup>65</sup> Para explicar los funcionamientos Sen lo compara como si fuera subirse a una bicicleta, lo importante para el bienestar personal no es la bicicleta como tal (un recurso), sino la actividad que la bicicleta permite, esto es, montar en ella (funcionamiento). Es preciso determinar qué consigue hacer el sujeto con los recursos que están bajo su control. Y esto, que es el funcionamiento, variará según nos fijemos en un niño, en un deportista olímpico o en una mujer embarazada. El funcionamiento montar en bicicleta designa una determinada actividad, más o menos útil, que requiere ciertos recursos, y que depende de circunstancias personales y sociales. El bienestar aportado por ella depende del éxito en dicha actividad al igual que, en general, el bienestar aportado por un recurso (ya sea dinero, alimentos o una escuela), depende de lo que el sujeto pueda ser o de cómo pueda estar gracias al mismo. (Sen, 1985:10).

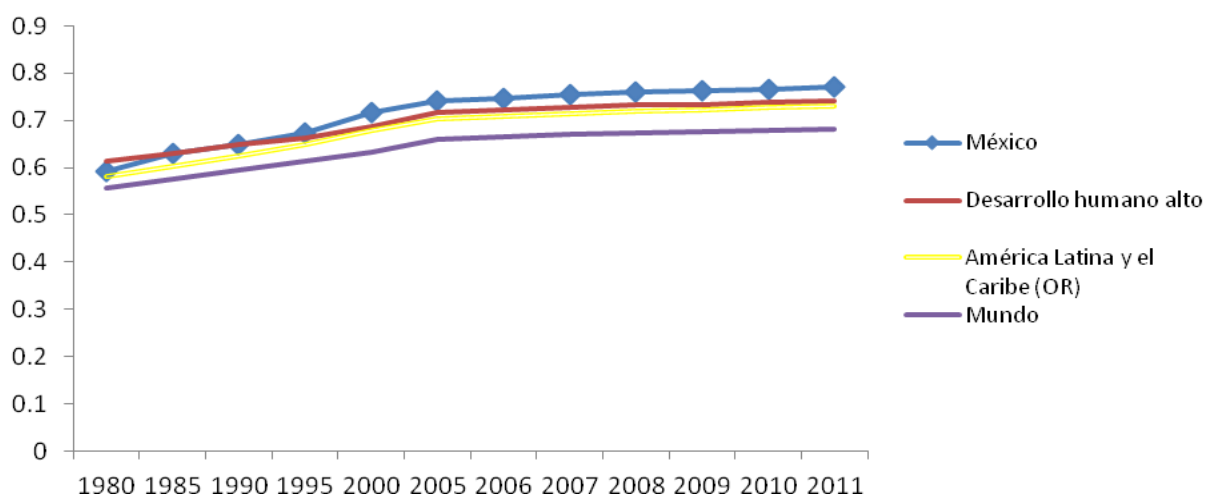


Así, el PNUD define el desarrollo humano como el proceso de expandir las opciones de las personas (PNUD, 1990, 2), y con este criterio general elabora desde 1990 los llamados Índices de Desarrollo Humano (IDH).<sup>66</sup>

El IDH mide los niveles relativos de desarrollo humano de todos los países del mundo fijándose en los fines del desarrollo, en lugar de en los medios para conseguirlo (la producción nacional por ejemplo). Tales fines están ligados al fortalecimiento de determinadas capacidades relacionadas con toda la gama de cosas que una persona puede ser y hacer en su vida. (PNUD, 2000: 19).

Desde ese momento los Índices se han ido perfeccionando a lo largo de los años, pero continúan basándose en tres capacidades básicas: la capacidad de vivir una vida larga y saludable, la de estar bien informado y la de disfrutar de un nivel de vida digno. Para ello se utiliza información sobre la esperanza de vida al nacer, el producto nacional bruto per cápita, y los niveles de analfabetismo y escolarización, entre otros indicadores (Todaro, 1999).

**Gráfica 5. Índice de Desarrollo Humano para México 1980-2011**



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en la sección "Indicadores Internacionales para el Desarrollo", en su página de Internet.

El IDH<sup>67</sup> ofrece información sobre dónde las personas tienen más capacidad para elegir la clase de vida que ellos mismos juzgarían valiosa, y en general sobre dónde tienen más libertad puesto que, como argumenta Sen (1999,3) el desarrollo puede verse como un proceso de expansión de las libertades reales de las personas, vivir muchos años, estar bien informado o disfrutar de un bienestar suficiente son algunas

<sup>66</sup> Aunque la idea de elaborar esta clase de medidas se debe al economista paquistaní Mahbub ul Haq, Sen colaboró con él en la creación de los índices a principios de los años noventa como asesor de la Organización de las Naciones Unidas, y desde entonces su influencia en los Informes ha sido permanente (Pressman y Summerfield, 2000).

<sup>67</sup> En las capacidades del IDH se utilizan sólo los más elementales, los relacionados con necesidades básicas, pero el propósito de Sen no se limita a la confección del IDH, ni a la evaluación del desarrollo, por lo que el catálogo de funcionamientos es bastante más amplio.

de las cosas de las que se puede o no ser capaz. Este conjunto de actividades y estados valiosos que son el objeto de las capacidades se denominan funcionamientos. Bajo estos supuestos, la lucha contra la pobreza por medio del desarrollo de capacidades, la evaluación de la estrategia, aunque incongruente, forzosamente se debe remitir al IDH, que en México muestra un comportamiento interesante.

La Gráfica 5 demuestra que los avances en este indicador son notorios y que el país desde la década de los 80 se ha encontrado por arriba del promedio de América Latina y el mundo, aunque fue a partir del año 2000 cuando se acelera la tendencia llegando a posesionarse entre las naciones de desarrollo humano alto.

El 4 de noviembre de 2010 CNN publicó una nota sobre el lugar que ocupaba México respecto al IDH, resaltando que el país estaba situado en el número cinco entre los países de América Latina y en el 56 entre las 169 naciones que integraron el estudio; entre 1980 y 2010, el IDH de México creció en un 0.9% anual, pasando del 0.581 hasta 0.750.<sup>68</sup> Al hacer un balance general del resultado del IDH en los últimos 40 años el PNUD determina que el desarrollo humano ha avanzado considerablemente en muchos aspectos.

En el Informe sobre Desarrollo Humano México 2011, titulado “Equidad el gasto público: derechos sociales universales con subsidios focalizados” se aplica el IDH en el marco de la libertad individual para elegir lo que cada uno quiere ser en la vida, es decir, hacer efectivos los derechos sociales universales y focalizar los subsidios. El documento contiene una serie amplia de recomendaciones en materia educativa, salud, transferencias al ingreso de los hogares, sugiere reformar integralmente los sistemas de seguridad y de protección social con base en un paquete básico no contributivo universal, eliminar subsidios generalizados al consumo y sustituirlos con subsidios focalizados, así como orientar la atención hacia la equidad en la calidad de la educación.

#### 4.4 OPORTUNIDADES un programa modelo admirado a nivel mundial

En un contexto de legitimidad política, institucionalidad y apoyado en un consejo de evaluación se ha desenvuelto el programa social más importante desde 1997, en el sexenio de Felipe Calderón el Programa Nacional de Desarrollo Humano Oportunidades se destaca por ser “todo un éxito”.<sup>69</sup> De acuerdo

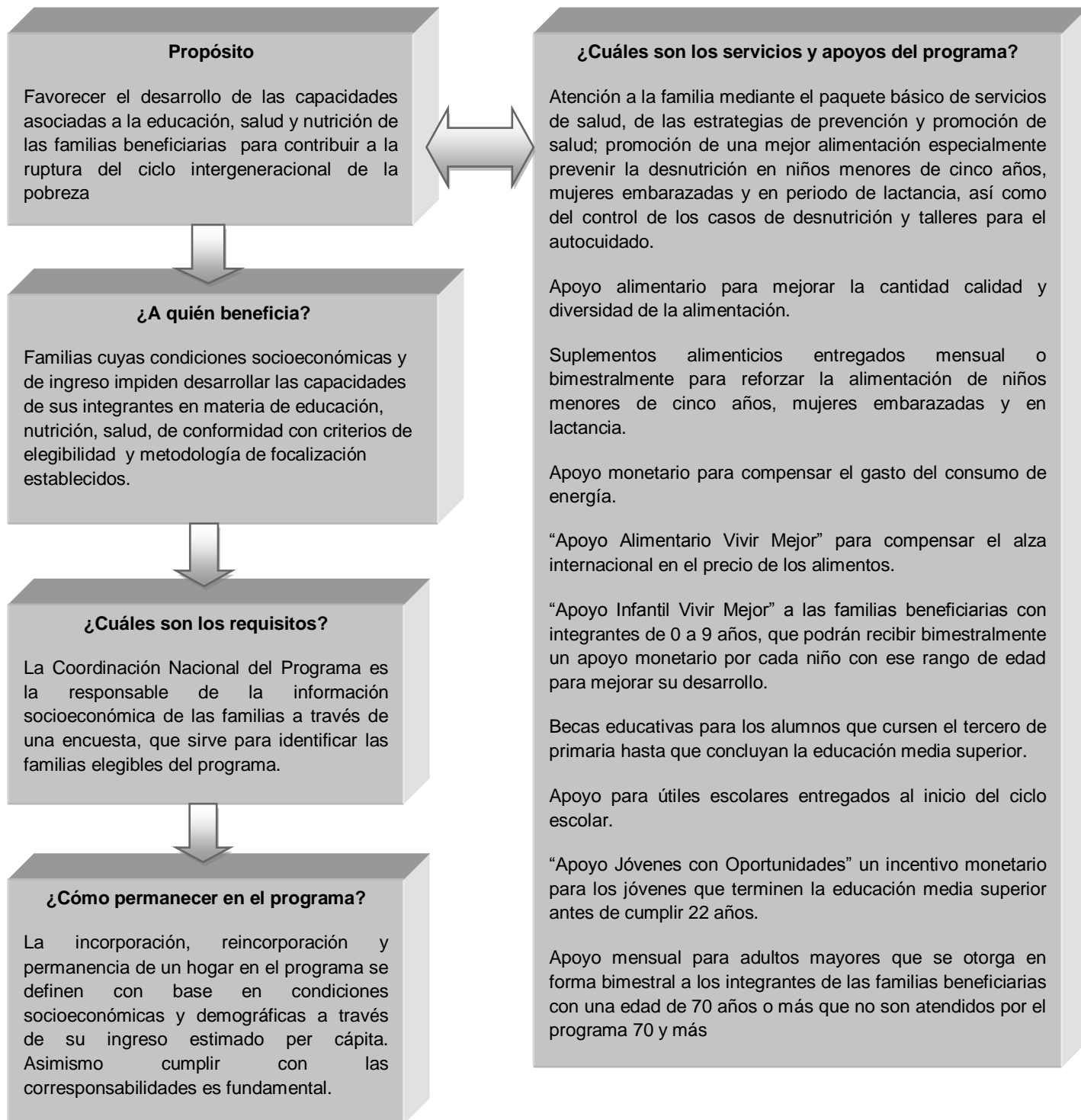
---

<sup>68</sup> Para elaborar el IDH, el organismo internacional mide la esperanza de vida al nacer; la tasa de alfabetización de adultos; la matrícula y duración de estudios; así como el ingreso per cápita de los habitantes de los países en estudio. En 2010 la ONU incorporó tres nuevos indicadores: el Índice de Desarrollo Humano ajustado por la desigualdad; el Índice de Desigualdad de Género y el Índice de Pobreza Multidimensional. Son 135 países los que integran la lista contando con estos indicadores desde hace cuatro décadas y que representan el 92% de la población.

<sup>69</sup> En 2004 durante la inauguración en Shangai, China, de la reunión anual del Banco Mundial (BM) denominada “Creciendo la escala en la reducción de la pobreza”, el entonces presidente del organismo, James D. Wolfensohn, elogió la política social de México, esencialmente el programa Oportunidades recibiendo el reconocimiento internacional. El organismo financiero internacional destacó los logros del programa Oportunidades, y consideró que sería positivo replicarlo en otras latitudes. Josefina Vázquez, en ese momento titular de la SEDESOL, refirió que el esquema social iniciado en 1997 logró reducir en 17% la deserción escolar en primaria en áreas rurales y casi 10% en las zonas urbanas, también se disminuyó en 13% la reprobación escolar en áreas rurales y casi 21% en las zonas urbanas. De igual forma, se incrementó en 85% la matriculación para primer año de secundaria en áreas rurales y

con sus Reglas de Operación en 2012 su objetivo es la satisfacción de las necesidades básicas de familias vulnerables por medio de un paquete de atención que consiste en transferencias en efectivo para alimentación y educación y en acceso a los servicios básicos de salud con un componente de corresponsabilidad. En términos generales OPORTUNIDADES tiene las siguientes características:

**Diagrama 1. Características del Programa Nacional Oportunidades 2012**



Fuente: Elaboración propia “Guía rápida de programas sociales 2012”, SEDESOL

10% en las ciudades, incrementando en 24% más los estudiantes de secundaria. En cuanto a la tasa de mortalidad, la dependencia aseguró que ésta descendió 11%, mientras que la infantil lo ha hecho en 2%. (La jornada, 2004)

De acuerdo con las Reglas de Operación de Oportunidades para 2012 el monto de los apoyos monetarios directos son los siguientes:

<b>Monto Mensual de Apoyos Enero- Junio 2012</b>	
Alimentario	\$305
Alimentario Vivir Mejor *	\$130
Infantil Vivir Mejor *	\$110
Adultos Mayores	\$335

Fuente: Elaboración propia en base a las Reglas de Operación del Programa Nacional Desarrollo Humano Oportunidades, 2012  
 \* Desde 2008, las familias beneficiarias reciben el Apoyo Alimentario Vivir Mejor, un recurso adicional para proteger su economía, ante el alza internacional de los precios de los alimentos. Dos años más tarde las titulares beneficiarias comienzan a recibir el Apoyo Infantil Vivir Mejor, que consiste en dinero en efectivo para cada menor de 0 a 9 años para fortalecer su nutrición y desarrollo. Cada hogar recibe en su caso un máximo de tres apoyos de este tipo.

El monto de los apoyos monetarios para becas educativas se expresa en el siguiente cuadro:

<b>Cuadro 3. Monto Mensual de Apoyos Educativos Enero- Junio 2012</b>		
<b>Primaria</b>	<b>Hombres y Mujeres</b>	
Primero	\$160	
Segundo	\$160	
Tercero	\$160	
Cuarto	\$185	
Quinto	\$240	
Sexto	\$320	
<b>Secundaria</b>	<b>Hombres</b>	<b>Mujeres</b>
Primero	\$465	\$495
Segundo	\$495	\$545
Tercero	\$520	\$600
<b>Educación Media Superior</b>	<b>Hombres</b>	<b>Mujeres</b>
Primero	\$785	\$900
Segundo	\$845	\$960
Tercero	\$895	\$1,020

Fuente: Elaboración propia en base a las Reglas de Operación del Programa Nacional Desarrollo Humano Oportunidades, 2012

El monto máximo de apoyos monetarios que puede recibir mensualmente una familia beneficiaria por concepto de apoyos educativos y alimentarios, para el primer semestre de 2012 se detalla en el siguiente cuadro:

<b>Cuadro 4. Monto máximo mensual por Familia Enero-Junio 2012</b>		
<b>Apoyo</b>	<b>Con becarios en Educación Básica</b>	<b>Con becarios en Educación Media Superior</b>
<b>Alimentario</b>	\$305	\$305
<b>Alimentario Vivir Mejor</b>	\$130	\$130
<b>Subtotal</b>	\$435	\$435
<b>Monto máximo Becas</b>	\$1,225	\$2,245
<b>Monto máximo de Apoyos</b>	\$1,660	\$2,680

Fuente: Elaboración propia en base a las Reglas de Operación del Programa Nacional Desarrollo Humano Oportunidades, 2012

Cada familia podrá recibir hasta 3 apoyos estando sujeto al monto máximo mensual de becas, el monto máximo mensual se incrementará 335 por cada adulto

En cuanto a los mecanismos de focalización han avanzado, esto permite ampliar la cobertura de beneficiarios y asegurar que los recursos lleguen a quien más lo necesitan, especialmente a los estados que presentan altos índices de marginación y menores posibilidades de desarrollo humano. Como se puede apreciar en el Cuadro 5, en 2010 los estados que presentaron los menores Índices de Desarrollo Humano<sup>70</sup> como el caso de Chiapas más de la mitad de su población se vio beneficiada por los apoyos, ese año 6 de cada 10 habitantes fueron apoyados.

<b>Cuadro 5. Índice de Desarrollo Humano y Familias Incorporadas a Oportunidades en 2010</b>			
Entidad	IDH	Familias incorporadas	% de beneficiarios sobre la población del Estado
Chiapas	0.7185	557,942	64.9%
Oaxaca	0.7336	407,032	58.0%
Guerrero	0.7390	322,354	51.7%
Michoacán	0.7575	273,099	34.4%
Veracruz	0.7573	582,282	40.5%
Hidalgo	0.7645	205,270	43.7%
Zacatecas	0.7720	105,986	38.7%
Puebla	0.7674	388,625	36.0%

Fuente: Tomado de la Evaluación al Programa Oportunidades 2010

Debido a que la pobreza se concentra en mayor medida en zonas rurales, en 2010 el programa se distribuyó de la siguiente manera:

<b>Cuadro 6. Hogares beneficiarios por tamaño de localidad</b>			
Menos o igual a 2500 habitantes	Mayor a 2500 y hasta 15000	Mayor de 15000 habitantes	Total de hogares
3,385,443	862,512	952,112	5,200,067

Fuente: Tomado de la Evaluación al Programa Oportunidades 2010

<sup>70</sup> El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) define al desarrollo humano como “el proceso de ampliar la gama de opciones de las personas, brindándoles mayores oportunidades de educación, atención médica, ingreso y empleo e incluso tiene que ver con el total de opciones humanas, desde un entorno físico en buenas condiciones hasta libertades políticas y económicas” (PNUD 1992:18). Se trata de un concepto amplio e integral basado en la idea de bienestar de la población, que ayuda a distinguir entre dos aspectos del desarrollo humano: uno, es la formación de capacidades humanas como un mejor estado de salud o mayores conocimientos; el otro, es el grado en que los individuos emplean las capacidades adquiridas

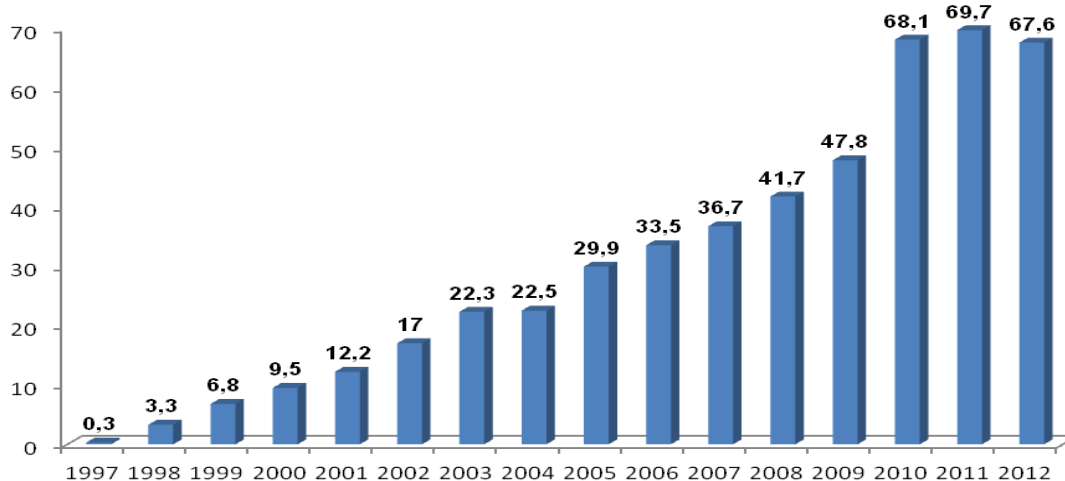
A partir de 2009 se puso en marcha un nuevo Modelo de Atención Urbana “OPORTUNIDADES URBANO”<sup>71</sup>, que inicio como programa piloto, en las ciudades de Puebla, Ecatepec, Juárez, Reynosa, Matamoros, Nuevo Laredo y Tijuana, un año después operaría en todas las ciudades del país con dicho esquema.

Las principales características del nuevo Modelo de Atención Urbana son:

- ✓ Un nuevo esquema de focalización multidimensional a nivel hogar.
- ✓ Acceso a mayores coberturas de servicios de salud que respondan a la dinámica de las urbes y a su problemática epidemiológica.
- ✓ Incrementos en el monto de las becas educativas, en consideración de los mayores costos de oportunidad observados en las zonas urbanas.
- ✓ Sustitución de becas en primaria por apoyo compensatorio a hogares con niños pequeños, respecto a la cobertura prácticamente universal en el nivel primaria.
- ✓ Bonos por aprovechamiento escolar.

En la actualidad OPORTUNIDADES maneja el presupuesto más grande para un programa Federal, en 2010 los recursos autorizados por la Cámara de Diputados ascendieron a 63 mil millones de pesos, 2011 pasaron a 65 mil 141 millones de pesos y llegaron en 2012 a 70 mil millones, representando alrededor del 9.50% del gasto social y 0.53% del PIB en promedio <sup>72</sup>

**Gráfica 6. Presupuesto del Programa Oportunidades y PAL 1997-2012  
(Miles de millones de pesos corrientes)**



Fuente: Elaborado en base a Oportunidades 15 años de resultados SEDESOL (2012)

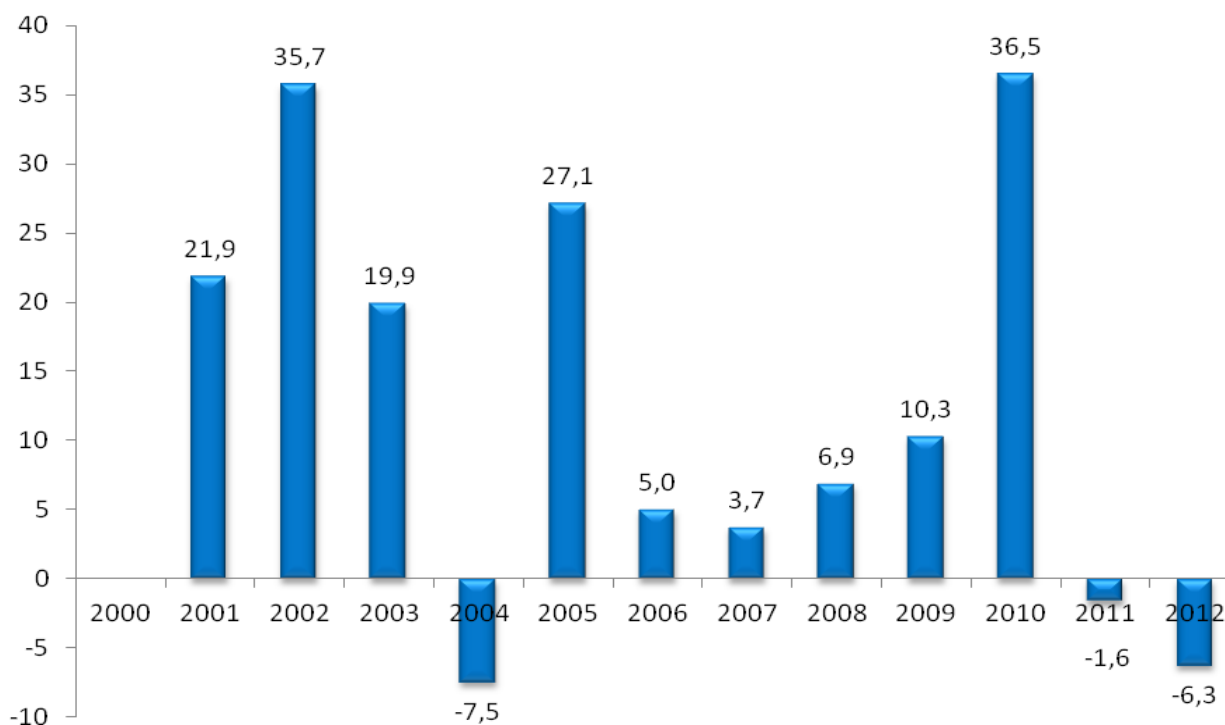
<sup>71</sup> Una nota del Universal destacó: “En plena época electoral la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) lanzará el programa oportunidades urbano con el que se pretende apoyar a 50 mil familias. El secretario Ernesto Cordero Arroyo, titular de SEDESOL, detalló que el programa se aplicará en siete ciudades del estado de México, Puebla y zonas fronterizas, atenderá poblaciones con más de 50 mil habitantes, se aumentará el monto de las becas a los jóvenes de secundaria y bachillerato ya que el costo de la vida en las zonas urbanas es mayor. También se flexibilizará los requisitos de comprobar la asistencia médica. Además, mencionó que los sectores más pobres no se han dejado vencer y los gobiernos deben aumentar sus apoyos.” (El Universal, 2009)

<sup>72</sup> En la gráfica 6 se adiciona el Programa de Apoyo Alimentario dentro de Oportunidades un complemento ante el alza internacional del precio de los alimentos en 2008.

Al igual que se incrementa el presupuesto los beneficiarios muestran la misma tendencia, su cobertura ha ido a la de manera permanente pasando de 300 mil hogares desde el año de su creación en 1997 a 5.8 millones de hogares en 2012 (incluyendo el Programa de Apoyo alimentario asciende a 6.5).

Sin embargo, al analizar el crecimiento presupuestario en términos reales, es decir descontando la inflación, el comportamiento es muy diferente. La Gráfica 7 muestra que la tasa de crecimiento real del presupuesto destinado a OPORTUNIDADES a lo largo de diez años no ha sido constante, en el sexenio reciente su crecimiento es mínimo en comparación con años anteriores, sólo en 2010 tuvo un incremento notable tal vez para contrarrestar los efectos sociales derivados de la crisis presentada un año atrás.

**Gráfica 7. Tasa de crecimiento real del presupuesto destinado al programa Desarrollo Humano Oportunidades de 2000-2012 (Precios constantes de 2003)**



Fuente: Elaboración propia utilizando datos de Oportunidades y el deflactor implícito del PIB

Debido a la relevancia del programa y como lo establecen sus lineamientos ha sido evaluado de manera externa por expertos de diversas instituciones tanto nacionales como internacionales, entre las que destacan: Instituto Internacional de Investigación en Políticas Alimentarias (IFPRI), el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), El Colegio de México (COLMEX), el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), la Universidad Iberoamericana (UIA), el Colegio de Sonora, la Escuela Nacional de Antropología e Historia (Sede Chihuahua), la Universidad de California en Berkeley, el University College London y la Universidad de Pennsylvania. Los diversos estudios convergen en que el programa ha tenido efectos positivos en la población atendida.

#### a) Impactos en educación

En el rubro de educación se argumenta que tiene un impacto significativo en el tiempo de permanencia en la escuela tanto para hombres como en mujeres. También se dice que ha conseguido un mejor aprovechamiento en la asignatura de matemáticas, asimismo, estudiar se ha convertido en la principal ocupación de jóvenes entre los 15 y 25 años de edad tanto hombres como mujeres. Además, niños y jóvenes becados de Oportunidades tienen mejores promedios en comparación con otros becados, especialmente en las áreas de español y matemáticas.

La probabilidad de entrar a la secundaria de los niños de zonas rurales se ha incrementado al igual que la inscripción a secundaria y se ha disminuido que jóvenes entre 16 y 19 años abandonen la escuela en zonas urbanas. Respecto al nivel medio superior se tienen avances significativos, ya que la inscripción en escuelas de nivel medio superior en zonas rurales aumentó en un 85%

Los resultados se ven reflejados en mayor medida en los jóvenes de 15 a 19 años en zonas rurales que conservando el apoyo logran grados de escolaridad más altos y en los niños la tasa de reprobación de grados ha descendido notoriamente.

#### b) Impactos en salud y alimentación

Las familias de Oportunidades incrementaron sus consultas preventivas y curativas cerca del 40% en las zonas rurales. Hay una reducción en la mortalidad materna e infantil a nivel nacional, se incremento la talla de niños menores de 2 años, los niños se enferman con menor frecuencia y por medio de complementos alimenticios tienen consumos adecuados de hierro, zinc y vitaminas A y C.

En los hogares, se han fomentado prácticas de saneamiento básico, y se genera una oportuna identificación de factores de riesgo y atención de infecciones gastrointestinales y respiratorias en la población infantil beneficiaria.

Respecto a salud reproductiva contribuye a la promoción de la salud sexual y reproductiva, las becarias del nivel medio superior cuentan con más información sobre temas de planificación familiar. También se ha logrado que exista una mejor disposición de madres e hijas adscritas al programa para discutir temas de salud reproductiva, métodos anticonceptivos y pruebas de laboratorio.

#### c) Impactos cualitativos

Oportunidades modificó la conducta entre las familias beneficiarias por ejemplo la reducción de la brecha en la asistencia escolar entre hombres y mujeres, cada vez las expectativas de los padres sobre la educación de sus hijas son positivas. Sumado a lo anterior el programa amplió las capacidades



individuales y familiares de endeudamiento y, en ese sentido, ha convertido a las mujeres y sus grupos domésticos en sujetos de crédito.

Otro dato que resaltan las investigaciones externas es que mientras más tiempo se permanezca en el programa los logros son más significativos, por ejemplo, los jóvenes provenientes de familias beneficiarias con mayor antigüedad en el programa, tienen una menor probabilidad de casos de embarazo y de algunas enfermedades de transmisión sexual, asimismo, las mujeres tienden a retrasar el inicio de su vida sexual las mujeres asisten con más frecuencia a servicios prenatales y en mayor proporción atienden su parto con un médico.

También se argumenta, que los beneficiarios pueden insertarse al mercado laboral en la medida en que incrementa la educación y salud de los beneficiarios, ya que en general, individuos con mayor educación tienen mayor probabilidad de empleo y mayores salarios.

Los resultados del programa en términos generales resultan ser positivos, por ejemplo la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) en 2011 destacó los siguientes resultados de OPORTUNIDADES:

#### Educación:

En áreas rurales “Oportunidades” incrementó la inscripción escolar hasta en un 41.5%, aumentó el porcentaje de niños y jóvenes que completaron al menos cinco grados escolares hasta en un 64%, elevó el logro educativo 14% y promovió una edad más temprana de ingreso a la escuela manteniendo un adecuado progreso en ella. También se registraron impactos positivos en pruebas de lectura, escritura y matemáticas. El análisis cualitativo reitera la existencia de efectos importantes sobre los niveles educativos de los niños y detecta en ellos el aumento de la expectativa de vivir una vida diferente a la de sus padres.

En las zonas urbanas el Programa aumentó la inscripción para primaria hasta en 13.3% (sugiriendo también un impacto en la inscripción temprana a la escuela) y para secundaria y preparatoria en 10.9%, incrementó el logro escolar en mayor magnitud en las edades de transición a secundaria, la proporción de niños o adolescentes que acumuló un grado más de escolaridad es mayor hasta en un 30% y redujo las tasas de abandono para los estudiantes de 16 a 19 años en 23.7%. También se registra un aumento del tiempo dedicado a las tareas escolares en el hogar.

#### Trabajo Infantil:

Se ha apreciado la disminución de la participación en actividades asalariadas de los niños rurales de “Oportunidades”, y se concluyó que la menor incidencia de trabajo infantil explicó entre 65 y 82% del aumento de la matrícula; sin embargo, los efectos en el trabajo infantil fueron menores a los observados en la matrícula. La mayor parte de los cambios con las niñas se registraron en adolescentes que combinaron la escuela con las labores del hogar, lo cual implicó la disminución de su tiempo libre.

En el mediano plazo, hubo una reducción significativa en el trabajo infantil de los varones de entre 10 y 14 años; también se indica una disminución sustancial de la participación de los niños varones en actividades agrícolas. Sin embargo, no sucedió lo mismo entre las niñas.

#### Salud y Alimentación:

En zonas rurales, “Oportunidades” aumentó en 35% el uso de servicios de salud públicos, reduciendo el uso de servicios privados, y disminuyó los días de enfermedad para los menores de 6 años y adultos entre 16 y 49 años en 20%. Los días de incapacidad para personas hasta de 49 años se redujeron en 18%. Respecto a enfermedades crónicas, “Oportunidades” redujo la prevalencia de obesidad en 6.4%, de hipertensión en 7.2% y de diabetes en 4.2% en el grupo de beneficiarios. En cuanto a la salud reproductiva, el Programa genera una mayor realización del examen de detección de cáncer cervicouterino de 61%, incrementa hasta en 5.9% el conocimiento de métodos de planificación familiar, aumenta en 17.2% el uso de dichos métodos y 6.7% la atención prenatal en la población beneficiaria. Los datos también muestran que de los adolescentes que participan en el Programa, la proporción de individuos que fuman cigarrillos y consumen alcohol es menor que la proporción del grupo de comparación.

Respecto a la nutrición, en las zonas rurales se observa que la participación en “Oportunidades” está asociada a una menor prevalencia de anemia infantil. Con el Programa los niños de 24 a 71 meses mostraron un crecimiento promedio de 0.67 centímetros mayor que el de los niños no beneficiarios. También se encuentra una mejora del 15% en promedio en las ocho pruebas de habilidades motoras de los niños, y 10% de incremento promedio en dichas habilidades para las niñas. Adicionalmente, OPORTUNIDADES mejoró en alrededor de 9% el desarrollo socioemocional de las niñas. Los hallazgos también sugieren que OPORTUNIDADES ayuda a los niños a recuperarse de una nutrición deficiente.

En las zonas urbanas el 50% de los niños de 6 a 23 meses de edad en “Oportunidades” consumen el complemento alimenticio distribuido por el Programa por lo menos una vez a la semana, de los cuales el 66% lo consume regularmente (de 4 a 7 días por semana). Entre las mujeres en periodo de lactancia, el 25% reportó estar consumiendo el complemento, y cerca de 60% lo prepararon según las recomendaciones de OPORTUNIDADES

OPORTUNIDADES redujo la incidencia de la pobreza en 11.7% y disminuyó la brecha de pobreza en 12.9% en zonas rurales. Este resultado, considerado como variación porcentual, indica que el Programa tuvo un efecto de 17.4% en el nivel de pobreza y de 36.1% en la brecha de pobreza. Tales efectos fueron más importantes en los hogares más pobres.

El Programa logró que las familias rurales aumentaran de manera permanente su consumo en aproximadamente 22% en el mediano plazo. Los gastos aumentaron especialmente en educación y vestuario para los niños; se incrementaron las inversiones que realizan los hogares en agua corriente, y

disminuyeron los gastos en tabaco y alcohol; por su parte, en las familias de áreas urbanas, el consumo mensual de los hogares se incrementó hasta 18%.<sup>73</sup>

Los defensores del programa apuntan que en gran medida su éxito, continuidad y crecimiento se debe a la documentación de sus resultados y a su ardua evaluación que permite realizar mejoras constantes. En conclusión su diseño combina la entrega de recursos en efectivo con intervenciones coordinadas en salud, educación y nutrición con el fin de que en el corto plazo se mejoren las condiciones socioeconómicas y el ingreso de los hogares más pobres, y a mediano plazo los beneficiarios desarrollen sus capacidades al incentivar la asistencia a las unidades de salud y a la escuela.

#### 4.4.1 Los grandes logros de OPORTUNIDADES ¿15 años de éxito?

A quince años de su creación PROGRESA-OPORTUNIDADES se dice que ha provocado un cambio importante en la vida de la población que atiende, ya que sus impactos positivos en la educación, salud y nutrición de las familias más pobres le han valido el reconocimiento internacional. Además, su costo operativo lo coloca como uno de los programas sociales más eficientes del mundo, organismos como el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) lo han calificado como una práctica exitosa de política social y modelo a seguir por otros países en sus esfuerzos de combate a la pobreza.

Siguiendo los informes del gobierno federal, Oportunidades ha demostrado ser un programa de resultados que al desarrollar el capital humano impulsa a la población que atiende a vivir mejor. Es un programa sin precedentes, que le ha dado un giro de 360 grados al sentido de la política social en México: en vez de gastar en soluciones de corto plazo invierte en el desarrollo futuro de todos los miembros de una familia. Durante la Administración del Presidente Felipe Calderón se ampliaron tanto los apoyos como el número de beneficiarios de este programa. (Oportunidades, 2010)

El avance en su cobertura es importante, el presupuesto cada vez es mayor, además se han creado programas complementarios, por ejemplo: en 2006 se creó el Apoyo para Adultos Mayores, que otorga una ayuda económica de 315 pesos mensuales para cada una de las personas mayores de 70 años integrantes de las familias beneficiarias; un año más tarde se creó el Apoyo Energético una transferencia monetaria de 60 pesos mensuales para compensar los gastos de luz gas y combustible en los hogares; en 2008 apareció el Apoyo Alimentario para vivir mejor un apoyo de 120 pesos mensuales que se otorga a las familias beneficiarias para compensar el alza internacional en el precio de los alimentos y en 2010 apareció el apoyo infantil vivir mejor una ayuda mensual de 105 pesos por cada hijo menor de 10 años que

---

<sup>73</sup> Datos obtenidos del Diplomado en Regulación impartido por la COFEMER, específicamente del modulo "Regulación Social caso de estudio: Del programa "Progres a Oportunidades"

asista a la escuela a la par se creó el Programa de Apoyo Alimentario (PAL) llegando en 2012 a cubrir a 670 mil familias con un apoyo monetario mensual promedio de 456 pesos. (OPORTUNIDADES, 2010)

La SEDESOL indica que a más de 15 años de operación OPORTUNIDADES ha demostrado que sí funciona, la concertación interinstitucional y la corresponsabilidad de sus beneficiarios están impactando positivamente la vida de más de 30 millones de mexicanos que ahora pueden vivir mejor.

Conjuntamente a sus logros, los gastos operativos, que incluyen conceptos como apoyo a la administración, evaluaciones externas del programa, la realización de las encuestas socioeconómicas y los costos bancarios de las transferencias monetarias; son relativamente estables. Aproximadamente, 5% del gasto ejercido se ha destinado cada año a asegurar la operación del programa.

En conjunto Oportunidades y PAL en 2012, benefician a cerca de 6.5 millones de familias, lo que representa 34 millones de mexicanos. Prácticamente 1 de cada 3 mexicanos recibe los apoyos de alguno de estos dos programas. . (Presidencia de la Republica, 2012)

Por sus características (entrega de recursos con corresponsabilidad) le ha valido a Oportunidades contar con reconocimiento internacional, por lo que gran número de representantes de diversos países lo visitan para conocer su operación y poder implantarlo en sus naciones.

La estrategia es viable teóricamente porque los apoyos económicos sirven para que las familias, principalmente los niños, puedan comer mejor, por tanto gozar de mejor salud y no abandonar la escuela. En este sentido la mejora en los componentes educación, salud y nutrición, disminuye la falta de oportunidades para salir adelante y alcanzar las condiciones mínimas de bienestar.

Sin embargo, no se puede hacer una evaluación a fondo del programa cuando sus elementos claves los controla el evaluado: la agenda, la selección de las instituciones y, en muchos casos, de los investigadores mismos, la información del programa y de los hogares, y la forma en que se publican y presentan públicamente los resultados.

El análisis que realiza Martínez (2009) al componente alimentario del programa OPORTUNIDADES demuestra que los impactos cualitativos en alimentación no son satisfactorios ya que no todos los beneficiarios reciben los complementos alimenticios de manera puntual, en algunas familias no se entregan. Además, la mayor parte de las familias no preparan los complementos tal como se les indica, por otro lado un 40% de los niños beneficiarios no consume los complementos de manera regular y en algunos casos no lo consumen.

En educación, el componente más importante de los tres en cuanto a recursos, este hecho pone en duda las virtudes del capital humano que promueve.

En la Cuenta Pública de 2010 la Auditoría Superior de la Federación (ASF) realizó una auditoría al Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) con el objetivo de “fiscalizar la gestión financiera de los recursos públicos federales aplicados en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en su Componente Educativo en el nivel medio superior, para verificar el cumplimiento de sus objetivos”.<sup>74</sup>

Las instancias participantes en OPORTUNIDADES en cuanto a educación media superior son la SEDESOL a través de la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (CNPDHO) responsable del componente educativo y la SEP por medio del CONAFE responsable de transferir los recursos para que la CNPDHO opere el componente educativo del programa. Entre los hallazgos de la auditoría estuvieron:

- La CNPDHO no diseñó indicadores ni metas de cobertura de localidades en donde los becarios acuden a escuelas de educación media superior.
- La CNPDHO no diseñó indicadores ni metas de cobertura respecto de escuelas y matrícula en el ámbito nacional para la educación media superior.
- La CNPDHO alcanzó una participación de mujeres becarias respecto de la matrícula nacional de 1.4%, inferior a la meta prevista que fue de 3.0%.
- La CNPDHO no estableció indicadores ni metas para incentivar la terminación escolar de los hijos de las familias beneficiarias que causaron la educación media superior

Existen dos elementos del documento claves, que contradicen los logros mencionados en fuentes del poder ejecutivo. El primero, en el informe de resultados se hace un análisis del Ciclo generacional 2001 a 2009-2010, es decir se analiza el comportamiento de una generación de becarios de OPORTUNIDADES desde el tercer año de primaria hasta la educación media superior; los resultados son muy interesantes.

En el ciclo escolar 2000-2001 se encontraban 451.8 miles de becarios (100%) en tercer grado de primaria, el 79% (356.9 miles) continuó en cuarto grado en el ciclo escolar 2001-2002, para el quinto grado el 67.4% (304.4 miles) ya en el periodo 2003-2004, para el periodo 2003-2004 cuando los niños se encontraban en sexto grado continuó el 60.3% (272.3 miles) de los becarios.

En la educación secundaria de esos 272.3 miles de becarios que egresaron de la primaria, el 49.2% (221.1 miles) continuó recibiendo los apoyos del programa el primer año de secundaria en el ciclo 2004-2005, de los becarios que terminaron el primer grado de secundaria continuó el 44.2% (199.6 miles) en segundo grado en el ciclo 2005-2006 y en tercer grado sólo llegaron el 39.1% (176.5 miles) de los becarios en el ciclo 2006-2007.

---

<sup>74</sup> El documento se encuentra disponible en la página de internet de la ASF, puntualmente en el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010.

En educación media superior de esos 176.5 miles de becarios que concluyeron la secundaria, el 20.2% (91.3 miles) continuó con los apoyos educativos del programa en primer grado de educación media superior en el ciclo escolar 2007-2008, el 14.7% (66.4 miles) en el segundo grado en el ciclo 2008-2009 y en tercer grado el 12.4% (56 miles)

Lo anterior significó que de cada 100 becarios que obtuvieron desde el tercer grado de primaria los beneficios del programa sólo 12 continuaron siendo becarios en el tercer año de educación media superior en el periodo de 2000-2010.

El segundo elemento a destacar es que en la prueba ENLACE de los 38.0 miles de becarios en el ciclo 2009-2010 que realizaron la prueba de comprensión lectora, 1.3 miles (3.4%) se situaron en nivel “Excelente”; 13.4 miles (35.3%) en el “Bueno”; 14.2 miles (37.4%) en el “Elemental” y 9.1 miles (23.9%) en el “Insuficiente”. Respecto a la habilidad matemática, el 0.9 miles (2.4%) se ubicaron en el nivel “Excelente”; 3.7 miles (9.7%) en el “Bueno”, 12.1 miles (31.8%) en el “Elemental” y 21.3 miles (56.1%) en el “Insuficiente”. Tanto en español como en matemáticas los becarios de OPORTUNIDADES obtuvieron resultados más bajos que el promedio de los no becarios.

Ambos sucesos invalidan la lógica y los logros del programa, ya que si se parte del supuesto que un mayor grado de instrucción se traduce en mayores opciones de empleo y mejores salarios por lo que se puede adquirir un ingreso permanente y con ello superar definitivamente la pobreza, en la realidad son muy pocos los niños que siendo beneficiarios desde primaria llegan a concluir el bachillerato, además el mínimo que lo concluye manifiesta tener menores habilidades en asignaturas elementales. Por lo tanto, si OPORTUNIDADES supone que mejorar alimentación y salud permitirá que los jóvenes estudien y así consigan empleos remunerados en los hechos el componente al que se le destina la mayor parte de los recursos es ineficiente, y la situación se agrava cuando esos jóvenes tienen que incorporarse al mercado laboral cada vez más reducido, global y competitivo.

En otras palabras el programa resulta ineficaz ante el incumplimiento del ciclo de vida, aparentemente en el primer periodo de vida los beneficiarios mejoran su situación en los componentes de alimentación y salud, sin embargo en el segundo periodo cuando supuestamente incrementan sus capacidades y son jóvenes productivas está muy lejos de cumplirse porque la educación es precaria y es el principal vehículo que les permitirá acceder a un empleo, eso sin contar si es formal o informal. Asimismo, el tercer periodo de vida es aun más ilusorio si considera el programa que esos jóvenes encuentran un trabajo bien remunerado podrán financiar su consumo en una edad más avanzada.

#### 4.5 La magnitud del problema parece superar a los programas sociales

El primer gran reto para la administración del cambio se presentó en 2006 puesto que concluía su mandato y era momento de rendir cuentas sobre el trabajo realizado con la intención de aspirar a continuar en la presidencia un sexenio más. En mayo de ese año, estando la contienda electoral en el punto más

álvido se presentaría un informe sobre la situación de la pobreza del país, ya que el combate a la pobreza y la desigualdad social se habían convertido en una de las propuestas centrales de los partidos anfitriones de la elección: Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el partido gobernante en ese momento Partido Acción Nacional (PAN).

La propuesta de lanzar el informe sorprendió porque presentar datos sociales en un año electoral es un gran riesgo, sin embargo, la confianza en los programas sociales era grande (específicamente en OPORTUNIDADES) y estaba respaldada por el crecimiento económico registrado durante dos años a una tasa superior a la dinámica demográfica<sup>75</sup>. Se creyó que con un mayor gasto destinado a programas sociales y un mayor crecimiento económico las condiciones de vida de la población habían mejorado.

El informe estaba basado en la Encuesta Nacional Ingreso-Gasto de los Hogares (ENIGH)<sup>76</sup>, la última disponible era la de 2004 y la siguiente no se levantaría hasta 2006 para ser publicada el siguiente año. Sin embargo, en 2005 la oficina responsable de los programas sociales en la administración de Fox había financiado una encuesta cuyos datos se presentarían en el año de las elecciones.

Los resultados de la ENIGH 2005 no se presentaron en mayo de 2006 como se prometió, fue hasta septiembre, pronto se entendió el retraso. El CONEVAL dio a conocer las cifras sobre la evolución de la Pobreza en México y reveló que a nivel nacional en 2005 se registró un agravamiento de la pobreza en el país.

Según los especialistas al medir la pobreza por ingresos ésta se incrementó en sus 3 tipos, pero más alarmante resultó que la pobreza alimentaria aumentó en 1 039 725 de personas, con un ingreso per capita menor al necesario para cubrir los requerimientos de una canasta básica mínima definida por el INEGI y la CEPAL, otro dato interesante fue que a escala nacional el número de pobres se incrementó especialmente en el ámbito rural; la realidad estaba por revelarse.

Si bien en los primeros años del gobierno foxista algunos estudios señalaban que la pobreza había disminuido<sup>77</sup> en estudios como los de la CEPAL en su "Panorama Social de América Latina 2006 dejó ver

---

<sup>75</sup> En 2004 el PIB creció 4.2% y 3% para 2005, la tasa anual de crecimiento poblacional fue de 1 y 1.1 respectivamente. ( Banco de México, 2005)

<sup>76</sup> Esta encuesta se elabora desde 1984 y es el instrumento fundamental para la determinar la evolución de la pobreza y la distribución del ingreso en el país. A partir de 1992 se realiza con una periodicidad bienal con excepción de 2005, ya que fue un levantamiento extraordinario. [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)

<sup>77</sup> No solo en los primeros años, por ejemplo, de acuerdo con el II Informe sobre Pobreza en México realizado por el Banco Mundial la pobreza en México bajó de una tasa de 24.2 a 17.6% en el periodo de 2001-2005. La directora para Colombia y México del Banco Mundial, Isabel Guerrero Pulgar, señaló que la pobreza urbana ha sido mucho más difícil de reducir, mientras que la rural presentó una baja de 42 a 27.9% de la población en pobreza extrema. Destacó que estas bajas en las tasas de pobreza colocan al país en niveles similares a los del llamado éxito asiático. Para el Banco Mundial, dijo, es muy importante conocer los resultados de México en materia de combate a la pobreza en los últimos cuatro años, ya que muestra a un gobierno y un equipo comprometidos con este fenómeno y muestra que es posible reducir la pobreza. Ante el presidente Vicente Fox, resaltó que la reducción en la pobreza que experimentó

que la pobreza permaneció constante en los últimos 15 años y para el caso de Ecuador, México y Uruguay esta creció. (Panorama Social América Latina, 2006:25)

Más interesante resultó el comportamiento de la pobreza a lo largo del sexenio ya que en los años de estancamiento económico 2001 y 2003 retrocedió, es decir, en ese periodo mientras la economía se estancó no sólo la población en situación de pobreza alimentaria disminuyó (24% del total en el país a 17.4%), sino también la de pobreza de patrimonio y la de capacidades.

Una vez presentado el informe atrasado, las críticas no se hicieron esperar por parte de algunos académicos acusando que la ENIGH había sufrido modificaciones por ejemplo en el cuestionario y en su metodología. No obstante, independientemente de que hubiera manipulación metodológica no había forma de demostrar grandes avances sociales.

En 2005 al inaugurar el Congreso Nacional Combate a la Pobreza y Progreso Solidario, Desafío, Sociedad y Gobierno 2006-2012 organizado por diversas agrupaciones filantrópicas, la entonces secretaria de SEDESOL Josefina Vázquez Mota, expresó que de acuerdo con cifras oficiales se estimó que en 1994 en México había 55 millones 600 mil de personas se encontraban en pobreza, del total 21 millones 100 mil eran pobres extremos y que con la crisis de 1995, la pobreza se disparó a 69.6 millones. La funcionaria argumentó:

“Los pobres extremos, es decir, aquellos cuyos ingresos no resultaban suficientes para comer, pasaron de 21.1 millones a 37.1 millones en 1996. En la actualidad, hay 47 millones de pobres en México y de ellos 17.3 millones que viven en la miseria...Nos ha costado casi 10 años regresar a los niveles que teníamos en 1994” (El Universal, 2005)

Esto demostraba que los daños ocasionados a mitad de los noventa se habían arrastrado hasta el final del sexenio del cambio y los avances en materia social resultaban nulos, además mostraban que en lugar de reducir la pobreza la dejaban en un nivel mayor que al registrado en su inicio. Pese a los resultados, el partido del cambio no perdió la presidencia para el sexenio 2006-2012 y continuó por la misma línea en la estrategia de combate a la pobreza reforzando su normatividad, transparencia, medición e incrementando su presupuesto. La prueba de fuego es saber si los programas sociales desde su instrumentación han contribuido en la reducción de la pobreza, el siguiente cuadro muestra la evolución de la pobreza por ingresos en el período 1992-2010:

---

México en los últimos cuatro años ha sido la más rápida de América Latina, sin embargo ha tomado una década recuperar los niveles de pobreza que existían antes de la crisis de 1995. (El Universal, 2005)



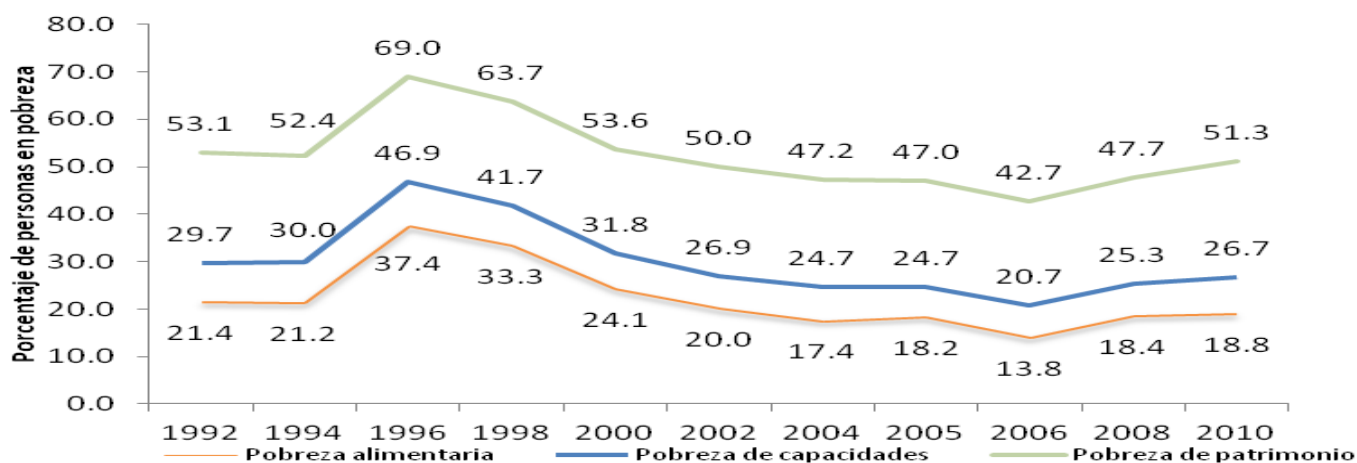
**Cuadro 7. Evolución de la pobreza por ingresos, 1992 a 2010 (personas)**

	Número de Personas			Porcentajes		
	Alimentaria	Capacidades	Patrimonio	Alimentaria	Capacidades	Patrimonio
<b>1992</b>	18.579.252	25.772.159	46.138.837	21,4	29,7	53,1
<b>1994</b>	19.018.063	26.908.870	47.045.221	21,2	30,0	52,4
<b>1996</b>	34.654.309	43.444.956	63.967.416	37,4	46,9	69,0
<b>1998</b>	31.682.407	39.751.061	60.671.333	33,3	41,7	63,7
<b>2000</b>	23.722.151	31.216.334	52.700.549	24,1	31,8	53,6
<b>2002</b>	20.139.753	27.085.351	50.406.024	20,0	26,9	50,0
<b>2004</b>	17.914.516	25.435.261	48.625.044	17,4	24,7	47,2
<b>2005</b>	18.954.241	25.669.769	48.895.535	18,2	24,7	47,0
<b>2006</b>	14.742.740	22.072.988	45.502.304	13,8	20,7	42,7
<b>2008</b>	20.214.520	27.767.512	52.293.719	18,4	25,3	47,7
<b>2010</b>	21.204.441	30.029.507	57.707.660	18,8	26,7	51,3

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGH de 1992 a 2010.

Gráficamente:

**Gráfica 8. Evolución de la pobreza por ingresos nacional 1992-2010 (Porcentaje de personas)**



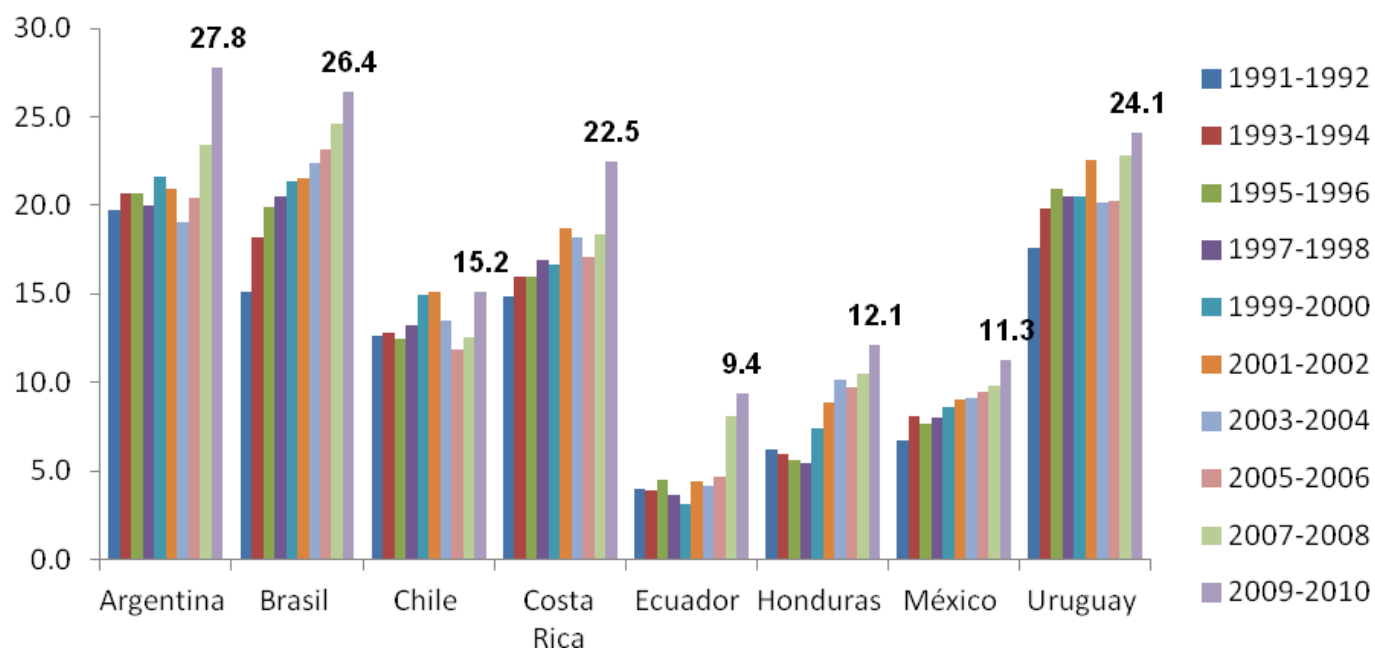
Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGH de 1992 a 2010.

Como lo muestran fuentes oficiales la pobreza mantuvo una tendencia descendente con incrementos notables en años sucesivos a los contextos de crisis (1996 y 2010), en cuanto a la pobreza extrema a partir de 2006 tuvo un descenso importante pero hacia 2008 se recuperó. Las mediciones apuntan a lo largo de 18 años el número de pobres se mantiene en un promedio de 52 millones, cerca de la mitad del país, y la pobreza extrema parece tener los niveles de hace décadas. Esto resulta escandaloso y puede llegarse a una afirmación, los programas sociales no han cumplido con su propósito, reducir la pobreza.

#### 4.6 La articulación de una estrategia integral de combate a la pobreza

Los programas sociales, específicamente los que fomentan el capital humano, como se ha visto, son los que auguran disminuir la pobreza, especialmente la extrema, esta vía se ha seguido a lo largo de 15 años, por lo que se han invertido muchos recursos humanos y monetarios. Se han convertido en un orgullo para los gobiernos tanto local como federal y la administración de Calderón alardea de su gran trabajo en los aspectos sociales al resaltar que tiene el gasto social más alto de la historia.

**Grafica 9. Gasto Público Social de países seleccionados como porcentaje del PIB entre 1991-2010 (Porcentajes)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la publicación de CEPAL "Panorama Social de América Latina 2012"

La gráfica muestra que efectivamente en el sexenio de Calderón el gasto social ha ido en ascenso hasta llegar al 11.3% en relación en PIB, contrastado con años anteriores que en promedio rondaba el 9.0% si es el más alto. No obstante si se compara con países del continente que actualmente gozan de mejores niveles de bienestar como el caso de Brasil y Uruguay, los recursos destinados son marginales.

El discurso que sintetiza parte del trabajo de un sexenio en materia de lo social fue el proclamado el 2 de septiembre en 2011 por Heriberto Félix Guerra titular de SEDESOL. En él se afirma que en los últimos cinco años (2006-2011) se ha conseguido mejorar la calidad de vida de miles de familias mexicanas en situación de pobreza y marginación, asegurando que durante el gobierno del Presidente Felipe Calderón se ha destinado el gasto más alto para la superación de la pobreza, que en 2011 asciende a 411 mil millones de pesos y al 2012 llegará a los 500 mil millones de pesos.

Sostuvo que en materia social se ha invertido más que en materia de seguridad, lo que ha contribuido al fortalecimiento del tejido social, a través del rescate de espacios públicos y el mejoramiento de

infraestructura urbana.<sup>78</sup> Mencionó que la política social se ha humanizado, ya que en el centro de todas sus acciones está el ciudadano, más allá de banderas partidistas o ideológicas, con el único propósito de llevar bienestar a las familias más vulnerables del país, entre ellas a las que viven en las comunidades indígenas. En este sentido, consideró que pese al impacto de la crisis económica internacional, la peor que en los últimos años haya enfrentado México, el trabajo institucional ha permitido que las condiciones de vida de los mexicanos con mayores carencias no se deterioraran, como ocurría en el pasado, sino que por el contrario se fortalecieron, como sucedió en las zonas rurales, donde la pobreza disminuyó en 2.3%, resultado de la correcta focalización de la política social.

Respecto a la pobreza alimentaria y de capacidades aseguró que gracias a que se incrementaron en un 50% las transferencias de Oportunidades y el Programa Apoyo Alimentario, ambas disminuyeron. Actualmente, el 40% de los ingresos de las familias más vulnerables provienen de las transferencias del Gobierno Federal, además de que con los apoyos de Oportunidades y 70 y Más, entre otros programas del Gobierno Federal, se evitó que 1.7 millones de personas cayeran en pobreza extrema, afirmó el funcionario federal, al enfatizar que la focalización de la política social es correcta y muestra el camino para avanzar en la superación de los rezagos

Citó el reciente informe del CONEVAL (2012), que de 2008 a 2010 un total de 9 millones más de mexicanos tienen garantizado su acceso a servicios de salud; 3 millones de personas accedieron a la seguridad social; 2.3 millones más que en 2008 viven con calidad de vida y espacios en su vivienda, en tanto que 2.6 millones tienen en su casa agua, luz, drenaje, calles pavimentadas y pisos de cemento.

El secretario, argumentó que gracias a la operatividad de los programas sociales como Oportunidades y el PAL se beneficia a 6.4 millones de familias con salud, alimentación y becas escolares. El programa Piso Firme, en tan sólo tres años consiguió construir 2 millones 300 mil pisos de cemento y la meta para el 2012 es que no haya ninguna familia en México viviendo en piso de tierra. De 2008 a 2010, el porcentaje de población que vivía en pisos de tierra disminuyó 8.5%. Asimismo, respecto a producción se trabajó en 3 mil 548 proyectos Productivos, en beneficio de 52 mil personas de comunidades rurales, y en los cuales se han invertido 28 mil millones de pesos en infraestructura básica

Informó también que se han atendido a 830 mil niñas y niños en las 9 mil 300 estancias infantiles mediante el Programa de Estancias Infantiles, y la meta para fin de año es llegar a 10 mil estancias, para seguir apoyando a madres jefas de familia y padres solos, con el propósito de que puedan trabajar o estudiar con la certeza de que sus hijos están seguros y con las atenciones adecuadas para alcanzar su pleno desarrollo. El programa alcanza a 429 municipios con población predominantemente indígena, además de que 2 mil 157 estancias atienden a 2 mil 928 niños con alguna discapacidad

---

<sup>78</sup> También citó como ejemplo, los avances que se presentan mediante el Programa de Rescate de Espacios Públicos, que entre otros logros ha permitido construir mil 200 canchas de fútbol en todo el país, donde hoy se celebra la copa Telmex, en la cual participan más de 200 mil jóvenes, que además de recibir beneficios a su salud promueven valores como la disciplina, honestidad, competitividad, compañerismo y amistad, entre otros. ¿Acaso estos factores disminuyen la pobreza?

Aun cuando el abatimiento de la pobreza por ingreso en México parece modesto, respecto a la mayoría de países de la región, según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), nuestro país es uno de los pocos que muestra un decremento en las tasas de pobreza en la última década, junto con Noruega, Francia y Grecia. México pasó de 21.7 a 18.4 por ciento; Noruega de 7.1 a 6.8 por ciento; Francia de 7.5 a 7.1, y Grecia de 13.9 a 12.6 por ciento.

En resumen, el discurso trata de resaltar que en México se han alcanzado importantes logros en términos de bienestar, destacando como una de las economías de mayor desarrollo social y humano de la región, incluso por arriba del promedio de los países con Índice de Desarrollo Humano (IDH) alto, de acuerdo al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Sin embargo, como sucedió en 2006 al presentar los resultados de reducción de pobreza el panorama no fue tan favorable. En noviembre de 2012 una noticia sobre el CONEVAL indica que las metas de reducción de pobreza no fueron alcanzadas. La nota se difundió por los diversos medios de comunicación del país,

La Jornada informó:

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), aseveró que no se cumplieron las metas de este año para reducir la pobreza en el país, debido al alza de precios de productos básicos por encima de la inflación y a un estancamiento de los salarios... los principales retos para la nueva administración será el de incrementar el poder adquisitivo porque una condición necesaria para el cumplimiento de los derechos sociales es elevar el nivel de vida de la población. Así como mejorar la calidad educativa y de los servicios de salud, ampliar el Programa de Apoyo Alimentario, porque actualmente 500 mil pobres no tienen ese beneficio debido a lo disperso de sus comunidades.

La nota hace referencia a los resultados del Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2012 presentado el 15 de noviembre de 2012. El documento es fundamental para entender la situación actual de los programas sociales, contiene elementos de suma importancia. El Informe señala que existe un incremento en la cobertura de servicios básicos a la población, principalmente en la de menores ingresos; de igual forma hubo avances importantes en la cobertura de programas sociales que atienden riesgos asociados a la seguridad social. La reducción de la pobreza ha quedado limitada por la falta de incremento del ingreso real de las familias, causado por dos factores principalmente: problemas coyunturales (crisis financiera y aumento en el precio de los alimentos) y de largo plazo (muy lento crecimiento económico e insuficiente creación de empleos).

Otro dato a destacar es que el nivel de acceso y la calidad de los programas de protección social son desiguales pues se entregan bienes y servicios diferentes a individuos con necesidades y riesgos similares, por lo tanto sugiere que el objetivo de la política de desarrollo social debe ser el acceso efectivo universal a los derechos sociales.

Menciona que los programas de desarrollo social deben ser un complemento de políticas más integrales que incrementen el crecimiento económico, el ingreso real en el país y el acceso efectivo a los derechos sociales. Para conseguir los objetivos, las recomendaciones van en el sentido de crear estrategias universales que incluyan programas focalizados para cumplir con el acceso efectivo de todos los grupos sociales, acompañado de un crecimiento económico, condición necesaria para el cumplimiento de derechos sociales de forma eficiente y para poder elevar el nivel de vida de la población. (CONEVAL, 2012)

Asimismo, no es posible que sólo una secretaria del Gobierno Federal tenga el objetivo reducir la pobreza, por lo que es necesario que diversas dependencias y gobiernos locales tengan como objetivo reducir la pobreza. Sin embargo, el punto más importante de las propuestas de CONEVAL, compatible con lo señalado en el PNUD de 2011, es el hecho de construir un Sistema de Protección Social que contribuya al ejercicio efectivo de los derechos sociales, el cual esté integrado conceptual e institucionalmente, tenga cobertura para toda la población y cuente con instrumentos para enfrentar tanto los riesgos de largo como de corto plazo, entre otros aspectos.

En conclusión, se resalta que los programas en general funcionan pero no son suficientes para reducir la pobreza, cerca de 52 millones de mexicanos, puesto que los determinantes de esta son la falta de empleos y salarios bajos, aumento en el precio de los alimentos, insuficiente cobertura y calidad de los servicios de salud y educación, así como en seguridad social, baja productividad y competitividad, insuficiente inversión pública y privada y desigualdad de oportunidades. Los programas deben ser complemento de políticas más integrales que incrementen el crecimiento económico y el ingreso.

Las propuestas, apuntan a responder interrogantes tan complejas que han estado y siguen presentes en el debate político y económico, ¿Cómo generar fuentes empleo? ¿De qué manera incrementar la productividad? ¿Qué factores contribuyen a la competitividad? y en general ¿Cómo generar crecimiento económico? Cada uno de estos temas es abordado por políticos e investigadores, desde diferentes enfoques.

Entonces, si la pobreza depende de factores tan complicados que hoy en día no hay consenso en cuanto al camino a seguir para lograr crecimiento económico, mayores empleos, mayor productividad, mayor inversión, mayor competitividad ¿Bajo estas restricciones qué papel juegan los programas sociales?

Se distinguen dos elementos centrales, el primero es que a la par de la creación de un programa social que fomenta el capital humano, en el sexenio de Calderón se amplía una red de programas que brindan protección social pretendiendo sustituir los beneficios de la seguridad social, es decir, se dirigen a personas que no gozan de una relación laboral formal. Esto significa, que se incrementan los derechos sociales en un sector de la población sin cuestionarse sus obligaciones, es decir, como se va a financiar un gasto que aparentemente nadie paga.

El segundo elemento que desprende del anterior, es que si bien el programa que concentra la mayor parte de lo destinado a desarrollo social y que supuestamente pretende formar jóvenes bien alimentados, educados y con buena salud, aunque cumpliera sus objetivos parece no tener cabida ante el contexto económico actual del país, pero más grave es que al parecer no es compatible con las otras herramientas de política social, específicamente, la seguridad social y la red de protección social que empieza a construirse.

## Capítulo 5 Los retos de los programas sociales

Hasta este momento, se ha explicado la evolución del combate a la pobreza por medio de programas sociales focalizados iniciada en las últimas tres décadas, en este camino sufrieron diversas transformaciones, en un inicio fueron medidas compensatorias de los ajustes económicos y legitimización política, transitando hacia un mejoramiento en el diseño, institucionalización, métodos sofisticados para su evaluación, mejoramiento en la transparencia y rendición de cuentas, convirtiéndose hoy día en orgullo de las administraciones federales y elogiados a nivel internacional.

Aunque a últimas fechas los programas sociales se han incrementado y diversificado atacando las posibles causas de pobreza, en esencia el gobierno sigue cabalmente los postulados de la ortodoxia, reflejándose en su naturaleza y en el presupuesto destinado en mayor medida a programas orientados a desarrollo de capacidades en detrimento de los productivos, particularmente OPORTUNIDADES. De esta manera, la solución a la pobreza extrema queda acotada a un programa, que se ha convertido en la última década el pilar del desarrollo social.

Recientemente, se crearon una serie de programas que pretenden proteger a las personas sin acceso a servicios básicos por no tener una relación con la economía formal, integrando actualmente parte de una red de protección social que intentan asemejarse a los servicios proporcionados por la seguridad social, entre los que destacan: seguro popular, programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras, programa 70 y más, programa de ahorro y subsidio para la vivienda tu casa; estos programas en poco tiempo adquieren relevancia en monto y cobertura. En conjunto para 2012 el número asciende a 273 programas y acciones sociales a nivel federal que tienen el objetivo de reducir significativamente el número de mexicanos en condición de pobreza. En el discurso son manejados como políticas públicas que superaran el enfoque asistencialista, de modo que las personas puedan adquirir y generar oportunidades de trabajo.

Desacreditar los programas sociales por el número de individuos que se encuentran en situación de pobreza es un argumento limitado, ya que la naturaleza de los programas es la dotación de algunos insumos para crear capacidades aunque sean evaluados en términos de pobreza en el primer aspecto tienen algunos resultados positivos.

No obstante, el punto nodal es que en todos los programas existe una segunda fase no explícita, es decir, una vez que a los individuos se les dota de servicios básicos y mejoran sus condiciones de vida, deben encontrar empleo para que superen su condición de forma permanente, esto no se cumple; y en el programa Oportunidades este factor adquiere un tono muy especial.

En este sentido, la condición para erradicar la pobreza queda delegada esencialmente a otras cuestiones económicas, por esta razón se argumenta que la solución se encuentra en las llamadas reformas estructurales, puesto que estas tendrán múltiples beneficios, principalmente mayor crecimiento económico

y mayor empleo, lo que permitirá incorporar a los que hoy en día son beneficiarios de los programas, disminuyendo la pobreza y aumentando el bienestar de la población en general.

Pensar en un escenario idealizado, encierra una serie de dudas, principalmente dos. En primera instancia lograr que las reformas sean aprobadas, cuando los resultados prometidos se ven con desconfianza y el factor político es decisivo. El segundo, es que de llegarse a aprobar, confiarse demasiado en que estas *per se* conseguirán los objetivos señalados es algo aventurado, además si los efectos son positivos no llegarán inmediatamente y el problema de la pobreza es inaplazable.

Por tal motivo, es necesario analizar los desafíos que enfrentan y afrontarán los programas sociales y el papel que pueden llegar a tener ante un escenario previsible. En los siguientes apartados se abordarán algunos de los retos que encierra el combate a la pobreza por medio de programas sociales, encauzando el análisis principalmente a los programas de transferencias condicionadas, que como se ha expresado a lo largo del presente trabajo son los más relevantes en todos los aspectos, y a partir de ello valorar si es una estrategia viable en el largo plazo o en su caso el camino que pueden llegar a tomar.



## 5.1 Uso electoral de los programas sociales

El debate acerca de que si los programas sociales son un buen mecanismo de asignación de recursos, remite evidentemente a estudiar la probabilidad de condicionarlos a cambio de votos, intercambiar servicios públicos por apoyo electoral es claramente un factor que puede afectar de manera negativa el funcionamiento de las instituciones democráticas, cuyo objetivo debiera ser promover una sociedad justa y equitativa.

En este sentido los programas sociales han creado controversia en cuanto a su uso clientelar, colocándose como un tema de preocupación si se considera que este factor fue severamente criticado en el pionero de estos. Necesario es aclarar, que el uso clientelar no sólo se presenta en programas sociales; si bien en ellos los beneficiarios son más vulnerables, el factor es inherente a la política social.

El clientelismo es un concepto ambiguo pero se concibe como algo negativo, siguiendo el estudio de Schröter (2010), "Clientelismo denota el intercambio de bienes y servicios por apoyo político y votos, a esa definición básica se puede reducir la noción". Aunque existen otras definiciones, por ejemplo: "Clientelismo denota una categoría analítica para la investigación de relaciones informales de poder (que sirven para el intercambio mutuo de servicios y bienes entre dos personas socialmente desiguales o entre dos grupos. Se trata de una relación, en la cual una persona poderosa (el patrón) pone su influencia y sus medios en juego para dar protección o ciertas ventajas a una persona socialmente menos poderosa (el cliente) que le ofrece respaldo y servicios al patrón (Caciagli, 1997: 292).<sup>79</sup>

Este concepto ha estado presente a lo largo de la transición democrática no sólo de México sino de América Latina, impactando la política social. Esto lo describe en buena forma Paramio (2005:8) argumentando que en América Latina el desarrollo y el bienestar de la posguerra eran fenómenos segmentados y socialmente insuficientes, y la única forma de beneficiarse con ellos era incluirse en una red, que para la inmensa mayoría de la población sólo podía ser de tipo clientelar. Sin dejar de reconocer el carácter racional de la acción de "autoinclusión" en una red, y de ahí la benevolente denominación de clientelismo moderno para la era de los populismos y desarrollismos, esta visión supone mediante una generalización indebida que la segmentación de los sistemas de políticas sociales latinoamericanos fue producto de una estrategia de acumulación política que redistribuía en forma particularista debido a la escasez de los recursos públicos.<sup>80</sup>

---

<sup>79</sup> Frecuentemente, en la bibliografía en vez de clientelismo se usa la noción patronazgo. Ambas nociones denotan el mismo fenómeno. Clientelismo desde "abajo", por el punto de vista del cliente, y patronazgo desde "arriba", por el punto de vista del patrón. El término patronazgo se usa sobre todo para una forma especial de clientelismo que se enfoca en el intercambio de recursos públicos. "Patronazgo significa la preferencia o discriminación irregular de personas o grupos de personas familiares, étnicas u otras en la regulación del acceso a un cargo público, o bien del servicio de un cargo público" (Pritzl, 1997: 60). La particularidad de la noción patronazgo resulta en que el patrón tiene acceso a recursos públicos o puede abusar de su posición en un cargo público. Por lo tanto, patronazgo sólo es un tipo de clientelismo, porque en el clientelismo no necesariamente se tienen que cambiar recursos públicos entre patrón y cliente. (Schröter, 2010).

<sup>80</sup> Recapitulando, esta fue una de las principales críticas de F. Hayeck al Estado Benefactor, especialmente los denominados corporativos, argumentando que se favoreció sólo a unos sectores por lo que el entendimiento de la justicia social era equivoco.

Pero debe aclararse que en los esquemas de seguro social bismarckiano, que dan cobertura a los trabajadores formales frente a los distintos riesgos sociales, y que fueron el modelo predominante de seguridad social en el continente, es la pertenencia al mercado de trabajo lo que habilitaba y habilita el acceso a las distintas prestaciones sociales. Quienes pertenecen a determinada categoría ocupacional acceden automáticamente a la prestación social, como un derecho colectivo. Esta forma de acceder a la cobertura de seguridad social da lugar a una forma de articulación corporativista, que en su expansión segmentó de acuerdo al poder relativo de los distintos grupos ocupacionales para obtener la cobertura de los seguros sociales.

En los dos periodos de la política social, el clientelismo ha estado presente adquiriendo un rol diferente en cada uno, en la primera el clientelismo surge como un factor necesario para la consolidación política y medio de gobernabilidad, en el segundo reaparece como estrategia electoral.

En la segunda etapa, emprendida con el cambio de modelo económico, el factor clientelar se ha agudizado en años recientes. A partir de la mayor participación política en 1998 culminando con la caída del partido hegemónico dos años más tarde, la competencia electoral se hizo más áspera y la lucha por el voto más intensa, provocando que muchos funcionarios de distintos niveles de gobierno vieran en los programas sociales un buen instrumento para conseguir votos y ganar elecciones.

Los programas se muestran vulnerables ante esta situación, ya que la seguridad social al no ser universal y el bienestar social no percibido como derecho exigible, siendo condicionado su acceso a una relación meramente laboral; los individuos que no lograron insertarse al mercado laboral formal fueron marginados y desplazados. Al crearse los programas sociales son percibidos como mecanismos legítimos de bienestar, asimismo, la relación laboral se rompe pasando a ser un intercambio particularista y personalizado, donde no existe concepción de seguridad social sino de asistencia social.

De esta manera se conjugan dos elementos que intensifican el clientelismo, por un lado los programas sociales son más susceptibles de ser usados con fines electorales en la medida que atienden a la población en condiciones de pobreza, quienes dependen de ellos de manera importante<sup>81</sup>. Por el otro, en afán de ganar la contienda electoral en un contexto de ardua competencia, los funcionarios de diferentes niveles utilizan los programas para su beneficio llegando a condicionar el apoyo a cambio de un voto.

Por esta razón, cada vez hay más candados hacia el uso explícitamente clientelar, entre los que destacan los mecanismos de contraloría social, de igual forma muchos programas cuentan con comités de beneficiarios o comités comunitarios que expresan sus demandas, además de que la competencia entre partidos hace que se vigilen unos a otros, adicionalmente la Fiscalía Especial Para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) esta adquiriendo mayor protagonismo. A pesar de ello, el problema no ha sido superado del todo y los riesgos siguen latentes.

---

<sup>81</sup> La Fiscalía Especial Para la Atención de Delitos (FEPADE) ha determinado que los sectores más vulnerables a la compra y coacción del voto son las personas más pobres y menos educadas de las zonas marginadas rurales y urbanas, sobre todo en regiones indígenas y entidades como Chiapas, Veracruz, Jalisco, Puebla y Oaxaca, que contienen la mayor parte de las denuncias electorales.

En el caso de México, existen relativamente pocos estudios empíricos cuantitativos sobre la relación entre gasto de programas sociales y elecciones. La razón más importante es, probablemente, que hasta fines de los años ochenta los procesos electorales eran muy poco competitivos. No obstante, los pocos estudios sobre la utilización de los programas sociales y uso político que existen, demuestran la utilización de programas sociales con fines electorales.

Si bien el elemento clientelar es inseparable de los programas sociales, existen estudios contrastantes que revelan una evolución, en la investigación que realiza Schedler (2004) sostiene que cada vez hay más ciudadanos que desean superar lo que consideran son prácticas ilegítimas de exclusión clientelar y autoenriquecimiento. En lugar de buscar favores particularistas, exigen políticas universalistas. Explica que a pesar de que las personas reciben apoyos, dinero o regalos, el voto no es seguro, por lo que llega a afirmar que el país ha transitado del clientelismo autoritario al clientelismo democrático.

Es necesario aclarar las diferentes modalidades de uso electoral que pueden llegar a tener los programas sociales, entre las que conviene diferenciar:

- a) ofertas clientelares: la oferta de incorporación a programas a cambio del voto.
- b) uso político de los programas: acciones directas con los beneficiarios para solicitar o coaccionar su voto.
- c) irregularidades en la actuación de funcionarios o agentes operativos de los programas – como manejo del padrón de beneficiarios con fines electorales-.
- d) la distribución del gasto como estrategia para influir en los resultados de una elección.

Es importante diferenciar el uso electoral de los programas de la posibilidad de su uso derivada de las deficiencias en la normatividad y la gestión de los programas que dejan vacíos que pueden ser aprovechados por diversos actores, funcionarios públicos o agentes privados, con fines electorales.

Si bien el uso electoral de los programas sociales es inevitable, en la posibilidad de uso se han dado grandes avances. En el caso de Oportunidades muestra avances relevantes en este aspecto, tiene mayor vigilancia que otros programas, tanto por su significado político como por la magnitud de los recursos que utilizan. Por ello, las irregularidades en su funcionamiento, que pudieran derivar en un mayor uso político, suceden bajo prácticas clientelares en los niveles operativos, en contacto directo con los beneficiarios o potenciales beneficiarios.

Cabe señalar que los programas sociales estatales y municipales tienen mucho menos control: la rendición de cuentas es laxa y la discrecionalidad en la asignación de los recursos es más grande. Por ello, seguramente en estos programas las variables político-electorales tienen un impacto mayor.

Aún no se puede aseverar cuáles son los resultados para los partidos políticos en cuestión de votos derivados de instrumentar un programa social, toda vez que existe un problema de identificación ya que en ocasiones la gente desconoce si es un programa federal, estatal o municipal. Pero lo que es un hecho es que los programas más grandes en cobertura y presupuesto están blindados y siguen mejorando, mientras que los niveles de gobierno locales no muestran el mismo comportamiento. Los alcances del manejo clientelista en los programas sociales sólo pueden resultar acotados, pero esto no exime que su población atendida sea el reflejo del desplazamiento del mercado de trabajo formal y el lejano vínculo del Estado con la cuestión social.

## 5.2 Transferencias Condicionadas y creación de Incentivos

Los programas de transferencias monetarias se manifiestan como un componente indispensable de las estrategias de reducción de la pobreza. Los objetivos referentes a la mitigación de la pobreza a corto plazo y el desarrollo de capital humano a largo plazo son los que hacen que las transferencias monetarias, en especial las condicionadas, sean atractivas. En América Latina, donde la implementación de las transferencias monetarias se encuentra muy extendida, las evaluaciones de impacto revelan repercusiones positivas importantes. Se observan mejoras en la nutrición, acceso a servicios de salud y educación, así como también reducciones en la pobreza y la desigualdad. (Hailu y Veras, 2009)

Desde su implementación, han estado en la mira los efectos no previstos de las intervenciones, tanto dentro de las familias como en las relaciones entre las familias y su entorno comunitario. En este sentido, se cuestiona la sustentabilidad de sus efectos en la reducción de la pobreza, ante la permanencia de algunos dilemas que históricamente han enfrentado las intervenciones monetarias, como la generación de dependencia entre las familias que reciben las prestaciones.

En un inicio los programas sociales evidenciaron una multiplicidad de problemas de funcionamiento, como errores de focalización, falta de coordinación intersectorial, altos costos de administración, corrupción y clientelismo político y la creación de incentivos perversos al empleo (Coady, Grosh y Hodinott, 2004).

Al parecer muchas deficiencias fueron superadas y en la última década los programas muestran mejoras importantes en su diseño y operación; por lo que en México y América Latina hoy en día persiguen objetivos mayores, principalmente, metas ambiciosas de cobertura e intentan garantizar el acceso a servicios sociales a una buena parte de la población en situación de pobreza.

La lógica bajo la que operan es que no basta atacar elementos como educación, salud y alimentación, es necesario el condicionamiento de los recursos es fundamental para lograr la reducción de la pobreza. Tal característica promueve un juego de incentivos, provoca cambios conductuales por parte de las familias que después son “recompensadas” o “gratificadas” mediante transferencias monetarias o en especie.

Existen amplios estudios, puntualmente de organismos internacionales, que evalúan el impacto de las transferencias condicionadas, la mayor parte de estas consideran que los efectos en términos generales de los programas, tienden a ser positivos. Sin embargo, aunque lo que sucede “dentro de las familias”, por

ejemplo, los desplazamientos de ingresos, las negociaciones, los efectos perversos, los conflictos y traslapes de poder, continúan siendo un misterio para el diseño de los programas.

La creación de incentivos en los programas puede presentar un dilema entre la compatibilización de la asistencia con los efectos perversos sobre el empleo que podrían generarse a partir de la entrega de los apoyos monetarios. La experiencia de los países industrializados muestra que las transferencias en efectivo pueden generar presiones al alza salarial, desincentivar la búsqueda de empleo, cambiar los patrones de consumo hacia el ocio, rigidizar el mercado laboral e incrementar las tasas de desempleo en el mediano y largo plazo, entre otras consecuencias negativas. (Tabor, 2002).

También se han identificado otros efectos perversos de las transferencias focalizadas. Para cumplir con los criterios de selección, las familias pueden ocultar o disminuir sus ingresos monetarios, lo que disminuirá el impacto de la asistencia, tanto por los errores de focalización como por la reasignación ineficiente del empleo dentro de las familias. Por esta razón no se definen como adecuadas las intervenciones que garantizan rentas mínimas sin considerar los ingresos de las familias (Coady, Grosh y Hoddinott, 2004).

En México, Oportunidades, exponente de los programas de transferencias condicionadas, no muestra una evidencia clara de incentivos perversos. Existen diversos resultados pero todavía no son contundentes, por ejemplo se ha incrementado significativamente la matrícula en la enseñanza secundaria, disminuido las repeticiones de grado y efectivo en la reducción de las tasas de abandono durante la transición entre la educación primaria y secundaria; sin embargo, tiene menos impacto en la educación primaria, no ha conseguido incrementar sustantivamente la asistencia escolar y sus efectos en los niños que estaban fuera de la escuela antes de iniciarse la intervención no se mantuvieron en el tiempo. En cuanto a la distribución de los impactos en la matrícula según el género, los efectos han sido mayores entre las mujeres que en los hombres. En lo relativo al gasto familiar, el consumo de alimentos aumentó, al igual que la ingestión de alimentos ricos en calorías y proteínas, asimismo la dieta se ha diversificado entre los beneficiarios.<sup>82</sup> (OPORTUNIDADES, 2010)

En conclusión, si bien los programas sociales impactan en comportamiento de sus beneficiarios, sus conductas todavía son difíciles de definir, al igual que medir su impacto en el combate a la pobreza.

No obstante, el elemento central de los programas es su impacto en el capital humano, de ello depende la efectividad del condicionamiento de los recursos para quebrar la reproducción intergeneracional de la pobreza en el largo plazo, de lo contrario no tendría sentido condicionar las transferencias.

---

<sup>82</sup> Existen múltiples efectos de los programas en el interior de las familias principalmente en la cuestión de género, pero aun no se puede afirmar que sean elementos suficientes para determinar que afectan la salida de la pobreza. Entre estos elementos destacan: la relevancia del género femenino como administrador de recursos, asimismo, desempeñen un rol de provisión en la familia, lo cual ha aumentado su protagonismo y ha generado un mayor reconocimiento de su papel dentro del hogar. Adicionalmente, las mujeres que encabezan hogares con varios hijos pequeños suelen enfrentar tensiones entre sus obligaciones de cuidado de los niños, las tareas del hogar y el imperativo de trabajar para mantener la familia. Estas tensiones se expresan en la falta de tiempo, en la necesidad de cumplir adecuadamente ambos papeles y en las diferentes competencias requeridas para funcionar en ambos planos (CEPAL, 2004).

Adicionalmente, el hecho de que los beneficios de los programas sean temporales conlleva a encontrar mecanismos que minimicen la dependencia y al mismo tiempo incrementen la capacidad de generar ingresos autónomos por parte de las familias.

### 5.3 La paradoja de los programas sociales de transferencias condicionadas

Según el Informe de la ONU sobre la situación social en el mundo publicado en 2005, “los programas de transferencias de ingresos que mantienen a las familias más pobres son esenciales para cambiar la estructura de las oportunidades y son clave para reducir la transmisión intergeneracional de pobreza y desigualdad”

A partir de ese momento, los programas como Oportunidades son considerados innovadores por varios motivos, las evaluaciones de impacto han presentado buenos resultados en materia de educación, salud y nutrición. A pesar de que algunos de sus críticos argumentan que los programas generan dependencia, no se ha observado ningún efecto negativo importante en la oferta de mano de obra.

Situar al capital humano<sup>83</sup> como factor determinante para el rompimiento de la pobreza, plantea un dilema respecto a la compatibilidad que existe entre los objetivos de disminución de la pobreza en el corto plazo con los objetivos de acumulación de capital a largo plazo.

A nivel mundial los programas sociales más importantes respecto a presupuesto persiguen objetivos de acumulación de capital humano, pero esto sólo es posible en el largo plazo, paradójicamente, los beneficiarios tienen un plazo máximo de permanencia entre tres y cinco años, para después retirarse del programa. Los criterios de salida establecidos parecen no tomar en cuenta la vulnerabilidad persistente de las familias “egresadas” con respecto a circunstancias tanto externas como internas que podrían remitirlas de nuevo a la pobreza. Asimismo, las estrategias de salida no demuestran ser eficaces ni los programas posteriores de apoyo para las familias que han egresado de un programa

Entonces, el tiempo óptimo en el que deben permanecer los beneficiarios en un programa es crucial, al igual que si los beneficios son temporales ¿qué criterios deberían definir el egreso de los beneficiarios del programa? ¿Qué tipo de sistema de protección social debería establecerse para garantizar que un plan de egreso no se oponga a los objetivos del programa?<sup>84</sup>

Respecto a Oportunidades, como lo indica la dependencia encargada de su operación “el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, admite que el problema de la pobreza extrema en México se presenta como una situación donde las carencias de ingreso, de educación y de salud de los hogares significan un bajo capital humano de las personas, que no les permite generar un nivel de ingresos suficiente para

---

<sup>83</sup> El capital humano son los conocimientos, las aptitudes y la experiencia de los seres humanos, que los hacen económicamente productivos. El capital humano se puede incrementar invirtiendo en educación, atención de la salud y capacitación laboral. (Banco Mundial, 2012)

<sup>84</sup> Al parecer en México la seguridad social se opone a los objetivos de Oportunidades, puesto que la primera se funda en una relación laboral-formal. En las condiciones actuales de alta informalidad y desempleo, es muy poco probable que los beneficiarios del programa se incorporen al mercado laboral formal y gocen de sus bondades. En el siguiente apartado se explicará con mayor detalle.

satisfacer sus necesidades básicas y por tanto acceder al pleno desarrollo de sus capacidades básicas”. (SEDESOL, 2012). Así, el tiempo óptimo para permanecer en el programa y conocer que tan vulnerables son las personas de reincidir en pobreza al término del programa es un gran desafío.

El diseño original del programa contempló que las familias beneficiarias podrían quedarse en el programa si seguían cumpliendo con los requisitos, donde la duración de los beneficios dependería de una reevaluación de su situación socioeconómica, después de tres años de haberse incorporado al programa. Posteriormente, se estableció que aquellas familias por encima del umbral de reevaluación (equivalente al umbral usado para incorporarse al programa, más el monto de la transferencia monetaria mensual para el consumo de alimentos) serían transferidas a un esquema diferenciado. Esto sucedería tres años después de efectuada la encuesta de reevaluación en las zonas rurales y un año después de la encuesta en las zonas urbanas. Las familias permanecerían en el esquema diferenciado durante tres años más y luego saldrían del programa. Este esquema diferenciado incluye los beneficios mencionados anteriormente excepto la transferencia monetaria para el consumo de alimentos y las becas para la escuela primaria; se asume que estos gastos pueden ser costeados por las familias beneficiarias que están por encima del umbral de elegibilidad.

La intención era que los ingresos de los hogares asignados al esquema diferenciado pudieran ser al menos suficientes para garantizar un nivel mínimo de bienestar. Partiendo de lo anterior, el gran reto para el programa consiste en determinar si los beneficiarios pueden mantener su mayor nivel de bienestar a lo largo del tiempo, en especial si pueden preservar el nivel de salud y nutrición de los niños, así como garantizar la asistencia escolar, sin necesidad de incentivos monetarios.<sup>85</sup>

En 2003, después de transferir a las primeras familias al esquema diferenciado, salieron a la luz las evaluaciones. Por medio de estudios externos se obtuvieron datos que ofrecieran información sobre posibles ajustes a la estrategia (Escobar y González de la Rocha, 2004; Escobar, González de la Rocha y Cortés, 2005; Todd, 2006; Solís, Banegas y Mora, 2007).

Los estudios se enfocaron en los primeros beneficiarios incorporados al programa (personas que vivían en zonas rurales y comunidades marginales). Las conclusiones fueron:

- Alcanzar un nivel de bienestar que eleve a los hogares por encima del umbral de elegibilidad es un proceso a largo plazo. Luego de tres años, las privaciones del 98% de los hogares en el programa no se habían reducido lo suficiente para elevarlos por encima del umbral de elegibilidad. Luego de seis años, sólo cerca de un 20% de hogares había superado este umbral.
- Muchos hogares que fueron transferidos al nuevo esquema podían hacer frente a la reducción de beneficios sin poner en peligro su inversión en el capital humano. Sin

---

<sup>85</sup> Una de las discusiones principales que derivan de los criterios de elegibilidad, es el hecho de que las familias deberían egresar del programa en función de indicadores de pobreza o de capital humano. Oportunidades está diseñado para desarrollar capital humano a mediano y largo plazo, no para combatir la pobreza a corto plazo, pese a que en la práctica ambas metas se vinculan.

embargo, algunos eran sumamente vulnerables y se vieron obligados a reducir su consumo alimenticio básico y/o sacar a sus hijos de la escuela.

- De los hogares que superaron el umbral de elegibilidad, con el tiempo, el 42% volvió a estar por debajo del mismo. Sólo el 4% de los hogares analizados lograron superar el umbral y permanecer por encima del mismo.

Lo mencionado obligó a ajustar el esquema de egreso, tomando en cuenta la naturaleza de largo plazo del proceso de reducción de la pobreza, la prevalencia de la pobreza crónica entre los beneficiarios, así como un alto grado de vulnerabilidad. Entre 2006 y 2008 se hicieron los siguientes cambios:

- El período de tiempo hasta la primera reevaluación de hogares aumentó de tres a seis años. Si los hogares cruzan el umbral de reevaluación después de este período, serán transferidos de inmediato al esquema diferenciado por seis años más. Luego de 12 años, salen del programa.
- Se establecieron los mismos plazos para los hogares rurales y los urbanos.
- Los hogares que egresan pueden solicitar su reincorporación al programa si se deterioran sus niveles de vida.
- Los hogares que siguen siendo elegibles después de la primera reevaluación de su situación socioeconómica serán reevaluados una segunda vez ocho o nueve años después de su incorporación. Si están por encima del umbral de reevaluación, son transferidos inmediatamente al esquema diferenciado y deben salir del programa tres años después.

En 2009, alrededor de 200.000 hogares (4% ciento de los hogares reevaluados), en su mayoría de comunidades marginales rurales, fueron transferidos al esquema diferenciado. Los resultados disponibles hasta el momento sugieren que un porcentaje más alto será transferido al esquema diferenciado en los próximos años, pero no excederá el 12 % de los hogares beneficiarios. (CEPAL, 2011)

Por lo tanto, el bajo porcentaje de hogares que forman parte de la estrategia de salida demuestra que Oportunidades es un programa bien focalizado pero su objetivo es de largo plazo, lo que demuestra inconsistencias en su diseño. En primer lugar el programa pretende proteger por mayor tiempo a los hogares para posibilitarles el desarrollo de capital humano especialmente de los niños, pero la salida del programa se determina por criterios de pobreza cuando su objetivo es mejorar indicadores de capital humano, además plantea erradicar la pobreza en corto plazo cuando la naturaleza del problema es de largo. Segundo, para salir del programa se requiere estar por el umbral de la pobreza extrema en un momento determinado, pero esto no significa que se ha dejado de ser pobre y probablemente bajo las condiciones actuales del país los individuos regresaran a su condición inicial.

Si estas condiciones se conjugan en un escenario de bajo crecimiento económico y alto desempleo, donde este último es condición para acceder a la seguridad social, la posibilidad de que los individuos superen la pobreza se torna aún más difícil, mitigando los efectos de programas como Oportunidades.



El país al no contar con un sistema de protección social eficaz que integre a las personas que salen de Oportunidades, pone en riesgo que pierdan beneficios tales como educación y salud, asimismo, el programa no está vinculado para que una vez concluido el beneficio puedan ingresar a otro programa que les asegure adherirse a una actividad productiva que les genere un ingreso y por último las condiciones económicas y del mercado laboral no son las propicias para incorporarlos.

La recomendación por parte de la ortodoxia y como se señaló por parte del gobierno federal es que las familias que egresan de los programas como Oportunidades deben contar con la posibilidad de recurrir a otras políticas que mejoren sus niveles de vida y garanticen sus derechos sociales para superar la pobreza.

#### 5.4 Las restricciones del programa Oportunidades

Hasta este momento se puede decir, que los programas sociales en México aparecieron en un entorno desfavorable como medidas de emergencia, pero en poco tiempo se colocaron en un lugar importante dentro de la política social en el combate a la pobreza, especialmente los de transferencias condicionadas que fomentan la acumulación de capital humano.

De acuerdo a la ortodoxia este tipo de mecanismos fortalecen el impacto redistributivo del gasto público y con ello incentivan la acumulación de capital humano en los segmentos más pobres de la población. La confianza es grande, en América Latina se llevan a cabo esfuerzos en la misma dirección, en la región existen programas de transferencias condicionadas de ingreso, de variado tamaño y cobertura. Asimismo, en Europa, África y Asia se han iniciado o se están impulsando programas de corte similar, tales son los casos de Turquía, Indonesia, Pakistán, Kenya, y Mozambique, entre otros.

La idea es crear los incentivos adecuados hoy para estimular la acumulación de capital humano entre las familias pobres de manera que mañana las nuevas generaciones puedan tener la oportunidad de generar ingresos propios más altos. El condicionamiento de los beneficios pretende incrementar el capital humano de las familias afiliadas, por medio de la mejora en alimentación, salud y educación, en un periodo de tiempo transitorio.

El objetivo es que el ingreso que reciben los beneficiarios se vincule a la inversión en capital humano hoy, para lograr ingresos propios más altos mañana, donde la transitoriedad del apoyo consiste en que realmente se consigan ingresos propios más altos mañana Tener mejor nutrición, mejor salud y mayor educación son medios para lograrlo pero no suficientes, es decir, invertir en capital humano no implica convertir tal inversión en beneficios perdurables<sup>86</sup>. (Levy, 2006)

Configurado dentro de ese marco, Oportunidades, hasta el momento presenta algunos resultados positivos pero no hay que depositar todas las esperanzas en que se reducirá la pobreza por medio de un programa

---

<sup>86</sup> Como se vio en el apartado anterior la evidencia muestra que hasta el momento los beneficiarios no han sido autosuficientes y han regresado al programa, el porcentaje que lo ha conseguido no es significativo y tampoco asegura que ya no son pobres.

focalizado y no por medio de una estrategia integral. Es necesaria la vinculación con otras políticas que una estrategia coherente, así como de un contexto favorable de crecimiento económico sostenido.

En ausencia de lo anterior, incluso si el programa fuese totalmente exitoso y se mantuviese enfocado en sus objetivos, la pobreza persistiría. Aunque en el caso hipotético que las familias pobres mejoren su alimentación, gocen de mejor salud y tengan un nivel de educación media superior seguirán teniendo ingresos muy bajos y como consecuencia lo que en un inicio se planteó como un mecanismo transitorio podría llegar a ser permanente.

El periodo de tiempo en que se brindan los beneficios del programa es fundamental ya que no sólo dependerá del cumplimiento de sus objetivos de corto y más largo plazo, sino de otras políticas e incentivos externos que determinarán en última instancia si los futuros trabajadores beneficiarios de OPORTUNIDADES<sup>87</sup> van a generar o no “ingresos propios más altos mañana” de manera sostenible.

Siguiendo tal línea, el éxito de Oportunidades dependerá si una vez “fortalecido” el capital humano de las familias más pobres estos se incorporen al mercado laboral en actividades productivas: mayor capital humano y mayor productividad se pueden traducir ingresos más altos, así una vez que se dinamice el proceso de generación de ingresos las personas en situación de pobreza podrán salir de su condición gradualmente. En consecuencia habrá cada vez menos personas en situación de pobreza por lo que las transferencias de Oportunidades también disminuirán hasta que suponer ninguna las requiera.

Además, una vez que trabajadores más sanos y con mayor instrucción obtienen empleos cada vez más productivos en el sector formal de la economía se incorporarán a la seguridad social alejándose por fin de la pobreza.

Este mundo ideal opera con muchos supuestos, quizás el más relevante es que existe una traslación ordenada de los beneficiarios de Oportunidades al mercado laboral formal y por ende beneficiarse de la seguridad social. Otro supuesto es que los incentivos de las empresas y trabajadores hacia la formalidad y hacia la creación de empleos productivos están bien definidos. Ambos supuestos son claves para entender que Oportunidades no es ni pretende ser un sustituto de la seguridad social, sino que en el mejor de los casos se asemeja más a un vehículo para acceder a ella; tan sólo intenta contribuir a que los beneficiarios amplíen sus posibilidades de insertarse al mercado laboral formal y gozar de sus beneficios.

Las condiciones actuales del país ponen en duda que suceda lo anterior, en primera instancia porque la seguridad social tiene problemas en su diseño y operación por lo que a pesar de que hubiera crecimiento económico sostenido, no todos los trabajadores pobres accederían a sus beneficios<sup>88</sup>. En segundo lugar,

---

<sup>87</sup> Se pueden identificar dos etapas claras en Oportunidades, la primera dentro del programa que consiste en apoyar a las familias en el ciclo de vida y dotarlos de capital humano, y la segunda con la efectividad que tengan la política económica y social para generar recursos suficientes e incentivos adecuados para invertir, crear y demandar empleos más productivos y aumentar la competitividad del país. En la primera etapa muestra avances significativos pero resulta aun más importante la segunda puesto que de ella depende que los beneficiarios hagan sostenible su bienestar.

<sup>88</sup> La condición de recibir bienestar social se limita a una forma particular de participación en el mercado de trabajo, por lo tanto, es muy probable que muchos trabajadores optaran por otras formas de aumentar sus ingresos por

al parecer, no hay una correcta alineación de incentivos de empresas y trabajadores en cuanto a la formalidad y hacia la creación de empleos productivos: la informalidad crece velozmente y el empleo formal se ha estancado desde hace unas décadas.

Por último, para que se generen las oportunidades de empleo habrá que estar esperanzados en que la generación de ingresos propios sean producto de factores como el crecimiento económico, monto, composición y distribución geográfica de la inversión pública y privada, y la competitividad del país, por mencionar algunas variables. Asimismo, es poco probable que haya una transición ordenada de los pobres hacia empleos productivos en empresas formales y con seguridad social, tanto por problemas de diseño y operación de esta última, como por problemas de diseño y operación de otros programas sociales, pese a que exista crecimiento económico e inversión productiva suficientes en el modelo económico vigente persistirá el comportamiento.

De esta manera Oportunidades se encuentra atrapado, aunque día a día se realicen esfuerzos para su mejora y consiga avance en sus objetivos, puede terminar convirtiéndose en un esquema permanente de transferencias de ingreso a las familias pobres. Lo anterior no significa que el programa sea un rotundo fracasado, sino que necesita de acciones y condiciones complementarias esenciales que permitan que una vez los beneficiarios sanos e instruidos encuentren ocupaciones más productivas no será posible disminuir la pobreza.

En tales circunstancias, la posibilidad de que los beneficiarios del programa accedan al mercado laboral formal obteniendo ingresos permanentes y seguridad social, se vuelven lejanas y un programa transitorio se puede convertir en permanente. Más alarmante aun, resulta el hecho que no solamente estos factores son aplicables a los pobres sino para los integrantes de la Población Económica Activa (PEA) en general.

### 5.5 Programas sociales e informalidad

En noviembre de 2012, el secretario de la SEDESOL informó: Se construyó una red de protección social con una amplia visión humanista y con sólidos cimientos de transparencia y rendición de cuentas; con padrones de beneficiarios disponibles en la Internet; con un marco legal consistente, con evaluaciones externas y con blindaje para evitar que los programas sociales se convirtieran en mercancía político-electoral. Esta política social humanista mejoró las oportunidades de todos los mexicanos, a través del fortalecimiento de programas que han probado su eficacia y creando nuevas políticas públicas para atender a grupos que habían permanecido al margen de los apoyos sociales. Trabajando juntos, los mexicanos hemos podido sortear las adversidades y, a pesar de las crisis económica y alimentaria, la pobreza extrema y la desigualdad disminuyeron y hoy son millones más los mexicanos que viven mejor con servicios básicos, alimentación, educación, salud, vivienda, lo que habla de la efectividad de nuestra política social. (Presidencia de la República, 2012)

---

ejemplo con el autoempleo o en ocupaciones que implican relaciones laborales distintas a la obrero-patronal. Consecuentemente, en un entorno de crecimiento económico podrían tener más ingresos sin tener seguridad social.

El comunicado manifiesta el orgullo en materia social, el avance a lo largo del sexenio del presidente Calderón y más aun los resultados de un camino emprendido años atrás que “modernizó” las políticas tradicionales de bienestar. Pero ¿A qué política social se refiere? ¿Cumple los objetivos planteados? Para resolver las interrogantes es necesario recordar algunos términos y así emplazar el problema.

La política social puede sintetizarse como el conjunto de medidas que instrumenta el Estado para redistribuir el ingreso, proteger la población contra diversos riesgos y aumentar el bienestar. Típicamente incluye la protección contra la ausencia de ingresos durante la vejez, contra la insuficiencia de ingresos para el consumo alimenticio o para la atención a la salud, o contra la pérdida de ingresos (transitoria o permanente) por incapacidad, invalidez o muerte. Aunque, el concepto resulta suficientemente amplio que podría incluir el acceso a la educación, a la capacitación para el trabajo, a la vivienda o al servicio de guardería, e incluso puede incorporar protección contra otros riesgos como los derivados de los desastres naturales. (Levy, 2008)

En México la protección contra los riesgos asociados al trabajo y la provisión de bienestar fue principalmente a través de un paquete de servicios sociales denominado seguridad social, siendo la reacción a los riesgos del trabajo asociados al sistema capitalista.

Sin embargo, a lado de la seguridad social en años recientes se crearon programas sociales que pretenden crear una red de protección social, dirigidos a aquellos individuos que no gozan de los beneficios del sistema tradicional por no tener una relación obrero-patronal. Estos últimos instrumentos son los que alaban los discursos oficiales y sello distintivo de las recientes administraciones, que argumentan haber implementado una política social que viró hacia los grupos menos favorecidos proporcionándoles servicios sociales que antes no recibían. El programa Oportunidades complementa los dos amplios aparatos de bienestar, que como se ha reiterado se dirige a los pobres extremos para que acumulen capital humano y con ello superen su condición.

En la política social actual coexisten ambos mecanismos, cada uno creado en un contexto muy diferente, teniendo características propias y con una forma de operar particular. En un bando se encuentra la seguridad social “lo tradicional” y por el otro la protección social “la innovación”. Debido a sus características de acceso, se observa que la política social se encuentra íntimamente vinculada al mercado laboral, el acceso a los servicios sociales está asociado a un tipo de trabajador: seguridad social para los trabajadores formales y protección social para los informales.

En este sentido, habrá que acotar la política social actual principalmente a tres elementos que inciden directamente en el bienestar de los individuos: la seguridad social para los trabajadores formales, la protección social para trabajadores informales y Oportunidades dirigido a las familias en pobreza extrema que serán trabajadores.<sup>89</sup> Los trabajadores formales en este caso serán aquellos que tienen acceso a la

---

<sup>89</sup> Seguridad social: Son los beneficios que reciben aquellos trabajadores del sector formal que se insertan en el mercado de trabajo a través de una relación obrero-patronal y que implican su inscripción en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y en el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit). Tales beneficios constituyen un paquete que comprende aseguramiento de salud, pensiones por jubilación, invalidez,

seguridad social, dado que laboralmente están vinculados a empresas que cumplen con la ley que las obliga a inscribirlos en ella. En el lado opuesto, los trabajadores informales serán definidos como aquellos que carecen de acceso a la seguridad social, pues las empresas a las cuales se hallan vinculados laboralmente no tienen relaciones obrero-patronales o evaden las obligaciones relacionadas con la inscripción en la seguridad social.<sup>90</sup> Por su parte, los potenciales trabajadores Oportunidades pueden decidir ser formales o informales y desempeñarse en el sector urbano o rural.

En este marco, los trabajadores formales son los únicos que califican para recibir los beneficios de la seguridad social, mientras que el resto reciben los beneficios de la protección social; por ende es el mercado de trabajo quien determina el bienestar social. Por esta razón, su funcionamiento es clave para el cumplimiento de los objetivos de la política social, dado que la seguridad social ofrece un conjunto agrupado de beneficios y la protección social una serie de beneficios separados. Asimismo, en él confluyen decisiones de empresas y trabajadores, cada quien maximizando sus propios beneficios independientemente de los objetivos de política social del gobierno.

Desde la perspectiva de los trabajadores, el mercado laboral es clave para establecer los niveles salariales y el tipo de beneficios sociales que reciben. Para las empresas, es sumamente importante en la medida que sus costos laborales y la productividad de sus trabajadores son fundamentales para su competitividad. Igualmente, determina la proporción de la política social que se financia con contribuciones obrero-patronales a la seguridad social y la proporción que se financia con recursos fiscales generales (impuestos, ingresos petroleros u otros), ya sea para la protección social o para complementar el financiamiento de la seguridad social.

El financiamiento de la política social tiene dos implicaciones centrales: primero, determina los recursos disponibles para la inversión pública (dadas las restricciones macroeconómicas), influyendo sobre la tasa de crecimiento del PIB, en la demanda por trabajo y en la productividad del mismo; y segundo, esta composición del financiamiento de la política social determina su eficacia redistributiva global,

---

muerte y/o riesgos de trabajo, además de acceso a crédito de vivienda y a servicio de guardería. Estos beneficios entrañan costos para empleadores y trabajadores.

**Protección social:** Aquellos programas dirigidos a los trabajadores del sector informal del mercado de trabajo a través de los cuales se otorgan separadamente servicios de salud, créditos para la vivienda, acceso a pensiones y, en ocasiones, servicios de guardería. Se trata fundamentalmente de subsidios y no implican contribuciones por parte de empleadores y trabajadores.

**Oportunidades:** Programa para las familias que viven en extrema pobreza a través del cual se hacen transferencias monetarias condicionadas a la asistencia escolar y cuidado de la salud de los niños, se otorgan algunos apoyos para la salud y, a partir de 2006, se ofrecen subsidios destinados a las pensiones de jubilación de los trabajadores Oportunidades. (Levy, 2008)

<sup>90</sup> El empleo informal incluye el autoempleo y todas las relaciones contractuales laborales distintas de las obrero-patronales.

considerando todas las fuentes de ingreso que se usan para su financiamiento (contribuciones de seguridad social, impuestos generales y la renta petrolera).<sup>91</sup>

Ahora, una vez aclarado que el financiamiento de la política social y las decisiones de empresarios y trabajadores en el mercado laboral interactúan de manera estrecha, con la creación los programas sociales destinados a la protección social se distorsionan algunas relaciones.

Si bien en la seguridad social tanto el financiamiento como las decisiones de trabajadores y empresarios ya eran conocidas, al introducir la protección social (programas que contempla beneficios tales como: servicios de salud, créditos para vivienda, pensiones de retiro y guarderías) las relaciones se perturban; principalmente por dos de sus componentes:

- A diferencia del paquete de bienestar que comprende a la seguridad social, la segunda modalidad tiene un conjunto desagregado de beneficios,
- La protección social es pagada por el gobierno con impuestos generales o con la renta petrolera y no con cuotas obrero-patronales, como la seguridad social. Por lo tanto, las empresas del sector informal no se ven obligadas a incorporar los costos de la protección social dentro de sus costos laborales. (Levy, 2008)

Respecto al primer punto, la protección social modifica la situación original de la seguridad social creando incentivos perversos, puesto que el origen del bienestar social se hacía a través de otorgar un paquete de servicios sociales únicamente a los trabajadores formales. Al introducir la protección social se anula tal condición, es decir, hoy día los beneficios totales de trabajar en el sector informal son mayores ya que se tiene acceso gratuito a ciertos beneficios (independientemente de que sean buenos o malos). Ello incrementa el atractivo del sector informal, provocando una reorientación de los trabajadores entre ambos sectores

En cuanto al segundo, al igual que la seguridad social, la protección social impacta en la productividad, en el bienestar de los trabajadores, en las ganancias de las empresas y en el cumplimiento de los objetivos de la política social; no solo modifica tales variables, también, tiene implicaciones en las finanzas públicas.

Siguiendo los trabajos de Levy (2006,2008) la protección social reduce la productividad media de la economía, debido a que provoca un aumento adicional del empleo informal, reduciendo la productividad y los salarios en ese sector. Por tanto, los trabajadores adicionales que se ocupan en ese sector dejan de trabajar en la formalidad, donde la productividad es mayor. Así, la brecha de productividad entre trabajadores se amplía aún más.

---

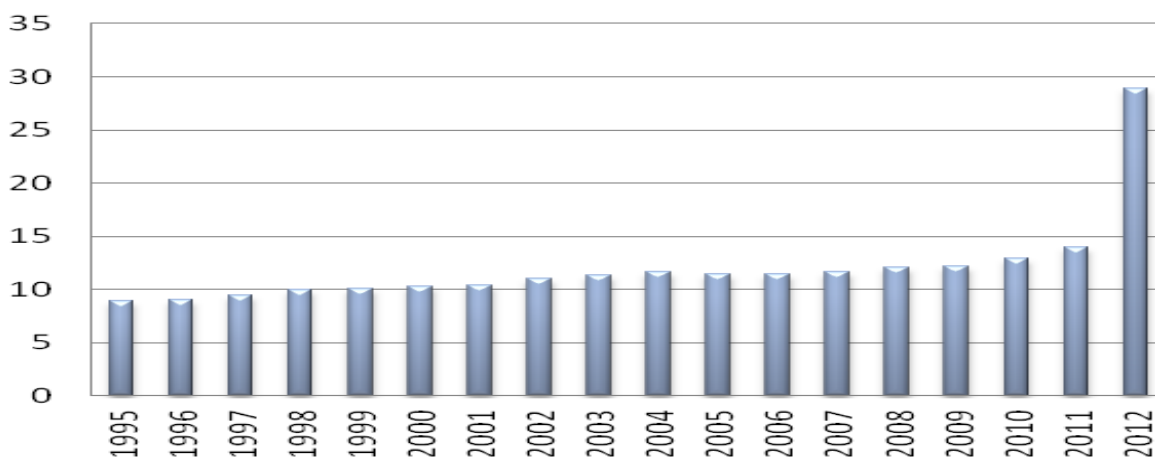
<sup>91</sup> En el debate actual la solución de los especialistas se haya en la gran reforma fiscal. Dejando a un lado todas las tareas que se le pretenden asignar, es importante destacar la viabilidad de una reforma que solo sirva para financiar aspectos sociales en lugar de fomentar los grandes sectores como la industria y la agricultura generando crecimiento económico y empleo.

Por si no fuera suficiente, se observan resultados contradictorios en materia del cumplimiento de los objetivos de la política social. Actualmente, todos los trabajadores tienen beneficios sociales, algunos tienen seguridad social y el resto tiene protección social, donde la seguridad social disminuye debido al movimiento de trabajadores hacia el sector informal.

Si bien la falta de empleo ha sido, por muchos años, el problema social más grave de México, que entre otras cosas se traduce en la agudización de la pobreza y el fenómeno migratorio; el empleo formal que ha podido generar la economía nacional es mínimo incapaz de absorber el crecimiento de la PEA.

Eso ha orillado a que una mayor parte de la población se dedique a actividades informales, y respecto al bienestar es preocupante que el empleo formal se parece cada vez más al informal, ya que ha crecido la población ocupada sin prestaciones sociales. En la primera década del siglo XXI, además del incremento de los niveles de desempleo, creció significativamente la informalidad en la economía y por ende los ocupados sin protección social.

**Gráfica 1. Población ocupada en el sector informal 1995-2012 (Millones de personas)**



Fuente: INEGI

Nota: El incremento enorme de 2011 a 2012 se debió al cambio de metodología para la medición de la informalidad por parte de INEGI

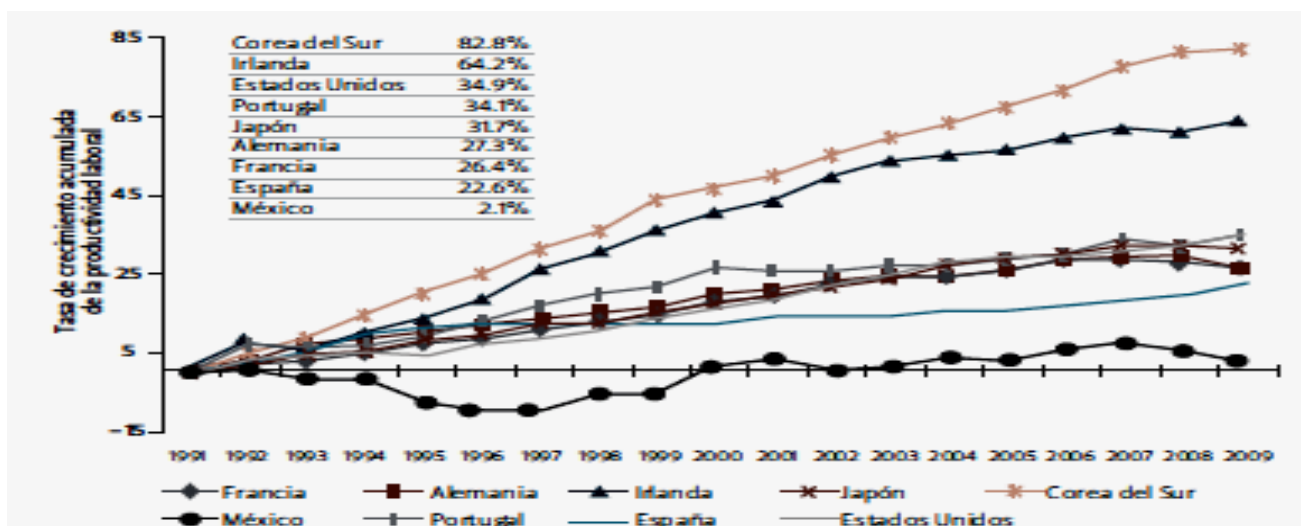
La Gráfica 1 no sólo refleja la tendencia a la alza la informalidad, alcanzando en 2012 una cifra histórica 28.9 millones de personas en tal sector, sino que exhibe el problema que enfrentaran los programas de protección social en cobertura ante un escenario de baja recaudación. Si desde sus inicios la política social mexicana enfrentaba dos problemas esencialmente, en un lado la incapacidad de dar cobertura a los trabajadores no asalariados y en el otro sus problemas de diseño y calidad que reducían el empleo formal e inducían más empleo en actividades informales menos productivas y sin seguridad social; la implantación de la protección social no corrige ninguno, es decir, deja intactos los problemas de diseño y funcionamiento de la seguridad social y busca extender los beneficios sociales por otra vía. Lo más alarmante es que se pretenda crear una institución para dar protección social a los casi 30 millones de personas que trabajan en la informalidad, creando dos grandes aparatos de bienestar uno para informales y otro para formales, esto representaría aceptar a informalidad con todas las consecuencias económicas que representa.

Los efectos mencionados interactúan dentro de la política social, al tiempo que impactan negativamente a la política económica, acentuando los problemas del mercado de trabajo. Al mismo tiempo, como su diseño es diferente al de la seguridad social (uno agrupa beneficios y el otro no), avanza en ciertos objetivos sociales pero retrocede en otros. De esta forma, en vez de corregir las distorsiones originales introduce otras nuevas.

Un resultado importante hasta el momento, es que hay más trabajadores en actividades informales menos productivas reflejándose en el bajo crecimiento del PIB. Además, los informales gozan de mayores beneficios, en una visión donde la protección social es gratis. Lo peor es que el aumento de bienestar no es el resultado de su mayor productividad; por el contrario, los trabajadores son menos productivos que antes, y el aumento en su nivel de vida es resultado exclusivo de que ahora disfrutan de algo por lo que aparentemente nadie paga.

La productividad en México en las últimas dos décadas se ha estancado, siendo una variable muy susceptible a las crisis económicas. Siguiendo el estudio del CIDAC (2011) la tasa acumulada de crecimiento de la productividad desde 1991 hasta 2009 alcanzó el 2.1%, en cambio países como Corea del Sur en el mismo periodo fue de 82.8% y de Irlanda 64.2%. El aumento de productividad se traduce en un mayor crecimiento económico y el nivel de vida.

**Gráfica 2. Evolución de la productividad laboral: México vs Otros países 1991-2009**



Fuente: Tomado del documento “La productividad en México” CIDAC 2011

Lo señalado es un problema serio, pero hay aun más y es que la política social tiene una asimetría de financiamiento profunda, la seguridad social se financia con contribuciones sobre la nómina y la protección social con recursos ajenos a las empresas y trabajadores involucrados en la relación laboral.



Los costos de la seguridad social son internalizados por las empresas y los trabajadores, mientras que los de la protección social no.

El costo de la protección social no aparece expresamente en la cuentas de ninguna empresa ni de ningún trabajador, los beneficios se perciben como gratuitos para el sector informal y en el formal si cuestan, por lo que es muy factible pensar que se fomenta el aumento del primer sector en detrimento del segundo, quien es el más productivo. Para los trabajadores y las empresas informales no es preocupante se deprima la productividad y por ende la economía sea más pobre.

Por las anteriores razones, resulta fundamental determinar quién paga por la protección social. Si esto no se hace, podría quedar la ilusión de que una economía menos productiva sostiene niveles de vida más altos para sus trabajadores, lo que no es aceptable.

No hay plazo para abrir la discusión acerca de la manera en cómo se financia la protección social, no se puede aseverar que ésta es redistributiva o que realmente contribuye a mejorar el nivel de vida de la población como hasta ahora argumentan los gobiernos. Una vez que se llegue al consenso en cómo se debe financiar ya sea por impuestos al consumo o al ingreso, la visión debe ir más allá porque puede suceder que se esté reduciendo el crecimiento económico y la productividad futura de los trabajadores si la protección social se financia en sacrificio de inversión pública. Además, si la protección social se financia con recursos de la renta petrolera, se puede estar aumentando la vulnerabilidad de la economía y redistribuyendo ingreso de las generaciones futuras a las actuales.

En conclusión, los incentivos de la seguridad social como aquellos de la protección social no son compatibles entre sí, como tampoco lo son con los objetivos de competitividad y crecimiento, por lo que se debe replantear su diseño. (Levy, 2008)

Si se adiciona el papel que tiene Oportunidades en dicho contexto, su impacto se anula, sus beneficiarios que son o que en un futuro serán trabajadores no encuentran acomodo en el mercado laboral formal, en el mejor de los casos están destinados a insertarse en la informalidad y en el peor en actividades delictivas.

Asimismo, si se toma en cuenta que las Entidades Federativas con mayor pobreza, son las que tienen menor productividad, donde sus habitantes son contratados por empresas dedicadas a actividades agrícolas o de construcción, o en servicios pequeños, sus opciones de salir de su condición se acotan, quedando como alternativa migrar.

La protección social tiene consecuencias sociales y fiscales, el hecho de que los beneficios de la protección social están separados reduce el número de trabajadores que está obligado a ahorrar para su pensión o tiene seguro de invalidez o riesgos de trabajo, es decir, los individuos pueden decidir en gozar de servicios de salud en las diversas etapas de su vida sin que ello le comprometa a ahorrar para financiar su vejez. Así, el cumplimiento de los objetivos de política social son parciales, avanzan en algunos aspectos pero descuidan otros. Respecto a la cuestión fiscal es evidente que el aumento en la demanda de servicios de protección social genera presiones adicionales sobre las finanzas públicas.

En resumen, el problema de financiar la protección social se acentúa con la evasión de la seguridad social, puesto que se tiene que cubrir la demanda de los servicios por los trabajadores informales y de los trabajadores contratados por las empresas formales pero que no gozan de seguridad social.

Los elementos planteados en el presente apartado son fundamentales debido a que impactan tanto la política económica como la social, respecto a la primera saber si el capital humano que gradualmente está adquiriendo el 25% más pobre de (esto es, aquellos perteneciente a las familias que viven en extrema pobreza) se traducirá en mayores ingresos y mayor productividad, o si el cambio de los subsidios generalizados y dirigidos al consumo por Oportunidades sólo hizo eficiente el mecanismo de transferencias de ingreso, sin que necesariamente se hayan creado todavía las condiciones que permitan que esos apoyos sean transitorios.

En lo relativo a la política social es fundamental determinar si sus programas cumplen o no con el objetivo de que los trabajadores (particularmente los de más bajos ingresos) tengan acceso simultáneo a satisfactorios como pensiones para el retiro y seguro de salud, o si sólo conducen a un cumplimiento parcial y contradictorio de ese objetivo.

Ahora bien, tanto para la política económica como para la política social debe ser preocupación central establecer si el financiamiento de los programas sociales es sostenible, y si el impacto neto del conjunto, dada su forma de financiamiento, es redistributivo. No es deseable una política social que deprima la productividad, sin sostenibilidad financiera, sin eficacia en el alcance de los objetivos y sin eficiencia redistributiva. (Levy, 2008)

La encomienda de la política social es compleja, tiene que incidir en el crecimiento y productividad, complementada por acciones amplias que se articulen permitiendo incorporar a los beneficiarios de los programas sociales incorporarse al mercado laboral y por fin romper el ciclo intergeneracional de la pobreza.

## Conclusiones

En el presente trabajo se analizó la importancia de los programas sociales en la lucha contra la pobreza en México teniendo la finalidad de saber si son un buen mecanismo para reducir la misma y comprobar si es una estrategia viable en el largo plazo, determinando su capacidad para sacar a las personas que se encuentran en situación de pobreza. La tesis se dividió en cinco capítulos, cada uno contiene elementos para demostrar si los programas sociales cumplen o no con su propósito.

Los objetivos planteados en la tesis fueron alcanzados, en el primer capítulo se abordó la corriente teórica que sustentan los programas sociales, se puntualizó que la actual política social deriva de un nuevo modelo económico instaurado en los 80 donde el mercado es el actor central. Los planteamientos de John Rawls y Amartya Sen contribuyeron al nuevo entendimiento de lo social, el primero postuló la necesidad de tener un orden social que ofrezca la igualdad de oportunidades y que favorezca a los más necesitados para así alcanzar un bienestar general mayor. El segundo, reivindicó el concepto de desarrollo humano y lo entendió como la ampliación de las oportunidades y capacidades para que los individuos puedan vivir una vida creativa y productiva conforme con sus necesidades e intereses, si no se les ofrece a los individuos la posibilidad de desarrollar las capacidades muchas de sus oportunidades de obtener una mejor calidad de vida son inaccesibles o simplemente no existirán para ellos. Ambos planteamientos sirvieron de base para los programas sociales focalizados de combate a la pobreza.

En el Capítulo 2 se revisaron los antecedentes de los programas sociales focalizados de combate a la pobreza, en él se describió la transición de la política social mexicana dividida en dos grandes periodos: el primero un Estado posrevolucionario que entendía lo social como fin para el crecimiento y desarrollo económico y el segundo lo social sometido a criterios de saneamiento fiscal y mayor eficacia en la asignación del gasto público, dando paso a la selectividad del gasto social expresado en la creación de los primeros programas objetivo de combate a la pobreza.

A lo largo del Capítulo 3 se expuso de manera breve el contexto y las características con que aparecen PRONASOL y PROGRESA. El primero impulsado bajo el manto de un "liberalismo social" y una reivindicación del Estado en cuanto a las demandas sociales, el programa fue cuestionado por su discrecionalidad en la ejecución de sus recursos y su alta propaganda que al término de operación se reconocieron otras funciones menos la de su impacto en la pobreza. Respecto a PROGRESA aparece en un contexto de crisis económica con repercusiones serias en el bienestar general de la población que motivó al cambio de estrategia en la atención de los grupos vulnerables. La crisis sacaba a la luz que el país contaba con altos niveles de pobreza por lo que se cuestionaron los subsidios, mecanismos por excelencia hasta ese momento para atender a los grupos más necesitados, la propuesta consistió en sustituirlos por transferencias monetarias que coincidió con el nuevo entendimiento de la pobreza a nivel mundial. De estos sucesos derivó PROGRESA, una estrategia contra la pobreza extrema centrada en inversión en capital humano básico, focalizada sobre los grupos más pobres y tomando en cuenta las complementariedades a tal nivel de carencias entre educación, salud y alimentación.

En el Capítulo 4 se examinaron los resultados de los programas sociales, específicamente PROGRESA-OPORTUNIDADES que como se señaló en el apartado correspondiente, dentro del gasto programable concentra la mayor parte de los recursos de la “Función Desarrollo Social”. La cobertura del programa, su presupuesto, los mecanismos de focalización, marco legal y transparencia tienen avances importantes y las evaluaciones externas mencionan que los impactos en sus beneficiarios son notables. No obstante cuando el programa se evalúa en términos de pobreza no muestra evidencia de conseguir su objetivo último, al contrario la pobreza ha aumentado, sus defensores argumentan que PROGRESA-OPORTUNIDADES necesita de políticas complementarias y un contexto favorable para que realmente sus beneficiarios puedan mejorar sus condiciones de vida.

El último capítulo se determinó si los programas sociales son una estrategia viable en el largo plazo, esto a través de analizar cinco amplios temas: clientelismo, creación de incentivos, la paradoja de los programas sociales, las limitaciones del contexto actual y la relación programas sociales-informalidad. En los primeros dos elementos PROGRESA-OPORTUNIDADES tiene avances aunque no son suficientes para evitar por un lado el uso del mismo con tintes políticos y por el otro identificar realmente los impactos dentro de las familias y la interacción de los beneficiarios con su entorno. En contraste, la esencia de PROGRESA-OPORTUNIDADES es una paradoja ya que situar el capital humano como factor determinante para el rompimiento de la pobreza plantea un dilema respecto a la compatibilidad que existe entre los objetivos de disminución de la pobreza en el corto plazo con los objetivos de acumulación de capital a largo plazo. En el caso de la relación de programas sociales- informalidad se abordó el hecho que existen factores que pueden impedir que aun si PROGRESA-OPORTUNIDADES fuera totalmente exitoso no contribuirá con disminuir la pobreza, por la simple razón que no existen programas complementarios que vinculen a esos jóvenes bien alimentados con buena salud y gran instrucción al mercado laboral formal. Sólo con los beneficios de la seguridad social podrían mantener sus niveles bienestar pero en las condiciones actuales de la economía donde el empleo es mínimo y la informalidad va en aumento es muy poco probable que los beneficiarios de OPORTUNIDADES lo consigan.

Derivado del análisis de los objetivos mencionados se pueden obtener las siguientes conclusiones:

- El dinámico crecimiento económico que perduró por cerca de tres décadas no redujo las brechas sociales heredadas de la revolución mexicana, al contrario las amplió.
- El suponer el empleo como vehículo exclusivo para acceder a las bondades de un Estado Benefactor limitó las opciones de progreso para los amplios sectores rurales que por la naturaleza de sus actividades económicas, distribución geográfica y a falta de políticas públicas integrales de fomento agrícola nunca pudieron recibir los beneficios del Estado.
- Las crisis de los años 70 y 80 coincidieron con una tasa de crecimiento poblacional elevada, esto significó que los recortes del gasto público repercutieron fuertemente en la mayor parte de la población en una época en donde la demanda de servicios públicos era creciente.

- La creación de los programas sociales fue en contextos de crisis, es decir, su naturaleza es de compensación ante los desequilibrios económicos y no tienen un carácter integral para superar la pobreza.
- A pesar que PROGRESA-OPORTUNIDADES opera desde hace 15 años no muestra resultados en pobreza, esto se debe a la incongruencia que existe en los objetivos del programa, es decir, intenta erradicar la pobreza en el corto plazo por medio de capital humano que es de largo plazo.
- Los recursos destinados a PROGRESA-OPORTUNIDADES son insuficientes ante la complejidad del problema que pretende solucionar, basar el programa en una lógica donde los beneficiarios se pueden convertir en fuente del capital humano e incrementar la productividad y por ende fomentar el crecimiento económico es algo ilusorio si se considera que dichas variables han estado estancadas desde el cambio de modelo económico y con una provisión de recursos minimalistas podrán dinamizarse. Pensar que la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza se encuentra en niños mejor alimentados con mejor salud y mayor educación instantáneamente accedan al mercado laboral, específicamente desempeñándose en actividades altamente productivas y por ende con buenos salarios resulta utópico.
- PROGRESA-OPORTUNIDADES en su búsqueda de focalización está dejando fuera a muchos individuos que no son pobres extremos pero siguen siendo pobres, esto provoca una exclusión social entre regiones. Además el hecho que atienda en mayor medida localidades con menos de 500 habitantes imposibilita la aplicación de políticas de mayor impacto.
- A pesar de que el gasto social ha ido a la alza en años recientes rondando el 11% del PIB y el presupuesto para OPORTUNIDADES alcanzando el 0.6% del PIB, cada vez es mayor la pobreza y parece un fenómeno arraigado en la sociedad mexicana, en los años ochenta la pobreza extrema se encontraba en 17.3 millones para 2011 se encuentran 11.7 millones de personas, en aproximadamente tres décadas la pobreza parece una constante puesto que no se refleja un avance significativo en su reducción.
- Ante un contexto de bajo crecimiento y alto desempleo como el que se encuentra actualmente el país, el ciclo de vida bajo el que esta configurado PROGRESA-OPORTUNIDADES es inconcluso, es decir, si bien los niños pueden llegar a estar mejores alimentados y gozar de mejor salud en su etapa productiva no tienen las herramientas ni el contexto adecuado que les permita insertarse al mercado laboral formal y tener ingresos permanentes que posibiliten salir definitivamente de su condición inicial.
- En los estudios que se aplicaron a los primeros beneficiarios egresados de OPORTUNIDADES los resultados demostraron que una parte insignificante no reincidió en el programa, la gran mayoría no pudieron conservar los niveles de alimentación y educación como los que tuvieron cuando recibían los apoyos. Este hecho exhibe que los beneficios no son perdurables en el tiempo lo que resulta peligroso ya que un programa temporal podría convertirse en permanente.

- El gobierno federal ha reconocido que los programas sociales no son suficientes para abatir la pobreza porque ésta depende de factores como el crecimiento económico, generación de empleos, productividad y competitividad, ante dicho argumento los programas sociales tan sólo se convierten en parte de la retórica política del “buen gobierno”, un gobierno preocupado por los sectores más desfavorecidos de la población. El objetivo que alcanzan los programas sociales parece ser no es eliminar la pobreza, tratan de contenerla evitar que aumente, pero al mismo tiempo lo único que consiguen es preservarla

De acuerdo con los puntos anteriores se confirma la hipótesis que los programas sociales de combate a la pobreza en México no son mecanismos idóneos para abatir la pauperización, ya que en lugar de disminuirla ésta se ha incrementado. Tal vez en una situación coyuntural podrían ser eficaces pero en un país donde el crecimiento económico es nulo y con altas tasas de desempleo son insuficientes reduciéndose a meros paliativos.

Por lo tanto, los programas sociales de continuar con sus actividades no conseguirán su fin último, no obstante derivado del análisis realizado se emiten algunas observaciones y sugerencias:

- ❖ La pobreza se conceptualiza dentro del programa OPORTUNIDADES tan sólo como algo individual y/o familiar ocasionada por una falta de ingresos y ausencia de capital humano, por lo que se abandonan las particularidades de cada región como son las relaciones en la comunidad, la organización popular y los esquemas productivos; esto es un grave error porque tal y como lo describen especialistas en ciencias sociales el país es multicultural, pluriétnico y multilocal, en tanto que su población no solo se caracteriza por su diversidad lingüística y sociocultural, sino también por la movilidad de sus grupos humanos, tanto al interior como al exterior del país.
- ❖ La ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza no debe quedar delegada únicamente a un programa que pretende formar niños mejor alimentados con mejor salud y mayor educación y que posteriormente puedan desempeñarse en actividades altamente productivas, es necesaria la coordinación o creación de otros programas que vinculen a los jóvenes beneficiarios a un empleo.
- ❖ La pobreza es un fenómeno complejo que no podrá ser resuelto con la actual política social sujeta a un gasto social reducido, con programas focalizadas que aparentemente mejoran las condiciones de vida sin ser capaces de hacer perdurables los beneficios en el tiempo.
- ❖ Es necesario articular una estrategia integral, que genere sinergias entre la política hacendaria, social y laboral de nuestro país, que dinamice el aparato productivo rompiendo con el estancamiento económico.

- ❖ También es fundamental crear un sistema de protección social eficaz, incluyente y que haga efectivos los derechos sociales a toda la población.
- ❖ Se deben destinar mayores recursos en fomento de la producción que revolucionen el desarrollo regional y en el caso de que OPORTUNIDADES continúe tendrá que complementarse con políticas de mayor alcance o programas que garanticen a los beneficiarios no volver a caer en la pobreza luego de egresar.
- ❖ La igualdad de oportunidades debe ser redefinida y adaptada a las necesidades regionales que permita una sociedad más cohesionada y más justa.

## Bibliografía

Auditoría Superior Federación, Informe de Resultados de la Cuenta Pública 2009.

Astudillo, Pedro, "Lecciones de historia del pensamiento económico," Porrúa, México, 1988.

Banco Mundial "La pobreza en México: una evaluación de las condiciones, tendencias y estrategia del gobierno" México 2004

Barajas, Gabriela, "Comités de Solidaridad en México. Surgimiento y evolución de la estructura organizativa promovida a partir del PRONASOL", Estudios Sociológicos XV: 45, 1997

Bobbio Norberto, Liberalismo y democracia, FCE julio de 1996, Franja Morada Mesa Nacional

Calva, José Luis "Costos sociales de la reforma neoliberal del Estado y principios de una estrategia alternativa en México" México 1995.

CEFP- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, "Evolución y estadísticas del Gasto Público Federal en México, 1980-2002", Resultados de la Cuenta Pública, Cámara de Diputados, Agosto 2003.

CEPAL- Fuentes, Juan Carlos y Mancero Xavier, "El método de las necesidades básicas insatisfechas y sus aplicaciones en América Latina". 2001

Comercio Exterior, Banco de Comercio Exterior, México, mayo de 2003 y junio de 2003.

CONEVAL, "Informe de Pobreza Multidimensional en México, 2008", Octubre de 2010

Cordera Campos, Rolando; "Mercado y equidad: de la crisis del Estado a la política social" en Economía informa; Facultad de Economía, Febrero de 1998.

Cordera, Rolando y Carlos Cabrera (compiladores) "La política social en México: tendencias y perspectivas" México 2007

Cordera Campos, Rolando; "Mercado y equidad: de la crisis del Estado a la política social" en Economía informa; Facultad de Economía, Febrero de 1998

Cordera, Rolando. "Más allá de la focalización Política social y desarrollo en México", revista Nueva Sociedad No 215, mayo-junio de 2008

Consejo Nacional de Evaluación de la Política, Metodología de medición multidimensional de la pobreza en México, México: CONEVAL. 2009.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política, Informe ejecutivo de Pobreza México, México: CONEVAL. 2007.

Consejo consultivo de Solidaridad, El combate a la pobreza, México, 1990

CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2008, México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2012

Daros W.R, Contrato Social y la libertad individual según John Locke CONICET. Argentina.2011

De Gortari, Hira y Alicia Ziccardi; "Instituciones y clientelas de la política social: un esbozo histórico, 1867-1994", en Varios Autores; Las políticas sociales de México en los años noventa; Instituto Mora-UNAM-FLACSO-PYV, 1996; pp. 201-246.

De la Garza, E "Neoliberalismo y Estado", en AC Laurell, Estado y Políticas Sociales en el Neoliberalismo, México UAMX 1992.



Dhondt, Jan La alta Edad Media, Siglo XXI, México, 1980.

Ekelund Jr. y Robert F. Hebert, Historia de la teoría económica y de su método, McGraw Hill/Interamericana, Madrid, 1992.

Elhosfundación, Serie: El Gasto Social en México, "Las dimensiones del Gasto Social, México, Volumen 1, 2008.

Fernández, José Florencio, Locke y Kant. Ensayos de filosofía política, Ed. F.C.E., México, 1992. Presentación de Michel Angelo Bovero. 1992

Fernández, Oscar, "Lo social y la política social", El presente ensayo apareció publicado en la compilación que estuvo a cargo del autor: Política social y descentralización en Costa Rica, publicado en forma conjunta por la UNICEF y la Universidad de Costa Rica, San José, 1998, pp. 7-29.

Finley, Moses, "La Grecia antigua. Economía y sociedad", Crítica, Barcelona, 1984, 368 pp.

FLACSO "Las políticas sociales de México en los años noventa"; Instituto Mora-UNAM-FLACSO-PYV, 1996.

Gamboa Xavier, "El Estado en el agro mexicano en el contexto de crisis: 1977" Tesis Doctoral en Sociología. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). México, 1979.

García, José Ángel "Historia de la Edad Media. Una síntesis interpretativa", Alianza, Madrid, 1999.

González Tiburcio, Enrique y Ángel Ávila Martínez, "Desarrollo y retos de la política social", Economía informa; Facultad de Economía, Junio 2000

Gortari, Carlos "La década perdida" 1995-2006 neoliberalismo y populismo en México", ed. Debate, México 2008

Guerrero, Manuel "Estado y legitimidad en México", Tesis de licenciatura, México, El colegio de México 1996 p58

Hayeck, F.A Ensayo El mensaje de Adam Smith en el lenguaje actual. Este ensayo reproduce el Capítulo XVI de New Studies (University of Chicago Press, 1978). Originalmente se publicó en el Daily Telegraph de Londres, 9 de marzo de 1976. Fue traducido y se publica con la debida autorización.

Isuani Ernesto y Nieto Daniel, La cuestión social y el Estado de Bienestar en el mundo post-keynesiano, Documento presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Buenos Aires, Argentina, del 5 al 9 de noviembre de 2001. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 22 Feb. 2002. Caracas, Venezuela.

Kendall, Wilmoore, "John Locke and the Doctrine of Majority Rule, Urbana", University of Illinois Press, 1941. 267

Keynes, J. M. (1943): Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero. Madrid: Fondo de Cultura Económica. Primera edición en inglés: 1936.

Laos, Enrique, "Crecimiento económico, distribución del ingreso y pobreza en México", comercio exterior, octubre de 2000

Le Golff, Jacques "La civilización de Occidente medieval", Paidós, Barcelona, 1999.

León, Roberto, "El mito del gasto social en México", CATO institute, 28 de junio de 2006 1000 MASSACHUSETTS AVE. NW, WASHINGTON, DC 20001

Lerner, Bertha; América Latina: los debates en política social, desigualdad y pobreza; Miguel Ángel Porrúa; México 1996; Cap. 3, Pp. 91-126.

Levy, Santiago “La pobreza en México”. Vélez, Félix (Comp.) La pobreza en México, causas y políticas para combatirla. México. ITAM/FCE 1994

LFPRH, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2012

LGDS, Ley General de Desarrollo Social, México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2012

LSS, Ley del Seguro Social, México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2012

Malthus, Robert “Ensayo sobre el principio de la población”, Fondo de Cultura Económica, México, 1951.

Martínez, José Luis, “Gasto en desarrollo social en el contexto del modelo neoliberal en México 1995-2007: la reorientación del papel del Estado”, Economía Teoría y Práctica, Nueva Época, número 27, julio-diciembre 2007

Melling, David “Introducción a Platón”, Alianza, Madrid, 1991.

Millán, Henio (1999) “Las causas de la crisis financiera en México, Economía, Sociedad y Territorio”, Vol. II, núm. 5, 1999, 22-66

Moreno, José Luis, (comp.) 2000. “La política social antes de la política social. Caridad, beneficencia y política social en Buenos Aires”, siglos XVII a XX, Buenos Aires: Prometeo.

Mostajo, Rossana, “Gasto social y distribución del ingreso: caracterización e impacto redistributivo en países seleccionados de América latina y el Caribe”, serie reformas económicas 69 CEPAL, mayo de 2000 <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/4589/lcl1376e.pdf>

Palacios Escobar, Ángeles; “Las Políticas de Bienestar Social en el Capitalismo” en Cordera Campos, Rolando y Javier Cabrera Adame (Coordinadores), Superación de la Pobreza y Universalización de la Política Social, Facultad de Economía, México, 2005

Pirenne, Henri “Historia económica y social de la Edad Media”, Fondo de Cultura Económica, México, 1939.

Presidencia de la República, Anexo estadístico del Quinto Informe de Gobierno, México, 2011.

Presidencia de la República, Anexo estadístico del Sexto Informe de Gobierno, México. 2006.

Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, México, 1995.

Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, México, 2001.

Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, México, 2007.

Presidencia de la República, Quinto Informe de Gobierno del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Felipe Calderón Hinojosa, México.2011.

Presidencia de la República, Sexto Informe de Gobierno del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Vicente Fox Quesada, México.2006.

Reale, Giovanni “Introducción a Aristóteles” , Herder, Barcelona, 1985.

Revueltas, Andrea, (1993) "Las reformas del Estado en México: Del Estado Benefactor al Estado Neoliberal, Política y Cultura", invierno, número 003, México UAMX pp. 215-229

Ricardo, David, "Principios de economía política y tributación", Claridad, Buenos Aires, 1941.

Roll Erik, "Historia de las doctrinas económicas", Fondo de Cultura Económica, México, 1978. P 57

Rossella, Cominetti, "Ajuste Fiscal y Gasto Social", CEPAL, Diciembre 1994 revista 47-60 pag, Revista CEPAL No 54LC/G.1845-P/E [http://siteresources.worldbank.org/INTMEXICO/Resources/Vol\\_1\\_E.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTMEXICO/Resources/Vol_1_E.pdf)

Sánchez, Alfredo, "La seguridad y la protección social en México. Su necesaria reorganización," Universidad Nacional Autónoma de México Instituto de Investigaciones Jurídicas, 25 de junio de 2012

Secretaría de Desarrollo Social, Oportunidades, Un programa de Resultados, México: SEDESOL. 2010.

Secretaría de Desarrollo Social, Programa Institucional Oportunidades 2002-2006, México: SEDESOL.2003.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, El Presupuesto de Egresos de la Federación 1995-2000, México, SHCP, 2000.

Sen, Amartya, "Sobre conceptos y medidas de pobreza" en Comercio exterior; Banco de Comercio Exterior, abril de 1992.

Sheifler, Xavier, "Historia del pensamiento económico", Trillas, México, 1997

Smith, Adam, "Investigación sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones", Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 403.

Susan W. Parker y John Scott, "Evaluación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) 2000 a partir de Indicadores de Seguimiento, Evaluación y Seguimiento de 1988-2001", Centro de Investigación y Docencia Económica, 12 de octubre de 2001, Resumen ejecutivo y antecedentes generales en "Evaluación de PROGRESA por el CIDE"

Tello, Carlos "Estado y desarrollo económico: México 1920-2006". México: UNAM 2007

Villaspere, Verónica y Sosa Ana, "Políticas de combate a la pobreza en México: ¿Solución, alivio o regulación del fenómeno?", ecocri 2008 Bilbao 27,28 y 29 de marzo XI jornadas de Economía Crítica

Whitehead, Laurence "The Economy Policy of the Echeverría Sexenio: What Went Wrong and Why?", Pittsburg, Latin American Studies Association, (inédito), citado por Miguel Basáñez, El pulso de los sexenios: 20 años de la crisis en México. Siglo XXI, Editores 1990

William, Charles "Historia del mundo en la Edad Media", Ramón Sopena, Barcelona, 1978

Zepeda, Eduardo, El gasto social en México: de la estabilización ortodoxa al neoliberalismo social, Frontera Norte, núm. especial, pobreza 1994.