



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLAN"

LA POLÍTICA SOCIAL DE COMBATE A LA POBREZA EN MÉXICO DURANTE LOS AÑOS 1988 A 1998



T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN SOCIOLOGIA
P R E S E N T A
FRANCISCO JAVIER GOMEZ VELAZQUEZ

ASESORA: MTRA. MA. CRISTINA CASAS FLORES



TESIS CON FALLA DE ORIGEN

DICIEMBRE DE 2007



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.

INDICE

	Pag.
INTRODUCCIÓN	1
1. EL ESTADO Y EL BIEN COMUN	5
1.1. El Estado Social Contractual	6
1.2. Economicismo y Estado Liberal	8
1.3. Variaciones: Del Estado Liberal al Estado de Bienestar	10
1.4. Nuevo Agotamiento del Modelo: del Estado Benefactor al Modelo Neoliberal	14
1.5. El Compromiso Social del Estado	17
2. LA POLÍTICA SOCIAL DE COMBATE A LA POBREZA EN MÉXICO: LOS EMBATES DEL MODELO ESTATAL	19
2.1. Caracterización del Estado Mexicano y Modelos Económicos	20
2.2. El Compromiso Social del Estado Mexicano	30
2.3. Política Social, Pobreza y Marginación. Conceptos y operacionalización	32
3. TRANSFORMACIONES DE UN ESTILO DE POLÍTICA SOCIAL	41
3.1. Experiencias en México para la Determinación de Indicadores de Pobreza y Marginación	42
3.2. La Gestión Salinista y el PRONASOL. Experiencia Centralista	49
3.3. PROGRESA. Combate a la Pobreza Extrema 1994-1998. Descentralización de Recursos y Competencias	70
4. POLÍTICA SOCIAL Y DESIGUALDADES SOCIOECONÓMICAS REGIONALES. Una estrategia de Complementariedad	79
4.1. Descentralización, Federalismo Fiscal y Gasto Social	85
CONCLUSIÓN	108
BIBLIOGRAFÍA	114

INTRODUCCION

Para la realización de este trabajo iniciamos preguntándonos ¿qué es la pobreza? y encontramos unas cuantas respuestas, una de ellas un tanto simple e incompleta pero contundente y cierta: "la pobreza es hambre e incluso muerte", algunas otras fueron más ambiguas, confusas y hasta rebuscadas, y alguien más sugirió que era mejor preguntar ¿qué es un pobre?. Aquí casi todos coincidieron: un pobre es aquel que no cuenta con los recursos suficientes para comer, vestir, educar y cuidar la salud de sí mismo y de su familia procurando su desarrollo; pero la situación se agrava cuando se afirma que un pobre puede sólo estar, ocupar un espacio si ser nada ni nadie. Otra pregunta obligada fue ¿por qué el pobre no dispone de estos recursos? y se inició un gran círculo "perverso" que nos condujo a otras preguntas, entre ellas ¿qué se debe hacer con los pobres? y ¿quién debe ayudarles?, entonces se respondió con más preguntas ¿para qué existe y sirve el Estado?, lo cual nos dio algunas luces sobre cómo podríamos iniciar aunque nuevamente se complicó el asunto cuando preguntamos ¿cómo atender a los pobres? y atendiendo a aspectos más concretos ¿cómo se mide la pobreza?, ¿dónde están los pobres?, y ¿qué ha hecho en los años recientes el Estado mexicano para atender este problema?. Pero finalmente teníamos que iniciar tratando de dar algunas respuestas. De esto se trata el presente trabajo de responder a un conjunto de interrogantes relacionadas con la política social de combate a la pobreza que se han instrumentado en nuestro país en el periodo comprendido entre 1988 y 1998.

Dice el Banco Mundial que nuestro mundo se caracteriza por una gran pobreza en medio de la abundancia. De un total de 6,000 millones de habitantes casi la mitad vive con menos de dos dólares diarios y una quinta parte del total logra subsistir con menos de un dólar diario. Que el ingreso promedio en los 20 países más ricos es 37 veces mayor que el de las 20 naciones más pobres, duplicándose esta brecha en los últimos 20 años; y que en contraste con Asia oriental, en América Latina, África y Asia meridional el número de personas pobres no ha dejado de aumentar.

Este esquema mundial tiende a repetirse en mayor o menor grado al interior de los distintos países y hablar de pobreza en México es remontarse a la historia misma del país. Sin embargo, en las últimas décadas el problema se ha acentuado y la brecha entre ricos y pobres es cada vez más amplia. En términos absolutos los 40 millones de pobres con 26 millones de ellos en situación de pobreza extrema hablan por sí mismos.

A lo largo de los años se han presentado diversos modelos que asignan un papel específico al Estado. Durante un periodo importante del desarrollo de nuestro país el Estado ejerció un papel activo dentro de lo que podemos denominar política social y que constituye básicamente las acciones tendientes al mejoramiento de los niveles de bienestar de la población, como sostén de los afanes competitivos y de modernización. Sin embargo, se desarrollaron desequilibrios que se acentuaron por el contexto general de crisis económica sufrida. Además el país inició una nueva etapa en la que los vientos modernizadores procedentes del exterior, para variar, fueron imponiendo un nuevo modelo de desarrollo en el que se replanteó la función del Estado. De esta manera el neoliberalismo fue imponiendo estrategias y formas de gestión gubernamental. En este marco cabe analizar cómo el gobierno mexicano asumió su compromiso social, cómo ejerció su liderazgo para atender a los sectores de la sociedad que en situación de pobreza demandan su atención o que simplemente están ahí pero que son parte de México.

En los últimos años nuestros gobiernos han formulado e implementado diversos programas para combatir la pobreza, ejemplos claros son COMPLAMAR (Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados), PRONASOL (Programa Nacional de Solidaridad) y más recientemente PROGRESA (Programa de Educación, Salud y Alimentación). Los primeros dos parecen haber fracasado debido a las crisis económicas y al propio desempeño institucional que incentivó corrupción y clientelismo. Aunque fue aceptado cierto grado de éxito de PRONASOL en cuanto a la dotación de infraestructura básica y la participación que se generó en la sociedad a través de los comités de

solidaridad, los saldos observados después del sexenio salinista no fueron satisfactorios (el propio presidente Carlos Salinas en su primer informe de gobierno habló de 17 millones de mexicanos en pobreza extrema y el PROGRESA, siete años después, se refiere a casi 24 millones). Al inicio del periodo de gobierno de Ernesto Zedillo el PRONASOL o Solidaridad como también se le conoció, fue desapareciendo paulatinamente del escenario nacional mientras se transformaba, de un programa de orden federal presidencialista y por ende unipersonal a lo que pretendió ser un programa institucional, federalista e impersonal según el propio discurso oficial. Este programa denominado PROGRESA ha pretendido ser un sistema desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social cuyo objetivo es mejorar sustancialmente las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias pobres que además se pretende fortalecer con un conjunto de medidas descentralizadoras de recursos públicos hacia los estados de la federación utilizando indicadores de pobreza..

En este sentido la investigación que a continuación se presenta analiza cómo la gestión gubernamental del sexenio 1988-1994 y la que le precedió (1995-2000) han afrontado los retos que en materia de política social y específicamente de combate a la pobreza se presentaron en nuestro país, identificando la principales diferencias entre ambos periodos.

En el momento que el gobierno atiende sus tareas en el área social manifiesta la existencia de un dilema al tratar de alcanzar dos objetivos aparentemente excluyentes: la eficiencia y la equidad. México requiere avanzar hacia un uso más racional de los recursos económicos, para lograr amplios beneficios. Paralelamente, es indispensable reducir las desigualdades sociales mediante el aumento de los niveles de bienestar de la población, y la disminución de las brechas entre grupos sociales y por ende entre las regiones.

En este contexto existen dos ámbitos estrechamente relacionados, por un lado, se encuentran las condiciones de vida de la población expresados en amplios sectores empobrecidos o incluso en extrema situación de marginación y por otro la

escasa disponibilidad de recursos públicos para inversión. Estas dos situaciones se entrelazan en la medida en que las necesidades sociales aumentan y presionan sobre los recursos públicos. Así mismo, el patrón centralizado en la captación y asignación de los recursos fiscales condicionan el desarrollo de los distintos estados del país (y por ende de su población), al determinar en un alto grado la capacidad de los gobiernos locales para enfrentar sus necesidades.

Una primera revisión de la política social de combate a la pobreza en estos periodos, marca sobre todo diferencias de forma más que de fondo, por ejemplo: los mecanismos como se controlaron los recursos y el manejo de los programas, en este sentido la centralización y los procesos de desconcentración y descentralización tienen un papel muy importante para la asignación de recursos.

A lo largo de este trabajo se considera a los recursos públicos debido a que éstos se transforman en gasto y constituyen el principal instrumento distribuidor del ingreso en nuestro país. Aunque es cierto que un mayor presupuesto no significa la solución directa e inmediata de los problemas, sí contribuye a enfrentarlos en mejores condiciones.

En virtud de lo anterior, rescatar las diferencias sustanciales entre dos programas de política social trata de contribuir a la búsqueda de una estrategia por demás compleja, que incluye en principio dos frentes: la necesaria atención a los sectores sociales en condiciones de mayor atraso socioeconómico en el país, y la escasez de recursos públicos y su proceso de descentralización.

Como se mencionó al inicio, cuando tratamos de explicar qué nos motivó a realizar un trabajo de investigación, generalmente debemos reconocer que fue la inquietud por responder toda una serie de preguntas a las que finalmente no acabamos por contestar plenamente sino por el contrario encontramos muchas más nuevas interrogantes.

**...la honorable aspiración a la igualdad
sigue siendo uno de los más altos
ideales humanos.**

Julieta Campos

Pero sobre todo el disfrute de sus beneficios

1. EL ESTADO Y EL BIEN COMUN

1.1 EL ESTADO SOCIAL CONTRACTUAL

El hombre se organiza en sociedad con el fin de optimizar sus acciones, disminuir el esfuerzo y elevar la calidad de vida de sus integrantes. Para ello, establece desde sus primeras etapas de organización un *Contrato Social*, el cual instituye estructuras y mecanismos como la división social del trabajo y otros procesos que llevan implícitas aspiraciones de igualdad, justicia, libertad y cooperación e incluso de democracia. Aunque la conceptualización de dichas aspiraciones en sentido político es más bien moderna, su sentido moral es el fundamento del contrato. En este sentido se explica la creación del Estado como expresión concreta del Contrato Social, que tiene la función de vigilar los intereses generales de la sociedad fundamentados en una utilidad pública.

En su tratado denominado *El Contrato Social*, J.J. Rousseau establece que el orden social constituye un derecho que sirve de base a todos los demás, porque ha rebasado el carácter natural al fundamentarse en acuerdos establecidos voluntariamente a cambio de una utilidad que es precisamente el bien público. Para Rousseau el acto de constitución de la sociedad es su propio fundamento. Supone que a los hombres en estado natural se les presentan obstáculos que no les permiten su conservación y que su fuerza individual no le es suficiente por lo que se hace necesario la unión y la constitución de una fuerza colectiva que defiende y protege la persona y los bienes de cada asociado y por la cual cada uno, uniéndose a todos, no obedezca sino a sí mismo y permanezca tan libre como antes¹.

Ahora bien, este Contrato esta basado en un solo principio: "la enajenación total de cada asociado con todos sus derechos a la comunidad entera, porque primeramente, dándose por completo cada uno de los asociados, la condición es igual para todos; y siendo igual, ninguno tiene interés en hacerla onerosa para los demás"², por lo tanto cada miembro integra su persona y su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general formando un ente supremo; una persona pública

¹ J. J. Rousseau. *El Contrato Social*. Séptima edición, México, Ed. Porrúa. 1982, p. 9

² *Ibidem*.

que toma el nombre de cuerpo político o *Estado*. Por su parte los asociados toman el nombre de pueblo y en tanto participes de la autoridad soberana se constituyen en ciudadanos.

Lo que se pretende lograr con la conformación del Estado es precisamente la utilidad colectiva, el bien común. Porque el cuerpo soberano no puede tener ningún interés contrario al de sus integrantes; sería absurdo formar un cuerpo que pretenda perjudicar a todos sus miembros o algunos en particular. Es en el momento mismo de la constitución de la sociedad cuando se cambian el instinto por la justicia otorgando valores morales al actuar del individuo.

En otro momento Rousseau afirma: "el hombre pierde su libertad natural y el derecho ilimitado a todo cuanto desea y puede alcanzar, ganando en cambio la libertad civil y la propiedad de lo que posee"³, se trata entonces de una transformación del hombre mismo puesto que ahora se concibe como un ser igual en un sentido moral y legítimo que es una concepción más fuerte que la de igualdad natural, debido a que ésta última es constantemente violentada por la diferenciación física.

En este sentido, en el pacto social los derechos del hombre, la voluntad general y la utilidad colectiva no son entendidas como simple expresión de las mayorías, sino posturas en las que serán escuchadas las minorías, hecho que afirmaría su propia personalidad humana.

Por otra parte existe otro momento en el cual la sociedad, para completar el proceso de formación del Estado transmite el poder a un jefe, pero no lo hace en forma definitiva, ya que se encuentra condicionada al cumplimiento mismo de los fines del Contrato Social.

De esta manera el Estado existe para servir al bien común, por lo que se presenta como una instancia unitaria y globalizadora que resume el total de factores de poder que condicionan y hacen posible la unidad de la sociedad,

entendida ésta como una unidad política en un territorio específico bajo determinada ordenación jurídica. En términos concretos el Estado requiere para cumplir con este objetivo fundamental, la estructuración de un régimen administrativo.

Aunque en buena parte del siglo anterior la concepción del Estado se centró en el modelo de un Estado preocupado casi exclusivamente por garantizar la seguridad, la soberanía y la impartición de justicia (en términos de aplicación de sanciones a quienes violaban las normas) destacando la visión jurídica del pacto, desde los inicios del presente siglo, en la mayor parte de los países la concepción del Estado evolucionó hacia un modelo en el que éste asume responsabilidades para la oferta de servicios públicos, expandiendo por tanto su campo de acción.

1.2. ECONOMICISMO Y ESTADO LIBERAL

*El único límite real a la libertad
debe ser el derecho del otro a disfrutarla*

Ahora bien la experiencia parece indicarnos que no todos los Estados creen en ese compromiso colectivo (social) del Estado. Algunos apelan al concepto de libertad del individuo (concepto que ciertamente es importante en Rousseau pero vinculado siempre al precepto moral de la igualdad) dándole una lectura orientada hacia la libertad de competencia. De esta forma en el siglo XVIII se presentó la llamada escuela del liberalismo económico clásico, en la cual ya se consideraba la influencia del desarrollo industrial en el proceso económico, por lo que pugaban por un liberalismo absoluto y general.

Para la consecución de resultados satisfactorios en el proceso económico, en el liberalismo lo fundamental era que el Estado no interviniera en la actividad económica, ya que era indispensable que en ella prevaleciera una situación de libre intercambio de bienes, sin obstáculos, de tal forma que a través de las fuerzas del mercado (la llamada "mano invisible") se generaría un equilibrio general.

³ *Ibid.*, p. 12

A partir de estas ideas se llegó al concepto de hombre económico, un hombre abstracto y esquemático, que actúa tan solo por el interés personal en un mundo de competencia perfecta garantizada por la eliminación de los incapaces por los más aptos, constituyéndose además este mecanismo como un factor de progreso (al estilo del darwinismo más puro). Así se llegó a la conclusión de que todo lo que limita a la competencia es un mal y todo lo que la promueve es un bien puesto que es una condición necesaria para el progreso de la humanidad.

El liberalismo establece como presupuesto filosófico la doctrina de los derechos naturales, sin embargo en el contractualismo Rousseau establece que estos derechos son fácilmente violentados por lo que es necesario establecer acuerdos, caracterizados por la convicción de los individuos, que determinen un nuevo tipo de derechos a los cuales podríamos llamar civiles.

Cabe señalar que desde luego no sólo la conceptualización de la libertad es distinta en el modelo liberal y el contractual, la justicia es también entendida y asumida de manera por demás opuesta.⁴

En este sentido el liberalismo apuesta a un modelo de Estado en el que éste tiene poderes y funciones limitados y es precisamente con esta afirmación con lo que al mismo tiempo establece su diferenciación y crítica hacia lo que define como el Estado absoluto o social. Siguiendo a Norberto Bobbio el Estado limitado propuesto por el modelo liberal se refiere tanto a los poderes como a las funciones. Es en esta segunda limitante en donde existe la principal diferencia. Bobbio nos comenta como los liberales consideran que la excesiva intervención del Estado "limita" la libertad del individuo, su autonomía humana y le impone una tutoría al considerarlos siempre individuos indefensos y pasivos⁵. Según E. Kant esta visión paternalista del Estado en realidad es el peor de los despotismos.⁶ En consecuencia

⁴ La justicia en el Contrato Social es entendida en términos de la igualdad de los individuos y en el liberalismo se parte del principio de desigualdad natural y de la teoría evolucionista.

⁵ Norberto Bobbio. *Liberalismo y Democracia*. México, Ed. F.C.E. 1994, p. 23

⁶ E. Kant, *Über den Gemeinspruch: Das mag in der Theorie richtig sein, taugt aber nicht für die Praxis* (1973), cit. pos., N. Bobbio, *Liberalismo y Democracia*. p. 24

para los liberales el Estado debe preocuparse exclusivamente por garantizar la seguridad, la soberanía y la impartición de justicia (en términos de aplicación de sanciones a quienes violen las normas y por tanto el estado de derecho) y en todo caso procurar las obras públicas que no interesan al mercado.

El Estado liberal, puede entonces entenderse, únicamente tiene la función de garantizar una convivencia duradera y pacífica en la cual se garantice a los ciudadanos la consecución de objetivos individuales, aunque para ello se operen mecanismos como los de la selección natural.

Probablemente el hecho de que estas dos propuestas de Estado sean tan disímboles se deba a que ponen demasiado énfasis en ámbitos distintos. El contractualismo remarca el orden político del Estado lo cual conduce al principio de igualdad, en cambio el liberalismo apuesta a la economía donde el criterio fundamental es la eficiencia.

1.3. VARIACIONES: DEL ESTADO LIBERAL AL ESTADO DE BIENESTAR

Destacando las fallas del mercado

El Estado liberal fue en gran medida un modelo que atendió las necesidades de desarrollo del modo de producción capitalista, entendido éste como el modo de producción de mercancías en el que las herramientas que se utilizan para producirlas (medios de producción) son propiedad de un pequeño sector de la sociedad, en tanto que el resto de los individuos poseen sólo su fuerza para trabajar y utilizando estos medios de producción transforman las materias primas y producen bienes los cuales no les pertenecen, ya que ellos sólo vendieron su fuerza por la cual reciben un pago. Es decir, entre estos poseedores de medios de producción y los trabajadores se establece una relación de intercambio y como el objetivo fundamental del capitalismo es la obtención de una ganancia, ésta se obtiene a través de lo que la teoría marxista establece como explotación de la fuerza de trabajo (la clase social denominada proletariado). Sin embargo, parece

que la explotación tiene sus propios límites. El sistema capitalista tiende, por la dinámica misma del modelo, a presentar períodos de crisis debido a la ruptura del equilibrio entre la producción y el consumo; gestándose entonces nuevas ideas y principios que buscan controlar e incluso evitar las crisis económicas producto de la sobreproducción (paradójica sobre todo frente al subconsumo de un amplio sector de la población).

Lo común de estas teorías fue la conclusión de que el liberalismo clásico era vulnerable. Un primer grupo de estas teorías se orientó hacia el establecimiento de un nuevo esquema de economía dirigida, en cambio otra propuesta fue la de economía planificada. Los principales teóricos capitalistas en favor de la economía dirigida atacaban el liberalismo tradicional señalando que se basaba en cuatro principios contradictorios: el interés personal, la libertad, la competencia, y la responsabilidad, por lo que al dejar a la sociedad en completa libertad el sistema no había podido equilibrarse y por lo tanto era necesaria la intervención del Estado para dirigir la economía y ajustar la producción con otras variables significativas como la moneda, los precios y el salario, entre otros.

Por su parte, los que postularon la economía planificada desarrollaron diversos intentos de aplicar esquemas planificadores, no sólo a los problemas de estructura económica, sino también a los de coyuntura, en particular a los que actuaban sobre el volumen y ritmo de la producción y el reparto de la renta nacional.

Surge entonces modelos económicos como el de Pareto y el de Keynes a los cuales se asigna el nombre de Estado de bienestar precisamente por que se involucran en un ataque contra la ortodoxia prevaeciente en el modelo de la economía liberal "clásica", la cual no tenía respuestas para la gran depresión más allá del dinero fácil y la reducción de los salarios monetarios, como señala Mark Blaug⁷. Sobre este punto Keynes niega la eficacia de dichas medidas tradicionales de política económica, y la sugerencia que plantea es que los gobiernos deben

⁷ Mark Blaug. *Teoría Económica en Retrospección*, México, Ed. F.C.E., 1985, p. 795-801

recurrir al financiamiento deficitario gastando en obras y políticas de carácter público como medidas para suavizar las fluctuaciones cíclicas y para estabilizar la actividad económica al aumentar sobre todo los niveles de empleo total

Como vemos esta alternativa pone énfasis en el fortalecimiento de la demanda y por lo tanto de los consumidores, por lo que había que procurar la capacidad de compra de éstos últimos. Esta política está definida por un tipo de Estado que intenta atender los desajustes del propio mercado. Existen una gran variedad de ejemplos que muestran la amplia participación estatal en asuntos como la recaudación fiscal, subsidios, la distribución y el aumento del gasto público en áreas y sectores que el mercado ha abandonado o dañado. En este sentido se ve violentado el esquema clásico de límites a las funciones del Estado.

Desde luego este modelo tiene una vertiente económica pero también incluyó una serie de transformaciones en el nivel político y social, sobre todo en la forma en cómo se reestructuró el Estado y particularmente su aparato administrativo ejecutor, además implicó una nueva relación Estado-sociedad civil. Se establecieron principalmente una serie de acuerdos a partir de los cuales se dio una nueva relación entre los grupos corporativos-burocráticos y la forma en que el Estado asignó los recursos públicos y designó a los beneficiarios de sus políticas.⁸ Se crearon un conjunto de instituciones para atender las demandas de los distintos sectores de la población, especialmente las demandas de tipo social.

Sin embargo, más adelante veremos como el Estado Social únicamente constituye lo que Claus Offe califica como intentos por proteger las condiciones sociales y económicas que permitan la continuidad del orden de producción y reproducción del modelo capitalista, pues como señala John Keane en la introducción de *Contradicciones en el Estado de bienestar* (Offe 1988), "El Estado del Bienestar se interpreta como un grupo multi-funcional y heterogéneo de instituciones políticas y administrativas, cuyo propósito es manejar las estructuras de socialización y la economía capitalista"⁹. Señala por tanto que este modelo de

⁸ Enrique González Tiburcio. *Reforma del Estado y Política Social*. INAP, México, 1990, p. 21

⁹ John Keane. Introducción en *Contradicciones del Estado de bienestar*, Claus Offe, Alianza-CONACULTA, México, 1990, p. 17

Estado Únicamente tiene el interés de "manejar la crisis" del modelo liberal clásico, a través de la regulación de los procesos del propio sistema capitalista.

El problema se agudiza cuando este Estado empieza a desarrollar innumerables actividades y a reconocer un diverso y enorme conjunto de derechos. Ello implica que el Estado mismo ocupa el papel fundamental al desarrollar múltiples competencias específicas en torno a clientes y grupos de intereses también específicos. Así, el Estado en lo general, y el Gobierno y la Administración Pública en lo particular se enfrentan a una compleja red de influencias e intereses que fueron erosionando cada día los tradicionales límites entre el ámbito público y el privado¹⁰.

Otro hecho que viene a fortalecer las críticas hacia el Estado de Bienestar es precisamente la recesión económica de fines de los setentas e inicios de los ochentas, lo que provoca un resurgimiento intelectual y político del Estado liberal anti-intervencionista. A decir de esta postura el Estado se ha convertido en un benefactor que impide el desarrollo de las fuerzas progresistas del mercado al imponer cargas fiscales y normativas a los capitales, desincentivando la inversión; y por otro lado en su vertiente paternalista garantiza beneficios a la población, la cual terminará por asumir una obligatoriedad por parte del Estado de otorgar ciertos beneficios de forma "gratuita".

Otra crítica al Estado de Bienestar gira en torno a la cuestión de un alto grado de ineficiencias de las estructuras administrativas burocráticas a través de las cuales se prestan los servicios, caracterizadas por un autoritarismo y centralismo impresionante, además del desperdicio de recursos por definición escasos.¹¹

¹⁰ Ejemplo de ello es que el Estado aunque participa en actividades productivas sigue obteniendo la gran mayoría de sus ingresos vía impuestos y al limitar o condicionar la libertad y la iniciativa privada atenta precisamente contra su fuente de ingresos, no obstante debe buscar la legitimación de su poder a través de la atención de demandas sociales y para ello requiere recursos.

¹¹ Ya se mencionó párrafos atrás la crítica al Estado de Bienestar como mecanismo de control político-ideológico al constituirse únicamente como estabilizador y no transformador del modelo capitalista.

1.4. NUEVO AGOTAMIENTO DEL MODELO: DEL ESTADO BENEFACTOR AL MODELO NEOLIBERAL

Críticas a la ineficiencia del Estado

Así como los problemas económicos fundamentales que preocupan a las sociedades se mantienen inalterables, el pensamiento económico, por el contrario, ha modificado sus prioridades en el tratamiento de dichos problemas y, a la vez, dado alternativas de solución distintas para el conjunto de las economías nacionales. De esta forma, como señala Julieta Campos, pasado el auge de las teorías keynesianas, y del Estado benefactor, se dio un reflujó de las teorías económicas que hizo a un lado las fallas del mercado para destacar las fallas del Estado.¹²

Las crisis del modelo de bienestar y la socialista (por no decir el fracaso del bolchevismo) aceleró en todo el mundo, el paulatino abandono de las teorías que sustentaban la intervención del Estado en la actividad económica¹³. En estos términos el escenario mundial recalcó el fracaso del intervencionismo estatal dirigido a alcanzar el llamado desarrollo con estabilidad.

Esta incapacidad provino en buena medida de la incongruencia que significa ser juez y parte, puesto que el Estado debía competir con la iniciativa privada para obtener los recursos productivos y, simultáneamente, erigirse en la autoridad sancionadora del incumplimiento de las reglas establecidas.

Como se señaló, el hundimiento de las economías socialistas dejó a la

¹² Julieta Campos. *¿Qué hacemos con los pobres?. La reiterada querrela por la nación*. Ed. Aguilar, Nuevo siglo, México, 1995, p. 350

¹³ "La victoria de Margaret Thatcher se apoyó en una plataforma de reforma radical del Estado de Bienestar, restableciendo un papel más activo para el mercado y rechazo explícito a la filosofía del igualitarismo que había dominado...{ }...En los países desarrollados se recuperó el control de la inflación y se revirtió la tendencia al crecimiento del Estado de bienestar que había caracterizado al período de posguerra.{ } En los países en desarrollo, por su parte, se generalizaron políticas de liberalización, privatización y desregulación que cambiaron radicalmente la estructura económica y el rol del sector público. { } El proceso de internacionalización financiera también continuó avanzando rápidamente: cambiaron las dimensiones del mercado, los instrumentos utilizados y el tipo de actores, pero no la tendencia..." Roberto Bouzas, "¿Hay vida después del neoliberalismo?" (Artículo), Revista Nexos, México, noviembre 1998, p. 23

economía de mercado como único modelo de referencia para las economías de los diferentes países, derivándose de ello, una lógica predeterminedada en cuanto al tratamiento de los problemas socioeconómicos, en torno a los cuales podría haber matices pero siempre en el marco del modelo capitalista.

Partiendo nuevamente de los postulados de Adam Smith de que la búsqueda del interés individual, bajo condiciones de competencia, conduce a un resultado socialmente deseable desde el punto de vista de la eficiencia, se reformaron modelos que explicitaran las circunstancias bajo las cuales esta competencia produce una asignación eficiente.

Con las transformaciones en el pensamiento económico también se producen, no solo en términos teóricos sino también prácticos, cambios en la forma y funciones que debe asumir el Estado para su actuación. Así el Estado necesita bajo este nuevo modelo (caracterizado por algunas variaciones al modelo liberal clásico) ser capaz de explicar por qué actúa, qué razones justifican su presencia en la provisión de servicios y generación de normas. Ya no existe más la libertad del modelo Keynesiano que daba derecho al Estado a actuar en cualquier ámbito de la vida social. Plantea este modelo que el Estado no podrá "hurtar" al mercado o a la sociedad civil campos de actuación "naturalmente" suyos.¹⁴

En términos generales el neoliberalismo podría definirse como "...una concepción que se propone la reducción general del papel del Estado como regulador de la vida social; como asignador de valores autorizados y como actor de decisiones sociales y colectivas"¹⁵. Se busca entonces, antes que una redistribución del ingreso, procurar una "igualdad de oportunidades" (aunque se ignora que en este punto de partida existe ya una desigualdad absoluta entre los actores) para favorecer la atracción de capitales de inversión, lo cual aumentaría la productividad y el crecimiento que a su vez "elevarían" los niveles de vida de la población. La función básica del Estado sería el garantizar el equilibrios macroeconómico, abrir el mercado y garantizar la estabilidad social y la propiedad.

¹⁴ Manuel Villorfa Mendieta. *La Modernización de la Administración como Instrumento al Servicio de la Democracia*. INAP España- Boletín Oficial del Estado, Madrid, España, 1996, p. 69

¹⁵ "Neoliberalismo", en Zona Abierta de El Financiero, 5 de marzo de 1993, cit. pos., Julieta Campos, *¿Qué hacemos...?*, Idem.

En este sentido, desde hace aproximadamente un par de décadas se han venido ejecutando en diversos países una reforma del Estado caracterizada como neoliberalismo. En el caso de nuestro país se inició aproximadamente a mediados de los 80's. Estos cambios que configuran el resurgimiento del mercado son caracterizados en primera instancia por un avance de los actores que operan en una escala global (corporaciones transnacionales, organismos financieros multilaterales, inversionistas financieros, etc.). Esto se expresa usualmente como "globalización" y se apoya en los cambios tecnológicos y financieros de los últimos tiempos (principalmente en materia de comunicaciones, informática, biotecnología, liquidez máxima de la economía mundial y cambios en la escala de producción, entre otros). Además, hay un claro avance de los sectores y agentes que se apoyan en la economía financiera especulativa (que en teoría "sustenta la inversión física"). En consecuencia existe una tendencia que hace preponderante al capital sobre el trabajo, lo cual se ve reflejado no sólo en una contracción severa del gasto público en general y el dedicado a obras y servicios de carácter social, sino también en la paulatina sustitución de los que podríamos denominar derechos sociales (como el Derecho laboral que desempeña una función compensatoria de las desigualdades socioeconómicas) por el Derecho mercantil que privilegia la igualdad formal de negociación del comprador y el vendedor, es decir de los agentes que interactúan en el mercado. Lo anterior implica claramente la reversión de un gran número de conquistas del pasado y revela el cambio de orientación de la acción estatal.

Cabe señalar que dentro de este marco contextual que predomina el escenario, en México, inmediatamente iniciada la década de los 90's, se desarrollaron una serie de discusiones acerca de lo que sin lograr consenso se denominó "liberalismo social", modelo que analizaremos con mayor detalle más adelante pero que se hace necesario mencionar en este momento. Enrique Krauze señala como los alegatos oficiales -cabe señalar que el concepto de liberalismo social es acuñado por el propio gobierno y especialmente por el Jefe de Estado- sostienen que el concepto existía desde la época de la Reforma cuando los liberales lo propusieron y que aunque había sido negado en el período porfiriano se

recobró en la Revolución y especialmente por el Constituyente de 1917.¹⁶ Se menciona que ejemplos de esta tradición liberal social lo constitulan los votos en el Congreso Constituyente de 1856 en favor de la subdivisión de la propiedad territorial y en contra de la servidumbre por deudas. Las posturas de Ignacio Ramírez "El Nigromante" con relación a la explotación de la incipiente clase obrera y los manifiestos de Juan Alvarez sobre las condiciones de trabajo en las haciendas, todas ellas situaciones en donde el liberalismo se combina con proyectos de corte social. Sin embargo en teoría este modelo suena muy bien pero sólo eso, en la realidad el gobierno salinista implementó estrategias liberales ortodoxas aunque en el discurso se apropia de las críticas a los clásicos del liberalismo económico e incluye un matiz de intervención estatal en ámbitos sociales, baste mencionar al Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL).

1.5. EL COMPROMISO SOCIAL DEL ESTADO

Si atendemos el fin último del Estado a la manera del contractualismo y por tanto como señala Bobbio al igualitarismo, se puede asumir un compromiso colectivo, social y unitario cuyos logros trasciendan las diferentes intereses e iniciativas de individuos o grupos particulares. Sin embargo, no sólo en el Estado mexicano sino en la mayoría de los Estados modernos existe un incumplimiento de este compromiso con el bien colectivo, prueba de ello son los distintos proyectos gubernamentales que se han puesto en marcha provocando situaciones de atraso, desequilibrio y rezago social de sectores significativos de la población.

Aunque es claro que el Estado no fundamenta únicamente su existencia en la atención a sectores sociales económicamente desprotegidos, las acciones parecen suponer que es para éstos para quienes no se constituyó. Esto no significa que no se ejecuten acciones para atenderlos, la intención es señalar que estas no han sido las correctas, dada la situación que prevalece.

Para el logro de los fines encomendados al Estado, se requiere forzosamente de órganos e instancias que aseguren su cumplimiento. Para esto último es

¹⁶ Enrique Krauze. *Tiempo Contado*. México, Ed. Océano, 1996, p. 41

necesario que los órganos en cuestión estén revestidos de poder con facultades y atribuciones fundamentadas jurídicamente en alguna Ley suprema (como norma referida a la organización que da validez a todo el sistema), pero sobre todo que ejerzan correctamente sus atribuciones.

El Gobierno expresado en una estructura administrativa y al mismo tiempo como personificación del Estado plantea a través de las instituciones y organismos que lo integran la realización de múltiples funciones y diversos actos de autoridad, que apoyados incluso en un sistema coercitivo, tienen repercusiones directas sobre los diversos sectores de la población.

Derivando el interés público como primer elemento del gobierno; se genera un cuerpo de estructuras jurídicas por un lado, que deberían garantizar los principios de orden, seguridad e igualdad; y una estructura administrativa por otro que basado en órganos, funciones y competencias deberán servir de manera específica como los aparatos ejecutores de las políticas diseñadas.

En este sentido, tal como Herman Heller afirma, la función del Estado consiste en "...la organización y actualización autónomas de la cooperación territorial, fundada en la necesidad histórica de un *status vivendi* común que armonice todas las oposiciones de intereses dentro de una zona geográfica"¹⁷. Esta cooperación social-territorial se liga al ejercicio de un poder político que es conducido por el Estado, pero también con una función social que atiende las demandas de la población y sus instituciones en una labor constante para la justificación del Estado y la legitimación por la vía de la moralidad de su sistema normativo.

¹⁷ Hermann Heller. "Teoría del Estado", *Revista del Colegio*, México, Ed. Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1990, Año II, núm. 3, julio de 1998, p. 59

2. LA POLITICA SOCIAL DE COMBATE A LA POBREZA EN MEXICO: LOS EMBATES DEL MODELO ESTATAL.

2.1 CARACTERIZACION DEL ESTADO MEXICANO Y MODELOS ECONOMICOS.

Nuestra Constitución Política desde 1917 definió y asignó la función y las responsabilidades que el Estado debería asumir frente a la economía, el sistema político y el desarrollo social de todos los grupos y sectores de la sociedad mexicana. El Estado posrevolucionario nace entonces como un garante de los derechos sociales emanados del movimiento.

En las décadas posteriores a la crisis de 1929, el Estado logró imponer un modelo de desarrollo y modernización que transformó la fisonomía económica, política y social del país, cambio fundado en la expansión de su capacidad de inversión económica, de su estructura institucional, de creación de empleos, de promoción de servicios públicos y de apoyo al sector privado por medio de diversos mecanismos de política económica y fiscal, generando las condiciones necesarias para organizar instituciones públicas que permitieron al grupo en el poder, obtener la hegemonía en el proceso de estructuración social. Lograr dicha función exigió al Estado aglutinar a todos los sectores en una institución que le diera el margen político y social necesario para su proyecto.

Calles y Obregón favorecieron el proceso de institucionalización del Estado. Este proceso de institucionalización del Estado revolucionario se realizó al recoger y aglutinar las demandas y aspiraciones más importantes de las masas en la figura de un partido, lo que le permitió estabilidad política y social, así como instrumentar mecanismos de control para llevar a cabo su proyecto económico. De esta forma nace en 1929 el P.N.R. dando cauce a la concentración de fuerzas políticas nacionales, convirtiéndolo en un efectivo partido de masas. Paralelo a este proceso se desarrolla la instauración del presidencialismo ya que este no podría haber sido posible sin la organización y posteriormente bajo el control férreo, de los diversos sectores sociales de acuerdo a las actividades productivas a las que se dedicaban (obreros, campesinos, militares, etc.). Promovido por el General Lázaro Cárdenas

con quienes inició una política de alianzas, dando origen al corporativismo¹⁸ (a través de la Confederación Nacional Campesina, C.N.C.; la Confederación de Trabajadores de México, C.T.M.; y hasta la de los empresarios), este corporativismo estatal logró crear fuertes bases para la legitimidad del Estado revolucionario y desde luego garantizar gobernabilidad construyendo la punta de lanza del proceso de industrialización del país.

De la alianza entre Estado y organizaciones corporativas surgió un marco jurídico para regular su actuación, la construcción de sistemas de seguridad social y gasto público para la satisfacción de las demandas de los grupos sociales.

El control corporativo estableció que la forma natural y única de obtener beneficios era la corporación sectorial, específicamente a través de las actividades productivas que se desarrollasen. La instauración de interlocutores privilegiados permitió acordar la forma y el estilo de participación del Estado en la economía. La acción del gobierno impulsó el desarrollo industrial, modernizando las instituciones financieras, monetarias y crediticias¹⁹

El modelo de industrialización nacional se basó en la sustitución de importaciones, que adquirió importancia sobre todo por la Segunda Guerra Mundial, y creó una política económica que tuvo como finalidad apoyar al sector privado, regular el mercado interno y crear una política subsidiaria para los grupos sociales menos favorecidos. En el ámbito social, impulsó la creación de infraestructura e instituciones para garantizar el desarrollo social; ejemplos de esto lo constituyen la creación de Conasupo, el Instituto Mexicano del Seguro Social y la política educativa de esos años.

¹⁸ El corporativismo es un sistema de representación de intereses cuya cualidad esencial es vincular a la sociedad con las instancias gubernamentales que toman decisiones, mediante organizaciones que la sectorizan, siendo esta forma de organización la única reconocida para la obtención de beneficios. Phillip C. Schmitter, "Still the Century of Corporatism?", en *The Review of Politics*, núm. 1, enero de 1974, p. 86, cit. pos., Rogelio Hernández "¿Del corporativismo a la contienda electoral?" p. 151 en Matilde, Luna y Ricardo Pozas (Coordinadores) *Relaciones Corporativas en un periodo de transición*. México, UNAM, 1992, p. 115

¹⁹ Ejemplos claros de esto son la creación del Banco de México, la Comisión Nacional Bancaria; y por el lado de la integración territorial y el desarrollo productivo en el país se crearon la Comisión Nacional de Caminos, la Comisión Nacional de Irrigación, el Banco Nacional de Crédito Agrícola, la Nacional Financiera, y el Banco Nacional de Comercio Exterior, entre otros. Así mismo con la creación de la Comisión Federal de Electricidad, el desarrollo de la industria siderúrgica y del petróleo cimentaron un sector energético importante para el proceso interno de crecimiento.

Durante este periodo; conocido como el "Milagro mexicano", se alcanzaron altas tasas de crecimiento, sin embargo, el desequilibrio externo empezó a crecer y a ser permanente, sobre todo por la incapacidad demostrada para desarrollar una planta productiva propia, así como para impulsar un desarrollo integral de las actividades económicas y las transformaciones en el sistema financiero internacional. Por ejemplo, el sector privado no cubría algunos sectores productivos, lo que obligó a la creación de empresas públicas cuyo objetivo era estabilizar el sistema económico de tal suerte que el Estado comenzó a participar ampliamente en la actividad económica; aunque el financiamiento fue sustentado con un continuo endeudamiento externo, la inversión extranjera y la sobreexplotación de los recursos del campo. Se privilegió el desarrollo urbano industrial pero se descapitalizó el sector agropecuario, lo que a su vez ocasionó migración, crecimiento urbano anárquico, y retraso en el campo.

Lo anterior provocó cambios en la estructura social mexicana, sobre todo en el crecimiento de grupos marginados en el campo, en las regiones indígenas y en las zonas periféricas de las grandes ciudades. En este sentido y desde la lógica de las ideas revolucionarias el Estado aún con todo su intervencionismo sólo alcanzó a cubrir parcialmente su compromiso.

Desde finales de los 60's y sobre todo al iniciarse los años 70's la economía del país presentaba severas insuficiencias que permitían opinar que el modelo de crecimiento había llegado a un punto crítico. Los desequilibrios no sólo se presentaron en el plano económico sino en el político y social; y cuestionaban la capacidad del Estado para dirigir un proyecto nacional que incluyera las demandas más importantes de la sociedad. Además las condiciones internacionales y las corrientes de retracción del Estado en la economía obligaban a nuevas definiciones económicas en aras de enfrentar las restricciones de inversión y la incapacidad para generar ahorro interno.

Bajo el modelo de sustitución de importaciones la economía mexicana logró industrializar y diversificar momentáneamente la planta productiva; sin embargo, no logró desarrollar una tecnología que le permitiera romper con la dependencia en la producción de bienes de capital con el extranjero. Además, el modelo provocó la descapitalización del campo, la migración y la expansión de grupos que vivían en condiciones de pobreza. Al parecer en la década de los 70's el régimen de economía mixta, o desarrollo compartido, terminaba e iniciaba una serie de conflictos que tendrían por conclusión presiones sobre la política económica, además de que a nivel internacional surgen en este periodo las duras críticas al Estado benefactor caracterizado por la amplia intervención del Estado; se le calificó de populista y paternalista.

La política de excesivo gasto público y la deficiencia de los sistemas impositivos provocaron que el gobierno acudieran al financiamiento externo, creando una fragilidad financiera cada vez mayor. Las tendencias internacionales, la profundización de la crisis del modelo de intervención estatal, la búsqueda de una reordenación administrativa y la ampliación de demandas sociales provocaron crisis fiscal, evidente incapacidad para sostener un aparato público oneroso, endeudamiento externo cada vez mayor, rompimiento con los grupos empresariales y aumento de la desigualdad social. También el desgaste creciente del corporativismo y de los mecanismos de control social y político pronosticaban, no sólo el fin del modelo, sino una fuente crisis que exigía cambios en la constitución del propio Estado y sus instrumentos de gobierno.

No obstante, el descubrimiento de nuevos yacimientos petroleros y el acceso a créditos externos permitió un levantamiento temporal del modelo de intervención estatal, que sin embargo sería sólo temporal antes de una nueva y más grave profundización de la crisis económica. El petróleo se convirtió en el soporte financiero de la política de subsidio a través de precios y tarifas preferenciales para el sector privado; del incremento de las importaciones, del presupuesto gubernamental; del crecimiento económico y, sobre todo, fue el aval del desbordado endeudamiento externo.

Sin embargo, por otro lado los obreros y campesinos inconformes hacen énfasis en como habían fortalecido a la dirigencia sindical del sistema, haciéndola más necesaria para el Estado. Las viejas demandas campesinas intentaron encuadrarse en el Sistema Alimentario Mexicano, pero el nuevo pacto social propuesto a los campesinos no encontró correspondencia con la política agraria ejercida, que siguió marginando al sector social agrícola²⁰

En pocos años la abundancia petrolera demostró no ser suficiente para amortiguar los daños acumulados; y peor aún como el desarrollo paso a ser "compartido" y se creía contar con una fuente de financiamiento ilimitado, el sector empresarial proclive a un proyecto de crecimiento basado en el libre mercado, alcanzó mayor injerencia en la política gubernamental. En esta etapa se dio paso a un aparente desarrollo, pero acentuó los desequilibrios financieros: creció la inflación, la deuda externa, el déficit del sector público y el de la cuenta corriente de la balanza de pagos. Si bien las exportaciones petroleras se desarrollaron a una velocidad impresionante, pasando del 27% del total de exportaciones en 1977 al 61% en 1981, esto influyó negativamente en la estabilidad financiera del país, porque dependía en su conjunto de un solo producto y de las cambiantes condiciones del mercado externo.

La estrategia económica basada en el incremento del gasto público, como elemento central del desarrollo económico, puso de manifiesto las limitaciones del modelo, anunciando el fin de una época. "Lo errático de la política económica y laboral del Estado, la disminución del crecimiento económico y el auge de la insurgencia sindical se conjugaron para desencadenar conflictos entre el gobierno y los principales grupos empresariales".²¹

²⁰ El SAM buscaba la renovación de la alianza Estado-campesino y un mayor control sobre este sector, sin embargo no contenía respuestas adecuadas para sus demandas centrales, resultando contraproducente el reactivar críticas a las organizaciones corporativizadas. Dolores Ponce G., y Antonio Alonso C. *México hacia el año 2010: Política Interna*. México, CEPROS, Limusa, 1989, p. 31

²¹ Enrique De la Garza, y Teresa Incháustegui. *Reestructuración económica y recomposición del empresario mexicano en México hacia el año 2000*. México, Ed. Nueva Sociedad, 1989, p. 196.

El país atrapado entre el proteccionismo, la necesidad estructural de importaciones sobre todo de bienes de capital, la enorme deuda a corto plazo, el aumento de las tasas de interés, la inestabilidad del mercado petrolero mundial y la crisis paulatina de la representación política llegó al máximo de sus desequilibrios monetarios y financieros en 1982.

Los cincuenta años incluidos entre el fin de la revolución mexicana y los inicios de los ochenta están definidos por todo un estilo de intervención estatal, caracterizado por un protagonismo productivo y una administración pública creciente y compleja. En el paso de la década de los 70's a los 80's se evidenció la quiebra de un modelo de desarrollo, construido a partir del tutelaje y de la injerencia directa del Estado, que va aparejado con el fin del paternalismo, de los subsidios y del populismo; y con ello el decaimiento de las formas tradicionales de hacer política. También, en esta década se viven profundos cambios en la economía y el ámbito político internacional, pero sobre todo aparecen por primera vez el cambio tecnológico y la globalización como el instrumento que todas las economías necesitan para responder a la crisis del Estado capitalista.

Surgen las duras críticas al Estado benefactor y los primeros planteamientos hacia un Estado regulador. Las críticas al primero se fundamentan en los vínculos que estableció con sistemas corporativos que impidieron la toma de decisiones ágiles. De igual forma se critica que sus políticas indiscriminadas de atención social crearon vicios burocráticos y altos costos económicos al Estado; la creación de empresas públicas politizó las relaciones económicas y creó estructuras centralizadas.

En resumen, las condiciones económicas y tecnológicas obligaron al Estado a transformar su organización, a redefinir sus políticas, funciones y responsabilidades, y a cambiar sus relaciones con los actores económicos, políticos y sociales.

Frente a la crisis del intervencionismo estatal y al contexto internacional, a partir de 1985 el gobierno mexicano inició un proceso de transformación del

papel del Estado en la economía. El gobierno, encabezado por Miguel de la Madrid, sentó las bases para la conformación de un Estado que se centraría principalmente en el cambio de la política económica y específicamente en el manejo de las finanzas públicas, principalmente en la reducción del gasto público, en el control de la política de precios y salarios, en la redefinición de áreas y empresas estratégicas y prioritarias, y en las medidas tendientes a redimensionar, ordenar y "modernizar" al aparato público a partir de la Ley de Planeación y en su Plan Nacional de Desarrollo.

La redefinición del papel del Estado se basó en nuevas premisas económico-financieras y en compromisos de apertura a la inversión extranjera, con el ingreso a una economía de mercado abierto, apoyada en una nueva articulación entre los sectores público, social y privado, en procesos de descentralización desconcentración y reconversión de la empresa pública²².

Con estos cambios jurídico-administrativos el Estado empezó a redefinir su papel en la economía, en sus compromisos con la Constitución de 1917 y en la forma de relacionarse con la sociedad y sus diversos grupos y sectores. El objetivo central era iniciar un proceso de largo plazo que transformara el modelo económico anterior, las ideas sobre productividad para ingresar al mercado internacional serían la lógica para el cambio estructural caracterizado por la redimensión institucional, el control de las finanzas públicas, la reestructuración del sector paraestatal, la concentración del gasto público y las duras políticas monetarista como único instrumento para controlar la inflación y regular la economía. En lo que se refiere a la política salarial el sexenio de Miguel De la Madrid ajustó una política de precios y salarios con las consecuentes resultados: disminución del poder adquisitivo y un proceso de empobrecimiento de grandes grupos de la población.

²² La revisión de algunos de los cambios jurídicos y administrativos ilustran los nuevos objetivos que se propuso el gobierno: Ley de Planeación (1983); Programa Inmediato de Reconstrucción Económica (PIRE, 1982.), Reformas constitucionales a los artículos 25,26,27,28,73 y 115 (Diario Oficial 3 de febrero de 1983); Decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Diario Oficial 23 de septiembre de 1982); Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda; Decreto de reformas a al ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público 1982; entre otros.

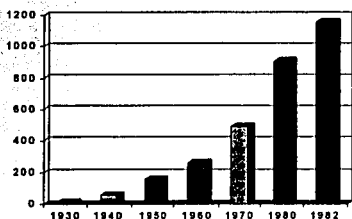
Estos cambios tuvieron un marco ideológico en la mayoría de los países altamente industrializados, producto del arribo de gobiernos conservadores - Ronald Reagan en Estados Unidos y Margaret Thatcher en Inglaterra-, que determinaron enfrentar las crisis económica y financiera adelgazando las funciones del Estado. Las políticas más importantes estuvieron vinculadas a garantizar la libertad del mercado y sus fuerzas. Este referente ideológico da un marco de acción a los gobiernos de los países industrializados, aquél determinado por los postulados del liberalismo, pero a un país como México, que no dispone de recursos suficientes para inversión le marcan claramente a través de los organismos financieros internacionales un único camino a seguir.

En nuestro país la recuperación del crecimiento sostenido se realizaría a través del cambio estructural, según declaraciones oficiales, con objeto de que en el futuro el gobierno no sustrajera ahorro de la economía para financiar su déficit, de modo de que para que este ahorro pudiera destinarse a impulsar la inversión productiva, era indispensable corregir el desequilibrio de las finanzas públicas. La constante reducción del déficit del sector público inició por desincorporar empresas y organismos que por diversas razones habían pasado a formar parte de él en diversas actividades ahora calificadas como "no estratégicas ni prioritarias". El cambio estructural se daría también en la medida que el país fuera menos dependiente de la exportación de hidrocarburos, circunstancia que se pretendía lograr con la promoción de otros productos de demanda internacional y como requisito la apertura total del mercado interno.

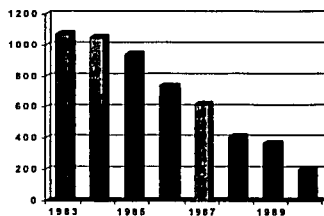
La caída vertical de los precios del petróleo en 1986 en el mercado internacional fue, nuevamente, el móvil para acelerar las transformaciones en los ámbitos económico, financiero y político-administrativo. En el primero, su efecto fue la formación del Programa de Aliento y Crecimiento, base de los famosos Pactos de Estabilidad, Crecimiento, Solidaridad y Desarrollo Económico; cambios en la orientación de la política económica y financiera estatal y su expresión en el proceso de privatización; la incorporación de México al GATT, y la transformación estructural que implicó conformar una política favorable a la exportación de productos no petroleros. En el aspecto financiero y político-administrativo los cambios se dieron a partir de lo que conceptualmente se

denominó redimensionamiento del Estado y cuya expresión práctica se presentó, en esta fase en la reconversión industrial y en la aceleración de la desincorporación de las empresas pertenecientes al sector paraestatal. En este año, el gasto público se redujo en términos reales en un 64% pasando de 170 billones de viejos pesos en 1981 a 109 billones en 1987; se incrementaron los precios en los bienes y servicios públicos y la búsqueda de nuevos financiamientos; "de igual forma se implementó una nueva negociación de la deuda externa cuyo monto en ese año era de alrededor de 88 mil millones de dólares para adecuar el servicio de la deuda a la capacidad de pago de la economía"²³. Por otra parte se apoyo decididamente a la inversión privada la que se debería convertir, con menor participación pública, en uno de los motores del crecimiento económico, tal y como ya lo venía haciendo desde 1984-85, cuando su participación creció 9% y 14% respectivamente; también se planteó apoyar una política de exportaciones no petroleras, principalmente las manufacturas que liberaron la economía nacional al pasar de un 38% en 1980 a un 82% en 1987.²⁴

Evolución del Sector Paraestatal (Número de empresas paraestatales)



Fuente: Banamex y S.H.C.P.



Fuente: S.H.C.P. El proceso de enajenación de Empresas paraestatales

El gobierno de Carlos Salinas de Gortari, bajo el discurso de modernización y reforma del Estado, estableció desde el principio una clara tendencia de continuidad y profundización con el gobierno precedente, con la ventaja de poder

²³ Nacional financiera, "Programa de Aliento y Crecimiento", en El Mercado de Valores, México, NAFIN, año XLVI, No. 20, junio de 1987, p. 631

²⁴ Carlos García Moreno. "El Cambio estructural y la participación del sector público en la economía", El Mercado de Valores, México, NAFIN, año XLVIII, No. 22, noviembre de 1988, p. 19-20

sistematizar, ubicar y precisar más sus propósitos. Su estrategia se orientó en tres dimensiones: 1) la económica hacia las transformaciones de las relaciones de propiedad y de producción; 2) la social, vinculada a la necesidad de "transformar las profundas desigualdades e inequidades socio-económicas", y 3) la política, dirigida a establecer "las nuevas reglas para acceder al poder y a construir un ejercicio diferente de las autoridades en las relaciones entre gobierno y ciudadanía. Las dimensiones política, económica y social de la modernización confluyeron en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-94 (P.N.D. 89-94), definidas respectivamente por los Acuerdos Nacionales para la Ampliación de la Vida Democrática, la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios y para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida.

En este sentido la modernización económica fue el sustento ideológico, pero también estratégico y multidimensional del gobierno salinista para impulsar una mayor productividad y eficiencia en las diferentes áreas y sectores productivos, lo que implicó elaborar programas destinados a mejorar la eficiencia del sector público, un sistema de regulación económica, generalmente, poco favorable a los sectores pequeños, que alentarían la competencia, todo esto acompañado de una conceptualización más práctica de la educación y una mayor capacitación de la fuerza de trabajo, así como estrategias para producir donde existieran mayores ventajas para los capitales externos, de tal suerte que el gobierno se dio a la tarea de otorgar dichas ventajas.

En el periodo de gestión de Carlos Salinas se favoreció a la economía sobre la política y lo social. Su proyecto involucró la transformación de la totalidad de las relaciones económicas a través de la apertura a la inversión extranjera en la mayoría de los rubros, la reforma se sustentó en redimensionamiento, apertura económica, desregulación, inversión extranjera y simplificación administrativa.

Según José Córdoba, uno de los secretos del éxito del programa de estabilización en México se explicaría por la peculiar circunstancia de que los funcionarios responsables de la política económica ocuparon posiciones técnicas

durante el régimen del presidente López Portillo y "habían vivido, sin poder impedirlo, las consecuencias de un manejo económico que subordinó la política fiscal a otros objetivos políticos. Ello hizo que cobraran una aguda conciencia de la necesidad de mantener las finanzas públicas bajo una estricta disciplina, a pesar de los costos a corto plazo que ello pudiera significar"²⁵

Los resultados del cambio de modelo de intervención pública, la crisis económica y la ausencia de espacios de participación política, se sumaron a las profundas desigualdades sociales existentes desde inicios de la década de los setentas pero ampliadas en los años ochentas de forma dramática. Sin embargo, estas condiciones le permitieron al gobierno instrumentar una "inteligente" estrategia social y política para acompañar su proceso de cambio. A través de la política social se intentó modernizar las relaciones entre grupos sociales y las instituciones públicas.

2.2 EL COMPROMISO SOCIAL DEL ESTADO MEXICANO

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos asigna al Estado la responsabilidad de procurar la igualdad de oportunidades y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Como señala Leopoldo Allub "se postulan garantías y derechos específicos que se refieren a la igualdad de oportunidades y al establecimiento de condiciones para el desenvolvimiento de los individuos, las familias, la comunidades, los pueblos indígenas, los trabajadores y los sectores productivos. De este modo se establece el derecho de todos los mexicanos a una educación gratuita, obligatoria, laica; el derecho a la protección de la salud; el derecho a la igualdad entre varón y mujer y a decidir sobre el número y espaciamiento de sus hijos; el derecho a la justicia y el trabajo; el derecho de las familias mexicanas a una vivienda digna y a la protección de la infancia"²⁶

²⁵ José Ma. Córdova. "Diez lecciones de la reforma económica de México", Nexos, No. 158, febrero, México, p. 31

²⁶ Leopoldo Allub, *Modernización y marginalidad, México*, Ed. Juan Pablos, pp. 132-134.

Uno de los retos que nuestro país enfrenta consiste en disminuir la pobreza y moderar la desigualdad que existe entre los diferentes estratos de la población. Cabe señalar que el gobierno ha entendido a la pobreza más como un problema de acceso a oportunidades de superación o desventajas socioeconómicas que como un problema de distribución del ingreso a nivel nacional con repercusiones y expresiones a nivel regional y local.

En esta época el planteamiento del gobierno mexicano reside en que para abatir la pobreza, la acción gubernamental debe orientarse a la ampliación de la cobertura y el mejoramiento de la calidad de los servicios de educación, salud y vivienda. Para esto, el gobierno debe desplegar y subrayar el papel rector en la atención de las necesidades básicas de los grupos sociales y de las regiones más agudamente marginadas de los beneficios del progreso. En este sentido, se reconoce (cuando menos en documentalente en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000) que debe atenderse de manera prioritaria a las familias en condiciones de pobreza extrema, a las poblaciones marginadas, a las comunidades indígenas y a los grupos con desventajas para integrarse al desarrollo.

"La política social deberá promover el que la población y el crecimiento económico se apoyen mutuamente en la búsqueda de un equilibrio que eleve el nivel de bienestar de los diversos sectores de la sociedad y de las regiones que se enfrentan a condiciones de rezago"²⁷

Según la lectura gubernamental, la política de desarrollo social deberá ser nacional, integral, incluyente, participativa y federalista y asume al nuevo federalismo como eje para la ejecución de las políticas sociales, ya que la centralización excesiva de las decisiones y funciones gubernamentales actúa en detrimento del bienestar general de la sociedad.

²⁷ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1995.

El gobierno planteó en su P.N.D. 95-2000 y en el discurso, como objetivo general: propiciar y extender las oportunidades de superación individual y comunitaria tanto en la vida material como en la cultural, bajo los principios de equidad, justicia y el pleno ejercicio de los derechos y garantías constitucionales; elevar los niveles de bienestar y la calidad de vida de los mexicanos; y de manera prioritaria disminuir la pobreza y la exclusión social. La multiplicación de oportunidades debe trascender el origen étnico y social, la ubicación geográfica y la condición económica de cada mexicano. Para ello plantea las siguientes estrategias: 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 de grupos y las zonas con mayor desventaja socioeconómica y social; y e) construir una política integral de desarrollo social orientada por los principios de nuevo federalismo.

2.3 POLITICA SOCIAL, POBREZA Y MARGINACION. Conceptos y operacionalización.

Aunque en realidad no existe consenso entre los diversos autores que analizan la problemática de la política social, en términos generales podemos indicar que ésta puede ser enfocada como una intervención estatal compleja para resolver problemas sociales derivados de la economía de mercado, que actúa en varios niveles: a) como un mecanismo para reducir la desigualdad y la pobreza; b) como una herramienta para separar a los pobres de los trabajadores; c) como un conjunto de estrategias institucionales cuya función es asegurar la reproducción de la fuerza de trabajo y el mantenimiento de la población no trabajadora en las sociedades capitalistas; d) como una estrategia de integración política y legitimación del Estado, y e) como un instrumento para lograr la integración social al trabajo, que regula políticamente quienes pueden ser o no asalariados²⁸.

²⁸ Carlos Barba Solano. "Distribución del ingreso, crecimiento económico y democracia en México: alternativas de política social". En *El Debate Nacional*. 5. La Política Social. Esthela Gutiérrez G. Coordinadora General. Enrique Valencia y Carlos Barba, Coordinadores. México, Ed. Diana. Univ. de Gaudalajara, 1997, p. 61

Ahora bien, de acuerdo con R. Titmus, la política social se encarga de tres áreas básicas, vinculadas entre sí: a) las políticas de producción y administración y acceso a los bienes y servicios públicos (salud, educación, alimentación y vivienda); b) las políticas de empleo y sus arreglos sobre las formas de remuneración; y c) las políticas fiscales: de ingreso y de gasto públicos, de manera específica las referidas a los gastos sociales a través de asignaciones directas, subsidios y transferencias²⁹. Sin embargo, para este trabajo, aunque reconociendo las interrelaciones entre las distintas áreas de la política social se hace énfasis en la política social enfocada al combate de la pobreza, lo cual nos conduce a otro problema de definición ya que tampoco existe acuerdo sobre lo que este tipo específico de políticas debe atender y mucho menos sobre las estrategias que se deben seguir. Parece no haber dudas en términos de la salud, la educación, la alimentación pero el acuerdo se va desvaneciendo cuando se analizan puntos como el ingreso y el empleo, áreas ortodoxamente vinculadas a la política económica, aunque también debemos reconocer la complementariedad de la política social y la económica al irse constituyendo como dimensiones inseparables en cualquier estrategia de desarrollo. Es decir, se impactan las condiciones sociales de vida de la población dependiendo de la política económica y con el gasto público dedicado al área social se impacta en las finanzas públicas, y por lo tanto a la política económica.

Sin embargo, podemos decir que la política social y en especial la de combate a la pobreza puede llegar a jugar un papel activo pero fundamentalmente residual y en el mejor de los casos compensatorio de las desigualdades que el despliegue del modelo de desarrollo va generando.

Como se mencionó al principio de este trabajo, el fin último del sistema social consiste en lograr el bienestar de la población en los distintos niveles espaciales y órdenes de gobierno existentes. En este marco, el concepto de pobreza adquiere relevancia, aunque también debe ser correctamente entendido con el objeto de diseñar las políticas dirigidas a enfrentarla.

²⁹ R.N. Titmus. *Essays on the welfare state*, Londres, UNWIN, 1974, University Books.

En principio hay que señalar las diferencias existentes entre los conceptos de pobreza y marginación. La pobreza se refiere a una situación de bajos ingresos que conduce al subconsumo, mientras que la marginación se relaciona con la exclusión socioeconómica, política o cultural de la población frente al sistema dominante.

La definición de los conceptos plantea diversos problemas de orden teórico y metodológico, que son necesarios de enfrentar para introducir elementos objetivos en la medición de los fenómenos; mediante lo cual será posible, entre otros aspectos, la evaluación de las políticas adoptadas para la atención de los problemas.

La pobreza se puede definir desde varias perspectivas. En una definición inicial se señala que: "...los pobres son aquellos cuyos niveles de consumo caen por debajo de las normas, o cuyos ingresos están por debajo de la línea de pobreza".³⁰

La pobreza se entiende también como la ausencia de las capacidades básicas que le permitan a cualquier individuo insertarse en la sociedad, mediante el ejercicio de su voluntad. Asimismo, bajo un enfoque económico, este fenómeno es la manifestación de la incapacidad del individuo para generar incrementos en el producto marginal de su trabajo que le permitan ampliar sus posibilidades de elección entre diferentes bienes de consumo.

Las definiciones de estas características conducen a la necesidad de conocer sus componentes. En primer lugar, se requiere establecer las normas (mínimas o deseables) de consumo de la población para derivar el desarrollo de sus capacidades. Este aspecto cae en el ámbito de los enfoques biológicos, ya que se considera que las familias se encuentran en condiciones de *pobreza primaria* cuando sus "...ingresos totales resultan insuficientes para cubrir las necesidades

³⁰ Amartya K. Sen, "Sobre conceptos y medidas de pobreza", Revista de Comercio Exterior, Vol. 42, núm. 4, México, BANCOMEXT, abril de 1992, p. 310.

básicas relacionadas con el mantenimiento de la simple eficiencia física" ³¹. Este enfoque contempla el hambre como la manifestación más grave de la pobreza y resulta adecuado a la realidad que enfrentan la mayoría de los países subdesarrollados. Sin embargo, la medición de los requerimientos nutricionales mínimos para mantener a una persona en condiciones de trabajar o sobrevivir en un nivel elemental sin llegar a una situación de hambre, presenta algunas dificultades de método. Por ejemplo, las características genéticas o culturales de las sociedades regionales son diferentes, por lo que es difícil trazar una línea estándar aplicable a cualquier individuo. Así también, la canasta básica de alimentos, expresada en dinero no siempre coincide con los hábitos alimentarios reales de grupos de población específicos. Otra dificultad adicional estriba en calcular el costo de los bienes y servicios no alimentarios mínimos que necesita la población.

Si bien existen diversos problemas de medición en realidades concretas, es posible aproximarse al fenómeno a través de variables e indicadores que irfan, desde interpretaciones generales, hasta algunas más particulares de un menor a un mayor refinamiento, en función del avance de la ciencia, de la teoría y de la disponibilidad de información.

Así pues, el concepto de pobreza alude generalmente al subconsumo de los requerimientos mínimos deseables, de la población. El déficit estimado a su vez presenta distintos grados o niveles de intensidad, por lo que la medición de la pobreza tiene que estar relacionada con otro nivel de referencia. Esta vía conduce a la línea de pobreza como parámetro de referencia.

Existen distintos grados de pobreza identificados, entre los cuales sobresalen dos tipos básicos: la pobreza extrema que es una condición absoluta, mientras que la pobreza moderada es una condición relativa. En la pobreza extrema se clasifica a los individuos que no se pueden proveer una alimentación suficiente que les permita un desempeño adecuado. Esta condición se ubica en el ámbito de las "capacidades", donde es absoluta y específica para cada sujeto. Este sector

³¹ Seebhom Rowntree, cit. pos., Amartya Sen, *ibid.*, p. 311.

social requiere mejorar de manera urgente sus condiciones de nutrición y salud para estar en posibilidad de aprovechar las oportunidades de desarrollo que ofrece la sociedad; asimismo, existe consenso en que este grupo representa la población objetivo prioritaria de las políticas y los programas de corte social. En cambio la pobreza moderada se entiende como la insatisfacción de las necesidades básicas definidas de acuerdo con el nivel de desarrollo de cada sociedad, las cuales varían en tiempo y espacio. En este caso, se trata de una situación relativa ya que esta población carece de algunos bienes y servicios pero, por su nivel de alimentación y salud, pueden participar activamente en el mercado de trabajo y tener mayor acceso a las oportunidades disponibles.³²

Por otra parte el concepto de marginación ha sido ampliamente debatido entre los analistas sociales en función del marco teórico en que se le ubique. En una de sus interpretaciones iniciales se formuló básicamente como una categoría descriptiva alusiva a una marginalidad de carácter cultural, asociada principalmente a las condiciones precarias de los habitantes de barrios urbanos localizados en las periferias o en los *márgenes* de las principales ciudades de América Latina.

Los marginales son aquellos que "...están ubicados en la parte inferior de la escala social, o más bien *fuera* de ella. Puede decirse que no están social y económicamente integrados a la sociedad, a un sistema de clases, ya que no pertenecen al sistema económico. Están en el límite matemático, *sin ser*, pues no se encuentran en el campo, que los expulsa, ni en la ciudad, que no los acoge: no pertenecen al sector primario ni al secundario; no son *nadie*, no hacen más que *estar, poblar* un pedazo de tierra, que es *tierra de nadie*".³³

³² Santiago Levy, "La pobreza en México", en Félix Vélez (compilador), *La pobreza en México. Causas y políticas para combatirla*, Lecturas del Trimestre Económico, Núm. 78, México, Ed. ITAM, F.C.E. 1994.

³³ Roger Vekemans e Ismael Silva, "El concepto de marginalidad" en Centro para el Desarrollo Económico y Social en América Latina (DESAL), *Marginalidad en América Latina: un ensayo de diagnóstico*, Barcelona, Herder, 1969, p. 44. cit. pos., Rodolfo Stavenhagen, "Marginalidad, participación y estructura agraria", en *Sociología y subdesarrollo*, México, Ed. Nuestro Tiempo, 1975.

Esta teoría consideraba las cinco dimensiones de marginación siguientes:

a) La ecológica o territorial, de acuerdo con tres tipos de vivienda: círculos de miseria o asentamientos irregulares espontáneos, viviendas viejas y deterioradas dentro de la ciudad y vecindarios planificados de origen público o privado;

b) La sociopsicológica, dirigida a ilustrar la reducida capacidad de los pobladores o marginales para actuar. Los pobladores sólo *pueblan* el lugar, sólo *son*, y nada más. La marginalidad en este aspecto significa una falta de participación en la toma de decisiones, en los beneficios y recursos sociales y refleja la falta de integración. Asimismo, el hombre marginal se caracteriza por su incapacidad para superar su situación actual por sí mismo;

c) La sociocultural, que se refiere a las carencias de los pobladores en materia de salud, vivienda, bajos niveles de educación y culturales;

d) La económica, que coloca a los marginales como *subproletarios* porque carecen de empleo e ingreso. Su contribución a la productividad es mínima y tienen salarios con los que no logran satisfacer las condiciones mínimas de subsistencia y frecuentemente se encuentran en condiciones de desempleo simulado; y

e) La política, la cual se manifiesta en el distanciamiento de los pobladores de las responsabilidades o tareas que deben ser emprendidas para la solución de sus problemas. Estos grupos marginales, por lo regular, carecen de formas de organización que los integre y represente frente a las instituciones.³⁴

Ante este enfoque surgieron ideas que, desde el enfoque marxista, rescataban el concepto de marginalidad o masas marginales y otras que ponían énfasis en el concepto de sobrepoblación relativa bajo el capitalismo.

Investigadores como Aníbal Quijano y José Nun, mencionaban en los años sesenta, que este concepto era frecuentemente empleado por la teoría burguesa

³⁴ Jorge Giusti, *Organización y participación popular en Chile: el mito del hombre marginal*, Ediciones FLACSO, Buenos Aires, 1973. cit. pos., Fernando Cortés y Rosa María Rubalcava, *Métodos estadísticos aplicados a la investigación en ciencias sociales. Análisis de asociación*, México, El Colegio de México, 1987.

para velar la realidad en que se encontraban ciertos núcleos de población de los países capitalistas en la fase monopolista, y que las soluciones propuestas para enfrentarla se dirijan a atacar los efectos y no las causas. Señalaban que la marginalidad no era un fenómeno pasajero sino estructural, ya que no era posible lograr una integración gradual de la población desempleada, es decir, la marginalidad no era erradicable dentro del sistema capitalista sino que era disfuncional.

Este enfoque se separa de aquél que consideraba a la población marginal como ejército industrial de reserva. Nun consideraba más adecuado el concepto de masa marginal ya que señalaba lo siguiente: "...en el caso del capitalismo monopolista, dada la composición orgánica del capital, se emplean menos trabajadores en relación con la masa del capital, y además, conforme al alto nivel de las técnicas, se exige un personal altamente calificado. En este caso, el sistema ni puede utilizar, ni necesita de ese componente potencial de fuerza de trabajo descalificada, que se hace tendencialmente supernumeraria, perdiendo incluso su función de depresora de los salarios".³⁵

A su vez, Quijano señalaba entre las principales características económicas de la ocupación en las actividades marginales a las siguientes: mínima productividad; desligada de la producción directa de bienes; mercado de trabajo reducido e inestable; relaciones de trabajo inestables; y salarios exigüos e igualmente inestables.³⁶

El crecimiento económico segrega algunos grupos sociales del sistema de producción urbano industrial, en el marco de una dependencia cada vez más acentuada, puesto que el progreso no elimina las desigualdades entre la metrópoli y sus mercados, sino que las va acentuando. El subdesarrollo sería precisamente un proceso de marginalización relacionado con el desarrollo acelerado de los centros primarios frente al desarrollo mucho más lento de las economías

³⁵ Dídimo Castillo, "La mujer en el sector informal ¿de qué hablamos?", en *Acta Sociológica*, Núm. 7, México, UAM, enero-abril, 1993.

³⁶ José Antonio Alonso, *Sexo trabajo y marginalidad urbana*, México, Ed. Edicol, 1988.

dependientes. En este caso se produce una variedad específica de marginalidad, denominada extrema.³⁷

Ahora bien, si se acepta que los marginales se caracterizan por su no participación en el sistema social y económico dominante entonces, en la medida en que sí participaran, más o menos, en alguna de las esferas que definen su condición, se modificaría ésta última. Tal situación implica que los marginados se ubicarían en una escala de marginalidad progresiva o regresiva de acuerdo con los cambios que presenten en el tiempo.³⁸

Las causas de la marginalidad se relacionan estrechamente con el proceso de modernización económica, social y política, tanto en el plano estructural, como en el psicosocial. En este sentido, un aspecto que adquiere gran relevancia tiene que ver con los avances científico-técnicos que provocan el desplazamiento de la mano de obra, sobre todo la menos calificada, del mercado laboral. Esto significa el aumento del desempleo, como una condición previa al paso a la marginalidad.

Así también, existe una desigualdad del proceso de transición que produce la coexistencia de instituciones, valores, actividades, modelos de comportamiento, estructuras parciales, grupos de categorías sociales, así como de regiones en el interior de un país que en igual lapso alcanzan diferentes grados de industrialización y desarrollo.

Desde este punto de vista se tornan marginales los grupos sociales y espacios geográficos que se hallan en una situación de retraso, exclusión o deterioro creciente, ya sea como efecto directo, o como consecuencia indirecta del desarrollo de otras áreas. Este fenómeno conduce a la vertiente de equidad donde adquiere importancia la disponibilidad de recursos compensadores.

En este contexto, la marginalidad también podría definirse como: "...la falta de participación de individuos y grupos en aquellas esferas en las que, de acuerdo

³⁷ Larissa Adler de Lomnitz, *Como sobreviven los marginados*, México, Ed. Siglo XXI, 1986.

³⁸ Rodolfo Stavenhagen, *Sociología y subdesarrollo*, ibidem.

con determinados criterios les corresponde participar. Por participación se entiende el rol que incluye un actuar, o un no actuar en las distintas esferas institucionales (economía, sociedad y política) según las posiciones o "status" posibles, los cuales a su vez están culturalmente prescritos".³⁹

Es importante señalar que el uso de indicadores socioeconómicos que caracterizan a un sector de la población no es suficiente para generar un conocimiento adecuado de las condiciones histórico-estructurales que han intervenido en la conformación del mismo, aunque si resulta de mucha utilidad para la descripción de las características que le definen.

³⁹ Leopoldo Allub, *Modernización y marginalidad*, México, Ed. Juan Pablos, pp. 132-134.

3. TRANSFORMACIONES DE UN ESTILO DE POLITICA SOCIAL

3.1 EXPERIENCIAS EN MEXICO PARA LA DETERMINACION DE INDICADORES DE POBREZA Y MARGINACION.

En el presente apartado revisaremos cuales fueron las políticas de corte social emprendidas, específicamente, en los periodos que van de 1989-1994 en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari y de 1995 a 1999 con Ernesto Zedillo, cuáles han sido sus características y sus diferencias. Desde luego estas distintas formas de "atender" el problema van en consonancia con el tipo de Estado en que nuestro país va conformando. Sin embargo cabe partir del señalamiento de cuáles fueron los antecedentes inmediatos de estas políticas en periodos precedentes.

Los conceptos de pobreza y marginación utilizado en varios estudios en México, en general, se ha enfrentado a diversos problemas y dificultades operativas en el momento de abordar el estudio empírico. No obstante, constituyen una útil acumulación de esfuerzos por avanzar en el conocimiento del tema y la formulación de políticas públicas que tiendan a su solución.

Uno de los estudios más amplios fue el desarrollado por la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, COPLAMAR, durante el período de 1977 (año en que se creó) y 1982. Con base en los resultados de estos estudios se diseñaron programas y acciones en zonas rurales marginadas en materia de salud, educación, abasto alimentario, mejoramiento de la vivienda rural, dotación de agua potable, construcción de caminos, generación de empleos, electrificación rural, desarrollo agroindustrial y servicios de apoyo a la economía campesina, entre otros.

Bajo esta perspectiva de programación, el COPLAMAR aplicó un concepto de marginación que se utilizó para: "...caracterizar aquellos grupos que han quedado al margen de los beneficios del desarrollo nacional y de los beneficios de la riqueza generada, pero no necesariamente el margen de la generación de esa riqueza ni mucho menos de las condiciones que la hacen posible".⁴⁰

⁴⁰ Este concepto fue recuperado del documento *Bases para la acción, 1977-1982*, aprobado en reunión de gabinete encabezada por el Presidente José López Portillo, el 28 de julio de 1977. cit. pos., COPLAMAR, *Geografía de la marginación, Necesidades esenciales de México*, México, Ed. Siglo XXI, 1982, p. 22.

Este enfoque superaba la visión dualista según la cual los grupos y regiones marginadas constituyen un obstáculo al desarrollo, y reconocía el proceso histórico de despojo sufrido por la población marginada, sobre todo de la indígena que vive en regiones hostiles para la vida y el trabajo. Otro reconocimiento de este enfoque consiste en asumir que la insatisfacción de las necesidades esenciales de México es menos un resultado del bajo nivel de productividad, que de la concentración de la riqueza social prevaleciente; ya que, si se distribuyera adecuadamente el producto social global, se cubrirían las necesidades de toda la población, así como las derivadas de un ritmo de crecimiento mínimo del aparato productivo.

Los resultados de la investigación de COPLAMAR señalaban que "...los marginados de los beneficios del desarrollo son principalmente los desempleados y subempleados, parte de la población asalariada ocupada y, por último, una parte de la población que labora por su cuenta en niveles familiar o comunal, esto es, en formas de producción precapitalistas. De aquí se desprende que no es posible afirmar que toda la población marginada sea población tradicional que mantenga relaciones precapitalistas de producción. La transformación de los productores en trabajadores asalariados no es ninguna garantía de mejoramiento en sus condiciones de vida; y se agrega, el problema de la marginación no es necesariamente un resultado del insuficiente desarrollo horizontal -geográfico y por ramas de actividad- de la sociedad de mercado. Esta genera sus propias formas de marginación al tiempo que establece nuevas relaciones de desigualdad con aquellos grupos marginados que no se ubican directamente en las relaciones de trabajo asalariado".⁴¹

En otro estudio, el Consejo Nacional de Población (CONAPO) definió el concepto de marginación social como: "Un fenómeno estructural múltiple, que integra en una sola valoración las distintas dimensiones, formas e intensidades de exclusión o no participación ciudadana en el proceso de desarrollo y en el disfrute de sus beneficios".⁴²

⁴¹ *Ibid.* p. 23.

⁴² CONAPO-CNA, *Indicadores socioeconómicos e Índice de marginación municipal*, 1990, México, 1993, p. 15.

En la medida en que el concepto de marginación es multidimensional, sus expresiones se manifiestan en distintos subsistemas de la sociedad, como en el político, económico o cultural; asimismo, da cuenta tanto de la globalidad del fenómeno como de las exclusiones parciales que padecen los ciudadanos o grupos sociales que se encuentran al margen de un subsistema pero que están integrados o participan en otros.⁴³

La marginación tiene también diversas formas de expresión espacial, entre las cuales adquiere relevancia el nivel municipal, ya que éste es la unidad político-administrativa básica en el marco federal para desarrollar el proceso de planeación. Asimismo, en el ámbito municipal se manifiestan y miden las principales características que reflejan el fenómeno de exclusión social, o bien, el acceso a las oportunidades de participación.

Las variables que generalmente se utilizan para cuantificar la marginación son aquellas relacionadas con los niveles y condiciones de educación, salud, vivienda, alimentación, ingreso y distribución de población. Estas tienen una connotación estructural de largo plazo y su modificación requiere también de acciones de fondo.

Un aspecto muy importante de las distintas definiciones del concepto de marginación consiste en que para su medición se tomen en cuenta diferentes indicadores asociados a la infraestructura necesaria para mejorar las condiciones de vida de la población. En tal sentido, es adecuado utilizar el Índice de marginación de una unidad espacial de análisis con el objeto de medir los déficits de dicha infraestructura, ya sea de manera directa (como en el caso del número de camas de hospital por habitante), o indirecta (como en el porcentaje de analfabetas mayores de 15 años que refleja, entre otros factores, el nivel de infraestructura educativa).

⁴³ CONAPO, *Desigualdad regional y marginación municipal en México, 1990*, México, 1994, p. 13

Cabe señalar que esta forma de operacionalizar el método de medición de la marginación puede llegar, en ciertos casos, a confundir los objetivos con los medios. El objetivo central es mejorar el nivel de vida de la población y la infraestructura es sólo el medio para lograrlo.

Por otra parte, esta interpretación de la marginación conduce al concepto de democracia, ya que las políticas públicas dirigidas a disminuir la pobreza y erradicar la marginación tienen que promover la igualdad de condiciones y derechos de participación social y política de los ciudadanos o grupos excluidos del sistema.

En consecuencia, la participación social es una condición para avanzar hacia la democratización, el crecimiento, la menor desigualdad social y, por lo tanto, hacia una menor exclusión o marginación. En términos territoriales, dicha participación de los ciudadanos en el proceso de desarrollo permite fortalecer el carácter federal y democrático del sistema político nacional, cumpliéndose así un doble objetivo social e institucional:

- a) consolidar el poder y la soberanía municipal en la definición de las prioridades sociales y micro-regionales del espacio de su competencia;
- b) crear condiciones institucionales para el ejercicio de la autodeterminación y soberanía de los grupos marginados, involucrándolos en la definición y realización de las obras destinadas a erradicar las privaciones que padecen".⁴⁴

Estas condiciones obligan a entender los procesos sociales, económicos y políticos que surgen, por un lado, ante el moderno mundo globalizado y urbanizado y, por otro, del México profundo, tradicional, indígena y rural. Ambos se encuentran, se entrelazan y entran en contradicción, sobre todo como resultado de las grandes desigualdades históricas que se agudizan por fenómenos recientes asociados al cambio en el modelo de desarrollo del país. Por ello, la sociedad mexicana tiene grandes retos para lograr la coexistencia de estos dos mundos polarizados.

En este contexto, son relevantes algunos procesos como la descentralización, la función real de soberanía de los estados y de la autonomía municipal, la mayor participación social en la toma de decisiones sobre su propio desarrollo, la creciente gestión urbana y la alternancia en el poder, entre otros fenómenos que el México moderno requiere.

Otro método muy común aplicado para medir la pobreza y la marginación es el de línea de pobreza, que consiste en definir de manera exógena el costo de una canasta básica mínima, la cual se aumenta por un factor seleccionado, como por ejemplo, el recíproco de la participación del gasto en alimentos en el gasto total o el mínimo estimado al que se pueden comprimir los gastos dedicados a conceptos distintos de los alimentos. Este procedimiento resulta subjetivo en la medida en que se aplican diferentes criterios, en particular, para definir la canasta básica que puede ser mínima o submínima, real o normativa, o con algunas otras variantes. Para nuestro país se han desarrollado por lo menos siete líneas de medición de la pobreza. Estas líneas comprenden desde 202 dólares -de 1984- por persona al año (línea de "ultrapobreza", concepto semejante al de pobreza extrema de Santiago Levy), hasta 955 dólares por persona al año (línea de pobreza moderada de Enrique Hernández Laos).⁴⁵

Así mismo los cálculos realizados por la CEPAL parten de considerar como pobreza moderada un conjunto de necesidades básicas que pueden ser satisfechas por un hogar con un monto mínimo de ingresos. Este método de ingreso, contempla "...el cálculo del costo de una canasta de alimentos cuya composición cubre las necesidades nutricionales de la población -en zonas urbanas y rurales-, y considera sus hábitos predominantes, la disponibilidad efectiva de alimentos y los precios relativos de los mismos. Luego, al valor de esa canasta se le adiciona una estimación de los recursos requeridos por lo hogares para satisfacer el conjunto de las otras necesidades básicas o necesidades no alimentarias"⁴⁶

⁴⁴ *Ibid.*, p. 15.

⁴⁵ Nora Lustig, "La medición de la pobreza en México", en *El Trimestre Económico*, Vol. LIX (4), Núm. 236, octubre-diciembre, México, Ed. F.C.E., 1992.

⁴⁶ CEPAL-ONU. *Magnitud de la Pobreza en América Latina en los años ochenta*. Estudios e informes de la CEPAL, Núm. 81, Santiago de Chile, 1991, p.13

En este procedimiento se supone que los gastos no alimentarios representan el 50% de los gastos totales y que los destinados a la compra de alimentos cubre el otro 50% en las zonas urbanas; en tanto que las zonas rurales los datos son de 43 y 57% respectivamente. Los datos calculados por la CEPAL a través de éste método -equiparados a los dos antes mencionados- fueron de 434 dólares por personas, en 1984, como línea de pobreza, y de 226 dólares para la pobreza extrema.

Cabe señalar que la discusión acerca de los métodos y técnicas para la medición de la pobreza tiene importantes aplicaciones prácticas. Los valores que miden las varias dimensiones de la pobreza introducen elementos para la asignación de recursos públicos de acuerdo con criterios de equidad social y, al mismo tiempo, permiten cuantificar los cambios del fenómeno en el tiempo, así como medir -con todas las limitaciones existentes- los efectos de las políticas y programas instrumentados para reducir la pobreza.

Entre los índices de medición de la pobreza el más utilizado es el porcentaje de hogares o personas pobres entre su respectivo total, aunque éste no capta el grado de pobreza ni las variaciones, ni las transferencias de riqueza entre hogares.

Este índice señala que para 1984, según la línea de pobreza moderada definida por la CEPAL, había un 38% de hogares en esta condición, según Santiago Levy serían el 66% y de acuerdo con Hernández Laos el dato sería de 71%. Si se considera la línea de pobreza extrema los mismos autores asignan valores de 15, 11 y 50%, respectivamente.⁴⁷

Asimismo, para 1994 se señalaba que más de la mitad de la población en México era pobre y que la mayor proporción de pobres se encontraba, en orden de importancia, en los siguientes estados: Chiapas (con 85% de su población), Oaxaca, Hidalgo, Zacatecas, San Luis Potosí, Puebla, Yucatán, Tlaxcala,

⁴⁷ Nora Lustig, op. cit., Idem.

Veracruz y Guerrero (con un valor alrededor del 75%).⁴⁸

Por otra parte, se ha desarrollado el Índice Foster-Greer-Thorbecke (FGT), que cumple con varios requisitos para la medición de la pobreza. En primer lugar, es al mismo tiempo una función continua del ingreso, es decir, supone que una reducción en el ingreso de un hogar pobre debe aumentar el índice de pobreza, lo cual refleja la naturaleza no discreta de la pobreza (axioma de monotonía). Y en segundo lugar, es sensible a la distribución del ingreso entre los hogares o individuos pobres, ya que una transferencia pura de ingreso de un hogar pobre a cualquier otro con mejores condiciones debe incrementar el índice de pobreza (axioma de transferencia).⁴⁹

El índice FGT concede mayor importancia a los hogares o individuos pobres cuando más bajo sea su ingreso, y mide la diferencia entre la línea de pobreza y el ingreso promedio de la población definida como pobre, expresado como porcentaje de la línea de pobreza.

Así también, este índice presenta como cualidad que se puede descomponer en una simple suma de los índices regionales de pobreza tomando las proporciones de población como ponderaciones. Esto significa que el índice nacional de pobreza se puede expresar como la suma de los índices de pobreza de los subespacios inmediatos, por ejemplo, las entidades federativas, y ésta a su vez, se pueden desagregar en un índice que se la suma de los valores de los municipios.⁵⁰

Por las razones mencionadas, se puede afirmar que el índice FGT resulta adecuado para la asignación de los recursos públicos, en particular a los fondos federales que tienen por objetivo atender las necesidades de la población mas

⁴⁸ BANAMEX-ACCIVAL, *Examen de la situación económica de México*, Vol. LXX, Núm. 822, Mayo 1994.

⁴⁹ Santiago Levy, "La pobreza: conceptos y medición", en *Revista Mexicana del Trabajo*, S.T.P.S., Nueva Época. Segundo cuatrimestre, Núm. 2, 1993; y también, "La pobreza en México", en Félix, Vélez (compilador), *La pobreza en México. Causas y políticas para combatirla*, *op cit.*

⁵⁰ *Ibidem.*

pobre. Sería conveniente explorar la aplicación de otros índices como el de marginación creado por CONAPO, el cual resulta complementario al FGT porque, mientras éste último se orienta a la medición de la pobreza a través del método de línea de pobreza, el de marginación se acerca por el método de necesidades básicas insatisfechas. Sólo habría que tener cuidado con la duplicidad de variables en la estimación de resultados, como es el caso de indicadores como el ingreso, el cual se utiliza en ambos índices.

3.2. LA GESTION SALINISTA Y EL PRONASOL. EXPERIENCIA CENTRALISTA

El contexto político en medio del cual se inició la administración de Carlos Salinas de Gortari resultó aún más difícil que el de seis años antes. La razón fue no sólo el clima de discusión sobre su triunfo legítimo en la elección, sino también que se cargaban los costos de una economía bastante deteriorada, la división en la élite gobernante manifiestas en la fractura del sistema de partido único, además de una autoridad presidencial debilitada. El Presidente tomó posesión proponiendo a la nación tres acuerdos que pretendían responder a las necesidades de corto y largo plazos; el primero para la ampliación de la vida democrática; el segundo para la recuperación económica con estabilidad de precios; y el tercero para el mejoramiento productivo del nivel de vida.

Por mandato constitucional y en congruencia con los acuerdos mencionados en el párrafo anterior, se elaboró un nuevo Plan Nacional de Desarrollo que comprendería el periodo 1989-94 (P.N.D. 89-94). Los objetivos del plan pueden resumirse así; a) defender la soberanía nacional y promover los intereses de México en el mundo; b) fortalecer el sistema político y perfeccionar la vida democrática; c) restablecer el crecimiento de la economía en condiciones de estabilidad, y d) mejorar los niveles de vida de la población mediante el logro de un sistema económico más productivo y eficiente. Como una de las respuestas principales a este último objetivo general de política se puso en marcha el Programa Nacional de Solidaridad, mejor conocido como PRONASOL o SOLIDARIDAD como también se le conoció.

El P.N.D. 89-94 reconoció que la nueva condición de economía abierta que empezaba a vivir el país generaba desigualdades y pobreza crítica en aquellas poblaciones y regiones que no lograban incorporarse a las dinámicas del mercado, por lo que estableció una política social destinada a "corregir" dichos efectos, por un lado, y por el otro, disminuir los procesos de empobrecimiento que vivieron amplios segmentos de la población desde el inicio del cambio de modelo económico. En este sentido, el gobierno definió un programa para "elevar" la capacidad competitiva de los segmentos de la sociedad que por sus condiciones sociales, culturales, económicas y políticas estaban imposibilitados de acceder a los "beneficios" del mercado. Sin duda se consideró que estos grupos, aparentemente pasivos, bajo determinadas circunstancias (procesos electorales, huelga, inseguridad pública, etc.) pudieran desequilibrar o desestabilizar el sistema y ocasionar efectos negativos en la economía, por ejemplo contracción del mercado interno, sobrecarga política, amenazas de ruptura, etc. y afectar los tiempos de cambio y reforma. Es por ello que el gobierno requería una política social que asistiera a grupos sociales capaces de entregar apoyo político a cambio de la "solución" de demandas básicas.

El nuevo modelo plantea un esquema de intervención diferente al formulado por el Estado Benefactor de tiempo atrás, reconocía que para consolidarse era necesario regular y disminuir las desigualdades mediante el gasto social sin pasar por alto la estabilidad económica. Bajo este esquema las acciones dirigidas a combatir la pobreza requerían de una política social de contención, ya que los rezagos sociales y la ausencia de crecimiento minarían las bases mismas del acuerdo social sobre las que descansa no sólo la operación de las instituciones económicas, sino la convivencia en armonía, la corresponsabilidad y la cohesión social"⁵¹

La llamada estrategia de modernización social formulada en el P.N.D. 89-94 no respondía a un interés solamente instrumental (prueba de ello fue la

⁵¹ Secretaría de Programación y Presupuesto. *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, México, Poder Ejecutivo Federal, 1989, p. 97

constitución de un gabinete social especializado) sino, lo más importante, era parte de la modernización económica o mejor dicho condición sin la cual no habría podido garantizar por mucho tiempo la estabilidad política y económica (aunque al inicio del siguiente sexenio permaneció la estabilidad política que no la económica).

En este sentido, la política social de combate a la pobreza expresada en el PRONASOL⁵² difirió significativamente de las concepciones teóricas que el Sistema Alimentario Mexicano y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados ofrecieron en el pasado para intentar solucionar la pobreza de los setentas (campesinos y grupos indígenas) y la de los ochentas (zonas urbanas y trabajadores asalariados) que juntas alcanzaban en 1987 a 41.3 millones de personas (50.9% del total de la población estimada en ese año).⁵³

En el mensaje de toma de posesión del Ejecutivo Federal se reflejaron dos ideas centrales, la afirmación de que la principal obligación del gobierno era garantizar la propiedad y seguridad de los ciudadanos y la definición de prioridades en materia social.

Sobre el bienestar social afirmó que no se esperaba recuperar el crecimiento para iniciar el camino hacia la justicia. El PRONASOL incluyó tres temas centrales: a) las premisas que le dan origen (la situación de pobreza de amplios segmentos de la población) aunque como se mencionó antes bastó un análisis ligero para identificar la necesidad de estabilidad política, b) su población objetivo como áreas de atención prioritaria y c) sus principales líneas de acción (gasto público e incorporación de nuevos actores sociales).

En principio se parte del reconocimiento de que el propósito central de la Revolución Mexicana que es la justicia social no ha sido alcanzada. Llama la atención la afirmación de que el círculo vicioso de la pobreza no sale de sí mismo sino con un impulso de ruptura y cambio. El recurso histórico que explica al PRONASOL son los Sentimientos de la Nación de Morelos, mientras que la

⁵² El Programa Nacional de Solidaridad fue creado por Acuerdo del Ejecutivo Federal el 5 de diciembre de 1988.

⁵³ Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. *"El Combate a la Pobreza: lineamientos programáticos"*. México, 1990, p. 20

característica que lo inspira es la solidaridad mostrada por los mexicanos en los terremotos de 1985.

Desde ese momento se anuncian los ámbitos de acción del programa: alimentación, vivienda, procuración de justicia, educación, introducción de electricidad, agua potable, infraestructura agropecuaria, y de salud, reforestación e inversión recuperable.

Por último se afirma que las prioridades de la política social serían cuatro: erradicación de pobreza extrema, garantía de seguridad pública, dotación suficiente de servicios básicos en los estados de la República y el restablecimiento de la calidad de vida en el Distrito Federal.

El PRONASOL constituiría entonces un instrumento de política que se dirigiría a la población de bajos ingresos apoyando aunque no de una manera única y determinante, las capacidades básicas.

El PRONASOL se presentó como un instrumento innovador de combate a la pobreza, surgiendo en el marco de la llamada reforma del Estado iniciada por Miguel de la Madrid, se trató de un programa que por un lado guardaba consistencia con un manejo ortodoxo de las finanzas públicas y que, por el otro, rompía con el modelo tradicional entre política social y gasto público. El programa se inscribe en una vertiente que se inclinó hacia la inversión en infraestructura física y social. De acuerdo con sus planes el objetivo del PRONASOL era atender las necesidades más urgentes de los grupos menos favorecidos socioeconómicamente, al tiempo de restituir y consolidar sus capacidades productivas, como única forma de dar estabilidad y permanencia a los avances logrados en materia de bienestar.

Dos referencias sobre este programa destacan en el primer informe de gobierno: el objetivo de construir un nuevo balance moral de la sociedad y que la pobreza extrema es incompatible con la modernización del país, con la justicia e

incluso con la defensa de la soberanía. Se confirmaba la importancia de solidaridad al afirmar que solo un programa de gran envergadura social permitirá moderar la opulencia e indigencia como reclamaban desde entonces el texto de los Sentimientos de la Nación.

Sobre los principios del programa se afirma que lo impuso una necesidad social y un sentimiento popular que surge ante la emergencia causada por catástrofes naturales e injusticias sociales, que carece de todo vestigio de paternalismo, que implica responsabilidad, que es la más firme esperanza para promover la equidad y que suma el empleo social al que hacer de las instituciones. Esto se manifiesta en el discurso de los primeros informes de gobierno, donde se afirma que el crecimiento económico es condición indispensable pero insuficiente para mejorar el nivel de vida de los mexicanos, y confirma el propósito de avanzar en la satisfacción de demandas de bienestar de toda la población.⁵⁴

Todavía para el segundo informe se señala que el objetivo de la Reforma del Estado era desencadenar la transformación social de México, y vincular en una relación directamente proporcional, el crecimiento económico y el bienestar social con la soberanía nacional, y afirmaba que las prioridades de la política social serían por un lado combatir la pobreza extrema y por otro la atención a la población infantil, confirmando la importancia del PRONASOL como eje de la política social.

Tres son los temas centrales del segundo informe: los principios del programa, la referencia a las colonias populares y la mención a las críticas que se hacen del programa. No obstante a diferencia del primero, ahora se destaca cómo es que el esfuerzo gubernamental se suma a las corrientes solidarias de la sociedad para ponerle un piso distinto al país y construir una nueva sociedad. Se hace énfasis en la capacidad del programa para promover la justicia y la democracia y afirma que en él la justicia ocupa un lugar especial, que se traduce en seguridad y por ello incide en el bienestar. En este sentido el tema de la justicia es discutido en términos de justicia social.

En ese momento resulta interesante observar como se denomina a los habitantes de las colonias populares; se les "reconoce" como herederos de quienes hicieron la Revolución Mexicana.

Por otra parte uno de los principales reconocimientos al programa lo constituyen los principios de respeto a la iniciativa, la participación social, la corresponsabilidad y la "transparencia en el manejo de los recursos". Casi desde el inicio del programa se opta por reconocer e incluso discutir sobre las críticas al programa especialmente en las relacionadas con los pronunciamientos de la oposición en el sentido de que PRONASOL era un programa clientelar con fines electorales.⁵⁵

De esta manera el programa contra la pobreza va delineando su operación y sus campos de acción, ya para el tercer año se habla de una nueva política social que armoniza democracia con justicia, que requiere de la participación de las comunidades que son las que decidirán el destino de los recursos. Se afirma que la propuesta social es precisamente Solidaridad, programa que cumple con hechos los compromisos, da prioridad a lo urgente y a los que más lo necesitan, y resalta las implicaciones democráticas de la política social.

El cuarto informe de gobierno se centra en afirma que el gasto social ha crecido en términos reales desde el inicio del sexenio y que ello se debe a la disciplina fiscal. Señala como las prioridades del gasto social el combate a la pobreza extrema, la protección del medio ambiente y las desigualdades regionales.

Aunque se reconoce que el desarrollo social solo puede lograrse con una recuperación económica estable y con la participación social, se afirma que PRONASOL es la expresión de una cultura nacional en la cual destaca el elemento participativo sin menoscabo de las funciones de instituciones representativas.

⁵⁴ Presidencia de la República. *Primer Informe de Gobierno*. México, 1989.

⁵⁵ Presidencia de la República. *Segundo Informe de Gobierno*. México, 1990.

El gobierno fundamenta discursivamente su programa de atención a la pobreza explicitando sus raíces, las cuales se encuentran en las comunidades y colonias populares, apoyando a las familias y a los municipios "produciendo" bienestar.⁵⁶

Para el quinto año de gobierno salinista, tres son los grandes temas: la consolidación de la nueva política social, el incremento del gasto social y la distribución del ingreso. Sobre el primer punto se menciona la conclusión de la federalización educativa, asumiendo entonces un nuevo compromiso para aumentar la cantidad de recursos. Asimismo se da cuenta de los avances que en materia de salud se han tenido para la población en general y de atención a la infancia en lo particular. Sobre el gasto social se afirma que este ha aumentado en los cinco años de gobierno en casi un 85% en términos reales y que representa más de la mitad del presupuesto federal. Sobre la distribución del ingreso dos son los temas centrales de los que se ocupa el gobierno: la existencia de grandes grupos financieros y empresariales y los avances en la lucha contra la pobreza. Sobre los primeros se afirma que el Estado promueve su formación para incentivar las exportaciones, crear empleos, apoyar a la pequeña y a la mediana industria y promover la producción de mayor escala en función de poder responder a los retos de la globalización y la competitividad. Se afirma también que estos grupos no son sinónimo de monopolio y de concentración del ingreso ya que por un lado la apertura del mercado y la Ley de Competencia evitan lo primero y por otras las medidas para abatir la inflación, la política de promoción de empleos, el apoyo a la pequeña y mediana industria, la transformación educativa y el PRONASOL han logrado detener el desequilibrio económico y promovido una menor desigual distribución del ingreso.⁵⁷ Sobre este punto habrá que señalar como el propio gobierno justifica su política económica, que ha juzgar por muchos analistas económicos y sociales ha ocasionado un mayor deterioro en las condiciones de vida de grandes segmentos de la población, con las acciones de política social.

⁵⁶ Presidencia de la República. *Cuarto Informe de Gobierno*. México. 1992

⁵⁷ Presidencia de la República. *Quinto Informe de Gobierno*. México. 1993

Es importante hacer notar que la aparición discursiva del liberalismo social, data del cuarto informe de gobierno, de desarrolla con menor profundidad en el quinto y prácticamente desaparece en el sexto. Mientras en el cuarto informe el mensaje versa sobre la importancia del Estado en la promoción del desarrollo social, en la justicia y la libertad como ejes del pensamiento liberal social, el quinto informe hace énfasis en que esta ideología no afecta sino que protege las tradiciones y que es una visión de futuro que hace honor al pasado. Por su parte en el sexto informe se reitera la importancia del Estado ya no en la promoción del desarrollo social sino en la participación cívica interesada en la política general y en el buen gobierno, e introduce un elemento hasta antes no desarrollado sobre la importancia de la democracia para la libertad, la justicia y el buen gobierno.

La propuesta ideológica del liberalismo social parece perseguir dos objetivos fundamentales: darles centralidad a la acción del gobierno dentro del aspecto político y fortalecer la unidad y la identidad nacional frente a la pérdida de referentes ideológicos causados por el deterioro y caída de los regímenes socialistas. El primer objetivo se persigue a través del reconocimiento reiterado de la obligación del Estado para promover la justicia y la crítica implícita y explícita de quienes abogan por la omnipresencia estatal o por el predominio del mercado. No resulta difícil inferir que a los que han querido una mayor presencia del Estado en la economía, Carlos Salinas les llama nostálgicos del pasado, mientras que a quienes pretenden una menor regulación estatal y un papel protagónico del mercado les llama neoliberales.

De esta manera, al menos en términos del discurso, con el liberalismo social el gobierno pretende alejar la acción del gobierno de la crítica que lo identifica con el neoliberalismo, al tiempo que define los extremos del aspecto político, pretendiendo situarse en un centro totalmente equilibrado.

No obstante es ampliamente reconocido este período por la plena instauración de un modelo volcado hacia el exterior y que se había iniciado varios años antes, trayendo como consecuencia precisamente un aumento de la pobreza en el país y una mayor desigualdad social.

En un diagnóstico sobre la situación del empleo en México se señala que durante los 80's y los primeros años de la presente década ocurre una "precarización del trabajo"⁵⁸ caracterizada por una disminución del ingreso de los trabajadores, situación que se agrava con la baja del poder adquisitivo ocasionado por el proceso inflacionario; una disminución de las prestaciones laborales, el aumento de trabajadores con jornadas menores a 15 hrs. semanales; y paradójicamente el aumento de trabajadores que deben laborar más de 48 hrs. a la semana. Sumado a esto en términos globales del empleo y pese al tan anunciado incremento de las inversiones extranjeras⁵⁹ en el periodo antes señalado ocurrió una baja en la capacidad relativa del sector secundario para generar nuevos empleos, generándose estos en el sector terciario donde los salarios son más bajos, además del incremento del subempleo o autoempleo en condiciones sumamente desfavorables que no garantizaron ingresos suficientes para promover el desarrollo socioeconómico de amplios contingentes de la población.

Volviendo hacia los postulados del liberalismo social planteados por el gobierno, es importante hacer notar que al final del sexenio salinista hay un cambio en la concepción del mismo; entonces se enfatiza la obligación del Estado en la promoción de la participación cívica y se introduce la idea de que la democracia fortalece la justicia, la libertad y el buen gobierno. De acuerdo con estos postulados se menciona que no puede haber igualdad si no hay libertad, y que no puede existir democracia si no se construye un Estado fundado en la equidad y la justicia. El liberalismo social pretende ser un reforzador de los valores que conforman los ideales revolucionarios de bienestar.

Objetivos y características del PRONASOL.- En términos formales, frente a la pobreza, las prioridades de PRONASOL fueron: a) la creación de condiciones físicas y socioeconómicas necesarias para la igualdad de oportunidades; b) el pleno

⁵⁸ Teresa Rendón y Carlos Salas. "Generación de Empleo y Políticas Económicas para las Mayorías", en Gustavo Garza (Coord.) *Políticas Públicas Alternativas en México*, México, Ed. Jornada, 1993, p. 64

⁵⁹ Ya que esta inversión extranjera tuvo tres características: impuso cambios tecnológicos que ocasionaron una menor necesidad de mano de obra o bien un uso intensivo de la misma; introdujo la sustitución de productos nacionales por otros importados; y mucha de esta "inversión" se focalizó en áreas especulativas. Teresa Rendón y Carlos Salas, *Ibidem*.

desarrollo de las capacidades de la población, y c) la apertura de espacios de decisión a la participación social organizada de las comunidades.⁶⁰

PRONASOL pretendía reorientar los esfuerzos y recursos del gobierno hacia el beneficio de la población más desprotegida, coordinando los propósitos y programas de los sectores sociales, e impulsando las condiciones necesarias para el desarrollo integral de las comunidades marginadas. Sin embargo el planteamiento es que el programa tiene muchos retos, entre los cuales la justicia social es el más trascendente y el combate frontal a la pobreza es una de las vías para lograrla.

Principios y métodos de trabajo de PRONASOL.- Este programa construyó un ideario político-administrativo para las organizaciones sociales que promovió, pero también fomentó un discurso diferente al de las organizaciones sectoriales tradicionales.

Fue adquiriendo su dimensión estratégica conforme fue avanzando en el tiempo gracias a su flexibilidad e integración con grupos sociales con capacidad de organización. De su fase inicial para atender demandas urgentes, logró construir, paulatinamente, su propia ingeniería institucional. Esta característica fue fundamental para su efímero éxito, sobre todo porque desde su inicio no fue un diseño enteramente planeado sino que se fue construyendo a sí mismo de acuerdo a las exigencias sociales y a la visión y necesidades de su creador.

El mecanismo se articuló a partir de cuatro principios básicos llamados "filosofía y método de Solidaridad", que decían otorgar un nuevo trato a las comunidades participantes; paradójicamente a su origen lo fundamental era permitir la descentralización de la toma de decisiones en los diferentes programas, así como facilitar la interacción entre autoridades y comités organizados.

Los principios básicos fueron: 1. Respeto a la voluntad, iniciativas y formas de organización de los individuos y comunidades. El programa convocaría,

⁶⁰ Solidaridad, *Seis años de Trabajo*. México, Secretaría de Desarrollo Social. p. 17

articularía y apoyaría las demandas e iniciativas de la población; no se impondrían decisiones ni se establecerían clientelismos o condiciones. Las organizaciones tendrían que adoptar estrategias y métodos de trabajo propios para la ejecución de sus proyectos. La diversidad del país y de las formas comunitarias organizativas se reflejarían claramente en el programa. No obstante su objetivo era garantizar el reconocimiento de los comités que se formaron por parte de las estructuras del gobierno pero también de la necesaria autonomía de las organizaciones, de su propia capacidad e iniciativa, disminuyendo los niveles de injerencia y control del corporativismo desgastado e inoperante en este contexto.

2. La participación y organización plena y efectiva de las comunidades. Las comunidades participarían en el diseño, toma de decisiones, ejecución, seguimiento, control y evaluación de los proyectos concertados. Su participación se expresaría con trabajo, recursos económicos, aportaciones de materiales de la región y a través de la vigilancia que ejercerían sobre el destino de los recursos financieros, de tal forma que estos beneficiasen a quienes más lo necesitaban. La modalidad de este control es denominado en términos institucionales "contraloría social". Parece ser que este mecanismo pretendió generar la credibilidad a las acciones del gobierno.

3. La corresponsabilidad. Los proyectos desarrollados con Solidaridad serían definidos en los Convenios de Desarrollo Social, firmados entre la federación y los estados. En ellos se especificaban las aportaciones, responsabilidades y compromisos de las partes, se definían también las prioridades locales y nacionales y permitirían la existencia de demandas consensuadas, acotadas e identificadas geográficamente, con interlocutores reconocidos y concertadores, a fin de "acercar la oferta de bienes públicos y la demanda legítima de los grupos marginados".

4. La transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos. Las comunidades intervenirían en su manejo y vigilancia y en la evaluación de resultados. Para ello se establecería un manejo ágil, sencillo y oportuno de los recursos públicos, sin burocratismos ni centralismo. Las decisiones y acciones de Solidaridad son tomadas y realizadas por las comunidades lo que las haría más

transparentes y eficientes, más adelante discutiremos sobre la agilización de los recursos fundamentados en la característica presidencialista del programa.

El ideario fue un mecanismo para cambiar la relación entre los representantes del gobierno y los representantes de los comités: recogía los principios que las organizaciones autónomas establecían para regular su vida interna; sin embargo, lo realmente importante era que su formulación exigía el respeto por parte de los operadores y funcionarios del Programa. La "filosofía y método de solidaridad" pretendió fundamentalmente desburocratizar los procedimientos administrativos al agilizar la liberación de los recursos, los tiempos y las etapas de las obras, pero aprovechaba para responder también a una crítica constante hacia el aparato administrativo del gobierno: el ejercicio autoritario en la elaboración de los programas, obras y proyectos. Desde luego que estos dos aspectos fueron importantes para el gobierno para ganar credibilidad y el ingreso de las organizaciones sociales ya existentes o creadas por los promotores del Programa. Destaca pues la característica eminentemente política para lograr confiabilidad y ampliar las áreas de influencia entre grupos y comunidades con posibilidad de organización sino también hacia presidentes municipales y gobiernos estatales. "En su primer año el Programa contó con una asignación presupuestal moderada(...) la respuesta favorable de la población, llevó a que durante los siguientes meses y no de manera apriorística, sino como resultado de la sistematización de las experiencias de trabajo con la comunidad, se fueran perfilando los principios, filosofía y método de SOLIDARIDAD".⁶¹

Al parecer, su apuesta era crear una nueva forma de concebir el ejercicio de la Administración Pública, descentralizando algunos aspectos exclusivamente operativos pero controlando la asignación y el monto de los recursos. Esta nueva forma de concebir la autoridad administrativa, pretendió acelerar la transformación, a largo plazo, de las dependencias públicas. Sin embargo frente a esta nueva movilización social las instituciones públicas estaban a la zaga respondiendo a sus propios intereses e inercias, por lo que el gobierno necesitaba construir

⁶¹ Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, "El Programa Nacional de Solidaridad", Serie: *Una Visión de la Modernización en México*, México, Ed. F.C.E., 1994, p. 60

"organismos emergentes" que respondieran a organizaciones y demandas emergentes, con el fin de estabilizar y legitimar el proyecto gubernamental prevaleciente.⁶²

Por otra parte, estos principios incorporaban indirectamente aspectos fundamentales de la democracia liberal, al promover el ejercicio de derechos políticos como el respeto a la voluntad y participación plena; y administrativos como la corresponsabilidad, honestidad y transparencia. Sin embargo, la construcción de este ideario era promovida por una estructura totalmente centralizada, progresista, alimentada por experiencias de la izquierda y al mismo tiempo, formada en la tradición tecnocrática. La síntesis ideológica era la libertad y la igualdad, base de los discursos de Salinas de Gortari y la fundamentación del llamado Liberalismo Social. Conjugación de una economía abierta y una política social selectiva y racionalizada por objetivos políticos.

Las vertientes del PRONASOL.-

Solidaridad para el Bienestar Social.- A través de ella se crea el piso básico para el desarrollo comunitario, con acciones y obras en infraestructura de servicios como agua potable, drenaje, electrificación, urbanización, regularización de la tenencia de la tierra,, vivienda, salud y educación, entre otros.

Solidaridad para la Producción.- Con la cual se promovería el desarrollo de las capacidades productivas y competitivas de las comunidades, con apoyo financiero, técnico y tecnológico en actividades agropecuarias, agroindustriales, piscícolas, forestales, extractivas y de transformación, pero con pleno respeto al medio ambiente.

Solidaridad para el Desarrollo Regional.- Su objetivo era integrar a las comunidades dispersas a la dinámica de crecimiento de las regiones. Se impulsarían actividades productivas y comerciales, y se mejorarían las vías de comunicación. Sus acciones se orientan a promover la urbanización y crecimiento

⁶² Enrique González Tiburcio, *Seis tesis sobre el Programa Nacional de Solidaridad*, México, Instituto Nacional de Solidaridad, 1993.

ordenado de las ciudades medias, así como al fortalecimiento de la gestión municipal.

Gasto en Solidaridad.- Bajo otros aspecto, Solidaridad ejerció un gasto total de 51 mil 818.7 millones de nuevos pesos, de 1989 a 1994. Los incrementos del gasto fueron de manera incremental ya que mientras para 1989 los recursos destinados al Programa ascendieron a 2 mil 280.8 millones de nuevos pesos, lo que significó un crecimiento real de 202.9 por ciento.

Los recursos federales fueron equivalentes a 34 mil 587.5 millones de nuevos pesos y crecieron en términos reales a un 174.8 por ciento entre 1989 y 1994.

En total se realizaron más de 523 mil obras en las comunidades más pobres del país.

PRONASOL		
Vertientes	Programas	Monto de los gastos 1989-1994
Bienestar Social	<ol style="list-style-type: none"> 1. agua potable y alcantarillado, 2. urbanización, 3. electrificación, 4. infraestructura educativa, 5. niños de solidaridad, 6. infraestructura de salud, 7. escuela digna, 8. apoyo al servicio social 9. vivienda en solidaridad 	53%
Apoyo a la producción	<ol style="list-style-type: none"> 1. fondos para la producción, 2. empresas de solidaridad, 3. infraestructura de apoyo productivo 4. apoyo a cafeticultores, 5. fondos regionales ind/genas 6. mujeres de solidaridad 	15%
Desarrollo Regional	<ol style="list-style-type: none"> 1. carreteras y caminos rurales 2. fondos municipales de solidaridad 	20%
Otras acciones		12%

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la SEDESOL.

En el período 1989 a 1994 los programas que se encuentran en el cuadro anterior fueron los que mayores recursos ejercieron para combatir la pobreza en todo el país.

Sin embargo ¿Hacia dónde fluyen estas partidas?. La información desagregada a nivel municipal es prácticamente imposible de obtener. Sin embargo, a nivel estatal las partidas mayores han llegado a los estados de menor desarrollo relativo Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Hidalgo y Veracruz. Salvo en el caso de Nuevo León, durante el primer año de gobierno de Carlos Salinas, en años subsecuentes los estados con mayor participación relativa fueron Oaxaca y Chiapas, y posteriormente Guerrero.

Para conocer con mayor certeza si la asignación ha llegado a los más pobres, habrá que obtener el monto de los recursos por nivel de incidencia de la pobreza y para lo cual se requeriría de un sistema de información eficiente y eficaz. Pero ante la ausencia de estos indicadores, la evaluación de la efectividad del programa, se realizó únicamente en términos de la cantidad de población atendida y a partir de la naturaleza y los objetivos de los programas mismos. Las evaluaciones fueron programáticas presupuestales y de manera cuantitativa.

Por el lado de la descripción de los programas, de la jerarquización y de la asignación de los recursos se desprenden cuatro conclusiones que, en su conjunto, presentan algunas de las interrogantes y de los dilemas que enfrenta el PRONASOL.

Una de las interrogantes de mayor relevancia que se le han de formular al PRONASOL refiere a la pobreza extrema y a los programas que abiertamente la abordan. Según los documentos oficiales, el PRONASOL es un programa de combate a la pobreza y en particular a la pobreza extrema. Lo primero que resalta al observar los distintos programas es la poca claridad que existe en cuanto a diferenciación entre la pobreza moderada y la pobreza extrema. El PRONASOL aborda el problema estructural de la pobreza; en efecto, entre otras cosas se aboca, a la atención de capacidades básicas. Este conjunto de programas adolece de algunos problemas a la luz del combate a la pobreza moderada, y cuando se mira a la luz del abatimiento de la pobreza extrema, el PRONASOL empieza definitivamente a palidecer.

Quizá el primer peldaño para abatir la pobreza extrema es enfrentar la desnutrición, y en particular la desnutrición infantil. Debido a que la nutrición es una variable altamente correlacionada con la salud y la educación, la atención afectiva a la desnutrición supone programas paralelos en estas áreas.

Es importante subrayar que en virtud de la naturaleza y la gravedad del problema, el abatimiento de la pobreza extrema, a diferencia de la pobreza moderada, requiere de acciones y transferencias directas del gobierno.

SOLIDARIDAD condujo el abatimiento de la pobreza extrema por dos vías: una indirecta y otra directa. La vía indirecta fue a través de los programas regionales y productivos. Los resultados en términos de nutrición infantil son inciertos. La otra vía supone programas indirectos de abasto de alimentos. La desnutrición se atacó también indirectamente, a través del Programa Niños en Solidaridad, que además tuvo como objetivo reducir la deserción escolar. Los padres de los niños recibían transferencias (becas) que pueden destinar a cualquier uso, aunque idealmente deberían de ocuparse en mejorar la alimentación del niño. Respecto a los complementos educativos y de salud no existen programas expresamente con estos fines, pero se podría argumentar que los más cercanos son el Programa Escuela Digna- para atender las demandas educativas y el programa IMSS - Solidaridad para encargarse de los problemas de salud.

Al observar el conjunto de programas, se debe concluir que SOLIDARIDAD no logró diferenciar las políticas de combate a la pobreza de las del combate a la pobreza extrema y, por lo tanto, que careció de una respuesta comprensiva y de largo alcance al problema de la indigencia. El PRONASOL debió formular un programa específico de abatimiento de la pobreza extrema que incluyera acciones y transferencias directas.

Si bien es cierto que la mayoría de los programas de Solidaridad están vinculados con el problema o con los síntomas de la pobreza, existen programas que guardan una relación muy obscura con el combate a la pobreza, y en particular con la pobreza extrema. Hay proyectos concretos que despiertan hondas interrogantes entre otros, cabe mencionar la construcción de anillos periféricos (Aguascalientes); de puentes fronterizos (Nuevo León); de ampliaciones de aeropuertos (Programa Nueva Laguna); dos proyectos de salud, vivienda y becas educativas para periodistas e hijos de periodistas; además de la simple construcción de instalaciones deportivas.

No es difícil argumentar a favor de cualquiera de estos proyectos. La justificación sobran, pues se trata de bienes públicos que, en algunos casos, resultan incluso cercanos a la provisión de las capacidades básicas. Sin embargo, la jerarquización y el uso efectivo de los recursos es una regla de oro en el abatimiento de la pobreza extrema. Cuanto persiste la indigencia, el costo de oportunidad de un anillo periférico es perder la posibilidad de instrumentar programas de nutrición. Si bien las asignaciones por estado parecen indicar que los recursos se destinaron a las regiones más pobres, la naturaleza de algunos programas parece contradecir esta realidad. Un programa de combate a la pobreza extrema no puede ser lo suficientemente flexible como para atender las necesidades de los automovilistas. Un programa moldeable a cualquier contingencia es políticamente rentable pero, de cara a la pobreza, es socialmente indeseable.

Probablemente una de las características principales de PRONASOL es que se trata de un programa que ante todo favorece la construcción de infraestructura física y social básica. El papel prioritario del PRONASOL en la inversión de infraestructura física y social es abrumador de hecho, la mayor parte de la inversión que el gobierno realizó en estas áreas se canalizó a través de él.

En el caso particular de la educación, diferentes investigaciones han probado que las características físicas de la escuela- y en general, buena parte de

las características cuantitativas como el tamaño de grupo no tiene mayor incidencia en los resultados académicos. Resulta inobjetable que en ausencia del espacio físico, difícilmente se proveerá el servicio. Pero también lo es que la infraestructura representa sólo el primer paso de un largo y arduo camino. Por lo tanto, si la provisión de la infraestructura social no se acompaña de un servicio cualitativo alto, la rentabilidad de la inversión social será muy baja; es decir, la efectividad en términos del abatimiento de la pobreza será muy débil y su eficiencia cuestionable.

No obstante el énfasis prestado a la infraestructura física y social, posteriormente se realizaron cambios en la tendencia hacia el lado del fortalecimiento de los proyectos y programas productivos. El cambio en esta dirección presentó dilemas que el programa tendría que resolver en el muy corto plazo. Favorecer las actividades productivas puede ser peligroso en términos del abatimiento de la pobreza extrema. Esto debido a que los programas de esta índole son efectivos para atacar el síntoma. Es decir, la solución al problema estructural de la pobreza empieza por la provisión de las capacidades básicas. En la medida en que el PRONASOL abandonó este objetivo perdió por completo su capacidad para romper con el círculo vicioso pobreza-subempleo-pobreza. Además cabe preguntar si proyectos productivos como Empresas en solidaridad llegó a los indigentes o pueden ser realmente aprovechados por ellos. La prioridad ha de mantenerse sobre los individuos en la peor situación social: los pobres extremos.

La mayor innovación del PRONASOL fue su método de trabajo. Para poder participar en algún programa, el PRONASOL exigía una condición inapelable: la organización previa de la comunidad. Los fondos del Programa empezaron a operar una vez que las demandas de la comunidad se presentaban a través de un comité de solidaridad, constituido para tal fin. De esta exigencia del PRONASOL se desprenden un sinnúmero de implicaciones que afectan al programa mismo, pero también a la sociedad en su conjunto.

Oficialmente existieron comités, que si bien conformaron un bloque muy heterogéneo, pues variaban en función de la naturaleza de su organización, se pueden agrupar en cuatro tipos: a) los comités naturales; es decir lo que se organizaron espontáneamente al margen de cualquier organización preexistente; 2) los comités que surgieron a partir de la convocatoria de los presidentes municipales, pero que atravesaban por su primer experiencia organizativa; 3) los que nacieron montados en las estructuras y en las organizaciones del PRI; y, 4) los que encontraron sus orígenes en organizaciones previamente existentes de cualquier tipo, incluso de partidos de oposición.

La naturaleza de los comités de PRONASOL no es un asunto irrelevante. De ella se desprendió el proceso político de la oferta social correspondiente. En esa medida se puso en juego no sólo la efectividad del programa, sino el futuro del sistema político en su conjunto. Cabe por ello revisar algunas de las aplicaciones que resultan de la naturaleza del programa: entre mayor fuese el número de comités tipo 1 y/o 2, el programa habría dado un paso fundamental en la dirección de una nueva política social; comités de este tipo le regresaban a la comunidad la capacidad de gestión y debilitaban las estructuras corporativas tradicionales, asociadas al PRI. Idealmente, los comités de Solidaridad rompieron con el entramado político-institucional que tradicionalmente ha condicionado la política social en México. Lo hizo porque la exigencia de la organización del comité obligaba a las comunidades a definir liderazgos y a crear nuevos mecanismo de decisión. Estos, al menos aparentemente, rompen con la organización corporativa del PRI. En principio, la sola idea de comités individuales constituye un reconocimiento de la creciente diversidad que caracteriza al país y, sobre todo, al hecho de que las fuentes de poder político tienden a descentralizarse. El comité podría haber trascendido la organización sectorial y enfatizado la dimensión territorial; abandonar al gremio y reconocer al individuo, al ciudadano.

No obstante, queda aún latente una duda crucial: ¿serán los pobres extremos los que se organizan y obtienen el beneficio público?. Una primera

hipótesis supone una correlación negativa entre pobreza y organización: es decir, entre más pobre es un sujeto, menos proclive resulta para la organización.

Es importante también señalar las críticas que autores como Denise Dresser⁶³ formulan sobre el PRONASOL, en las que se señala como este programa se constituyó en el sello político de la Administración de Carlos Salinas. En este sentido el Programa se presentó como una estrategia política de gobernabilidad al ilustrar los nexos entre la lucha por el poder y la creación de una política pública de corte social en un contexto de ajuste y reestructuración económica. En este sentido se plantean tres grandes objetivos de la política; por un lado la adaptación de la responsabilidad social tradicional del Estado a las nuevas restricciones económicas y la redefinición de los límites de su intervención en el contexto de una estrategia de reforma neoliberal (precisamente aquello de lo que Salinas decía en su discurso de liberalismo social, estar alejado); por otra parte se plantea que era necesario disipar un potencial descontento de la sociedad mediante la coparticipación y minar la energía de las fuerzas opositoras de la izquierda, aún de aquella recién integrada, estableciendo enlaces y compromisos con los movimientos y organizaciones populares. Un tercer objetivo consistió en reestructurar las elites priístas locales y estatales con un mayor control centralizado. Todo lo anterior con la intención de mejorar la solidez política tan desgastada del régimen.

Frente al efímero éxito social del PRONASOL, encontramos un éxito político para la administración que al principio también dio la apariencia de ampliamente exitoso: consolidación política, presidencialismo renovado, renacimiento electoral del Partido Revolucionario Institucional (P.R.I.) entre otros. No obstante en el sexenio del Presidente Zedillo, volvería a complicarse la situación para el gobierno y el partido en el poder.

⁶³ Denise Dresser. "Pronasol y Política: Combate a la pobreza como fórmula de gobernabilidad". En Félix Vélez (Comp.), *La Pobreza en México. Causas y Políticas para Combatirla*. Lecturas del Trimestre Económico. México. Ed. ITAM, F.C.E., 1994. P. 302

Otros análisis más críticos respecto a políticas sociales como PRONASOL en el marco del modelo económico neoliberal, señalan cómo para este modelo la desigualdad es un valor positivo e imprescindible, únicamente matizado por la estrategia que siguiesen los gobiernos de cada nación. En el caso de América Latina se practicó un modelo a seguir determinado por una "vía blanda" para la instauración del neoliberalismo; caracterizada por crear programas de emergencia para neutralizar o compensar los efectos sociales más agresivos de las propias políticas de ajuste, los cuales no se instrumentaban para erradicar la pobreza, sino sólo a hacer menos doloroso el camino.

En este sentido se generan programas en los cuales los recursos dirigidos a combatir la pobreza impactaran las variables macroeconómicas con lo que eliminaban toda posibilidad distributiva desde la política económica. La compensación social sobre los efectos de las medidas de ajuste no se evaluarían en términos de su capacidad para erradicar realmente la pobreza, sino para evitar que la miseria creciente, determinada por las propias políticas económicas, se volviera inmanejable y políticamente desastrosa.

La estrategia de programas de combate a la pobreza se definen entonces por las siguientes características: dirigir el recurso no a grandes obras de reconstrucción o de rehabilitación social y económica, sino más bien a inversiones de impacto local o regional, para no alterar las condiciones macroeconómicas de ajuste, al mismo tiempo que se garantizaba una rentabilidad social y política de la inversión. Además en este esquema resulta más conveniente sustentar la canalización de los recursos vía demanda de tal forma que permitiese evitar las burocracias que pretenden planificar todo sobre todo para disminuir los costos administrativos, resulta entonces ejemplificante la experiencia en este sentido la formación de los comités en el PRONASOL como instancias gestadas en los municipios con características de organismos de base, aunque en este sentido se observó una doble estrategia ya que al mismo tiempo se aplica una importante centralización política de los programas determinadas por un mando completamente discrecional del poder ejecutivo, que en el caso mexicano estuvo expresado en el Presidente.

De igual forma el problema para el neoliberalismo no estriba en cómo

erradicar la pobreza sino en cómo administrarla y evitar que se vuelva incontrolable y potencialmente desastrosa puesto que esas grandes masas votan (pese a los altos índices de abstencionismo en los países latinoamericanos).

Con este marco de referencia, la estrategia es focalizar las acciones articulándolas además con la participación solidaria, buscando la adhesión voluntaria e incluso introduciendo esquemas de la "moderna gestión organizativa" de la empresa como modelo óptimo de interacción social, por tanto como modelo a imitar. Nuevamente como lo señala el liberalismo clásico: lo moderno es el mercado, lo privado, la empresa.⁶⁴

3.3. PROGRESA. COMBATE A LA POBREZA EXTREMA 1994-1998. DESCENTRALIZACION DE RECURSOS Y COMPETENCIAS.

Durante los primeros años del gobierno del Presidente Ernesto Zedillo, la política social de combate a la pobreza con la línea marcada por el PRONASOL, sin embargo desde fines del sexenio anterior se fue vislumbrando una disminución de las acciones y los recursos de los que este programa disponía. Obviamente también existe la postura que señala que ante el cambio de gobierno y siendo SOLIDARIDAD un programa con el sello de Salinas, desde luego que el gobierno federal desea dar a conocer su estrategia, su producto, su hijo.

De esta forma el 8 de agosto de 1997 a través de un decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el gobierno federal creó la Coordinación Nacional del Programa Nacional de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA). Dice el gobierno que esto se realiza considerando el hecho de que los derechos a la salud y a la educación básica gratuita y obligatoria, postulados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la alimentación adecuada y la protección a la infancia, garantizan en sus conjunto la igualdad de oportunidades y el establecimiento de condiciones para el desarrollo de los individuos y sus familias, además de que el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (P.N.D. 95-2000)

⁶⁴ Julio Moguel. "Una Nota sobre Neoliberalismo". En Revista del Senado de la República No. 5, México, H. Cámara de Senadores, Oct-dic. 1995. Vol. 2. Pp. 242

establece que el principal desafío de México consiste en disminuir la pobreza y la desigualdad social, por lo que se hace evidente la necesidad de dar atención prioritaria a las familias en condiciones de pobreza extrema, a las poblaciones marginadas, a las comunidades indígenas y a los grupos en desventaja para integrarse al desarrollo.

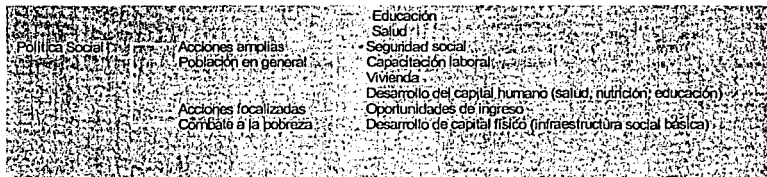
Se menciona en este decreto que no obstante los esfuerzos que el Ejecutivo ha realizado para combatir la pobreza, existen familias en condiciones de pobreza extrema, inmersas en un círculo vicioso de carencias que se retroalimentan y las encierran en la marginación y la falta de oportunidades, cobrando expresión intergeneracional al impedir que los hijos de estas familias tengan posibilidades de mejorar su situación económica debido a las deficiencias nutricionales, educativa y de salud que padecen, y que es necesario conjuntar programas sociales y coordinar acciones entre todas las dependencias y entidades competentes en materia de educación, salud y alimentación, tanto en el ámbito federal como en el estatal y municipal, así como vigilar y asegurar que las acciones para superar la pobreza se apoyen efectiva y eficazmente a las regiones con menos oportunidades.

Se plantea entonces que el PROGRESA promoverá acciones intersectoriales para la educación, salud y alimentación de las familias en situación de pobreza extrema, a efecto de impulsar y fortalecer sus capacidades y potencialidades, elevar su nivel de vida y propiciar su incorporación al desarrollo mediante: el mejoramiento de sus condiciones de educación, salud y alimentación, particularmente de los niños y jóvenes; la concatenación integral de las acciones de salud, educación y alimentación; y la inducción de la participación activa y la corresponsabilidad de los padres y de todos los miembros de la familia.

Para formular, coordinar, instrumentar, dar seguimiento y hasta evaluar el PROGRESA, se creó una Coordinación General como un órgano desconcentrado de la SEDESOL, dicha Coordinación se integró con un Consejo y un Coordinador Nacional. El Consejo se integró con los Secretarios de Desarrollo Social, Hacienda y Crédito Público, Educación Pública, y de Salud. Por su parte el Coordinador

Nacional será el instrumentador y ejecutor del programa. Cabe señalar que el PROGRESA fue formulado por el equipo del Coordinador Nacional pero sería aprobado por el Titular del Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Cabe destacar como se parte de un reconocimiento del reto social y político que el país tiene. Se destaca como el crecimiento sostenido e indispensable para generar empleos estables y para crear las condiciones materiales que permitan el mejoramiento de los niveles de vida. Sin embargo, también se dice que esto por sí solo es insuficiente para ampliar las oportunidades de progreso en todas las regiones del país, para genera una distribución más equitativa de la riqueza y para eliminar las condiciones de marginación en las que subsisten muchos mexicanos, en virtud de lo anterior se hace necesaria la instrumentación de la política social y de manera especial en su vertiente de combate a la pobreza.



Fuente: Programa Nacional de Educación, Salud y Alimentación

El PROGRESA parte de la elaboración de la elaboración de un diagnóstico de la situación de la extrema pobreza en México. Como es lógico parte de la definición de pobreza extrema; dice se debe establecer una distinción entre pobreza extrema y pobreza moderada, de esta forma y siguiendo los parámetros establecidos por Santiago Levy, dice que atendiendo al criterio usual de que la pobreza extrema es una condición absoluta, mientras que la moderada es relativa. Las familias en pobreza extrema son aquellas que no pueden proveerse de una alimentación suficiente para desempeñarse adecuadamente (son en síntesis personas desnutridas, vulnerables a enfermedades que debido a esto corren el riesgo de desarrollar deficiencias en sus capacidades cognitivas y físicas, lo que los hace entrar en un círculo viciosos).

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En cambio las familias en pobreza moderada, no pueden satisfacer necesidades que, dado el nivel de desarrollo del país, se consideran básicas. Sin embargo se diferencian de los pobres extremos porque tienen acceso a alimentación y servicios de salud, lo cual les permite participar en el mercado de trabajo y en alguna medida aprovechar la oportunidades de educación y por tanto un grado de movilidad.

Se dice que la población en pobreza moderada deber ser apoyada a través de las acciones de política social, ampliando sus oportunidades a que tienen acceso. En cambio la población en pobreza extrema deber primero mejorar sustancialmente su estado nutricional, de salud y educación básica, para poder beneficiarse plenamente de esas oportunidades. En este sentido las familias en pobreza extrema necesitan de programas especiales, en adición a aquellos que se derivan de las acciones amplias de la política social.

Por otra parte la identificación de las familias en pobreza extrema se obtiene mediante la comparación de los ingresos de la familia con el costo de una canasta básica alimentaria, a través de la fijación de una línea de pobreza extrema. Ahora bien, el sólo ingreso no es el mejor indicador ni es siempre el más adecuado, por lo que es preferible que junto al ingreso se consideren otros indicadores que cuantifiquen la condición de pobreza de modo multidimensional. Para este propósito se utilizaron métodos estadísticos como la ponderación de 16 variables referidas a la composición y tamaño de los hogares, las características de edad, educación, el trabajo de sus miembros y el equipamiento de las viviendas, entre otros.

La orientación de los programas de apoyo a la población en extrema pobreza que el PROGRESA contempla tiene tres vertientes principales que iremos describiendo a detalle.

La interdependencia de las necesidades básicas (alimentación, salud y educación), integralidad y continuidad de los programas, en este punto se hizo

necesario remarcar la correlación que existe entre alimentación y mejor nutrición y por tanto salud para contar con un mejor conocimiento de las condiciones que generan el círculo vicioso de la pobreza y diseñar programas eficaces que permitan avanzar en forma decidida en la superación de la misma.

Ahora bien para concentrar los recursos y esfuerzos gubernamentales en la población vulnerable se pensó en la focalización. Asimismo, marca el PROGRESA que era necesario promover la participación activa de los beneficiados y fomentar su corresponsabilidad, "haciéndoles entender" que los apoyos del Gobierno Federal son sólo un complemento y no un sustituto del esfuerzo que deben hacer las propias familias.

Objetivos del PROGRESA.- El programa propone una acción integral que atienda tres aspectos básicos y tiene como objetivos los siguientes:

1.- Mejorar sustancialmente las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias pobres, particularmente de los niños y sus madres, brindando servicios suficientes y de calidad en estos rubros.

2.- Integrar estas acciones para que se traduzcan en un mejor aprovechamiento y reducción de la deserción escolar de los niños y jóvenes.

3.- Apoyar la situación económica de las familias, procurando que el hogar disponga de recursos suficientes para que sus hijos completen la educación básica; e introducir la corresponsabilidad de los padres y todos los miembros de la familia.

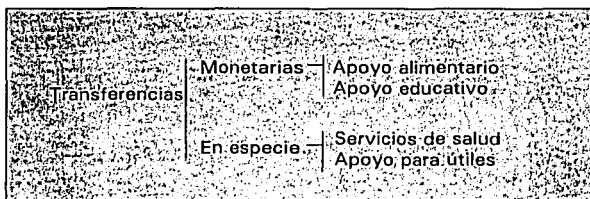
4.- Promover la participación y el respaldo comunitario a las acciones del programa, para que los servicios educativos y de salud beneficien al conjunto de las familias de las localidades donde opere, así como sumar esfuerzos y la iniciativas comunitarias en acciones similares o complementarias al programa.

Los tres componentes de PROGRESA se ilustran en el siguiente cuadro:

COMPONENTES DE PROGRESA	
Componente Educativo	
Objetivo: Fomentar la asistencia y rendimiento escolar y mejorar la calidad de la educación	
A.- Fortalecimiento de la oferta de servicios educativos	
<ol style="list-style-type: none"> 1. Escuelas primarias y secundarias suficientes 2. Infraestructura de los planteles que satisfaga estándares adecuados, tanto en aulas como en sanitarios, áreas de recreo y deportes. 3. Bibliotecas 4. Operar un sistema de supervisión y evaluación de los maestros (asistencia y actividades extracurriculares) 5. Hacer que funcionen programas de capacitación y actualización para docentes y directivos 6. Impulsar programas de educación inicial no escolarizada 7. Ofrecer programas de educación para adultos de acuerdo a sus necesidades 	
B.- Aliento a la asistencia y rendimiento escolar	
<ol style="list-style-type: none"> 1. Ofrecer becas educativas para estimular la asistencia a la escuela (de 3er. año de primaria y 3ro. De secundaria) 2. Apoyo para la adquisición de útiles escolares (de 3ro. de primaria a 3ro. de secundaria) <p>Destaca que entre mayor sea el grado escolar mayor será el monto de la beca y también el hecho de que el monto de las becas para niñas es superior a la de los varones</p>	
Componente de Salud	
Objetivo: Proporcionar atención médica básica para todos los miembros de la familia y fortalecer la calidad de los servicios	
A.- Proporcionar de forma gratuita un paquete básico de servicios de salud	
<ol style="list-style-type: none"> 1. Saneamiento básico a nivel familiar (protocolo de visitas a centros de salud) 2. Planificación familiar 3. Atención prenatal, de parto y puerperio 4. Vigilancia de la nutrición y crecimiento infantil 5. Inmunizaciones 6. Manejo de casos de diarrea en el hogar 7. Tratamiento antiparasitario a las familias 8. Manejo de infecciones respiratorias 9. Prevención y control de la tuberculosis 10. Prevención y control de la hipertensión arterial y diabetes 11. Prevención de accidentes y manejo inicial de lesiones 12. Capacitación comunitaria para el autocuidado a la salud 	
B.- Prevenir la desnutrición de los niños, incluso desde la etapa de gestación, otorgando para ello un suplemento alimenticio	
<ol style="list-style-type: none"> 1. Suplementos alimenticios para mujeres embarazadas y en lactancia 2. Suplementos alimenticios para niños de 4 meses a 2 años de edad 3. Suplementos alimenticios para niños de 2 años y hasta 5 en caso de desnutrición 	
C.- Fomentar y mejorar el autocuidado de la salud de las familias y de la comunidad en que viven, a través de acciones específicas de educación y capacitación en materia de higiene, salud y nutrición	
<ol style="list-style-type: none"> 1. Capacitación para la salud preventiva y reproductiva, nutrición e higiene 	

COMPONENTES DE PROGRESA	
Componente de apoyo a la alimentación	
Objetivo: Proporcionar apoyos económicos para mejorar la alimentación de las familias en situación de pobreza extrema	
1.	Apoyos monetarios de 90 pesos mensuales por familia (este monto sería único a nivel nacional y aumentaría conforme al índice de precios de la canasta básica, se otorgará preferentemente a las madres de familia y estará vinculado a la asistencia de todos los integrantes de la familia a la unidad de salud)

Se desprende del cuadro anterior que hay dos tipos de apoyos: monetarios y en especie. Con los primeros se pretende complementar el ingreso mensual de las familias, mejorar el nivel de consumo y, propiciar que las familias beneficiarias decidan la mejor manera de ejercer ese poder de compra adicional. En cambio con los apoyos en especie se busca asegurar un acceso y utilización mínimo y homogéneo para todas las familias y mayor efectividad al propiciar que llegarán a la población objetivo a la que están dirigidos.



Otro problema importante al que necesariamente se tuvo que enfrentar el PROGRESA fue el relacionado con la ubicación de los beneficiarios y lo que llamó la focalización de sus esfuerzos. Habiendo 4.2 millones de familias en condiciones de pobreza extrema y considerando que aproximadamente 800 mil de ellas se encuentran en localidades muy pequeñas y dispersas, apartadas considerablemente de cualquier unidad de salud y educación, se consideró al arranque del programa que para el año 2000 estarían atendiendo a 3.4 millones de las familias pobres, lo que significa que después de tres años todavía faltaría por atender a un millón de familias en extremo pobres.

Para la selección de los beneficiarios, primero se procedió a clasificar a las localidades utilizando el índice de marginación, este método arrojó para la Coordinación Nacional del PROGRESA, que de las 200,150 localidades en las que en 1995 habitaban 91.1 millones de personas, a 105,749 se les asignó un índice de marginación con cinco niveles: muy baja, baja, media, alta, y muy alta. En ellas vivían una población de 90.6 millones de habitantes. En las 94,401 localidades a las que por aspectos técnicos no se les asignó índice de marginación, residía sólo el 0.6% de la población total del país. De las localidades clasificadas, el 73.6%, que concentraba el 17% de la población, tenía índice de muy alta y alta marginación y constituyeron el punto de partida para la focalización geográfica del programa.⁸⁵

Una vez seleccionadas las localidades se procedió a la identificación de las familias que serían las beneficiarias, lo cual se llevó a cabo mediante un procedimiento que pretendió evitar discrecionalidad en la toma de decisiones. Primero se levantó una encuesta socioeconómica en los hogares y posteriormente se aplicó a cada una de las cédulas un sistema de puntajes que se fundamentan en los postulados de la "línea de pobreza extrema" homogénea para todo el país. De esta forma se derivó la selección de familias y la integración de un padrón de beneficiarios del PROGRESA. Estas familias podrán permanecer durante 3 años y transcurrido este plazo podrán solicitar su reinclusión en el padrón, no obstante el programa inició en septiembre de 1997 por lo que los tres primeros años se cumplen en el 2000.

Por otra parte y con el objeto de evitar la duplicidad en los apoyos y atender a las familias y regiones que más lo necesitan, las dependencias y entidades paraestatales que operaban desde 1997 algunos programas de carácter social, dejaron de proporcionar sus servicios en las localidades ni a las familias beneficiadas del PROGRESA, tal fue el caso del Programa de Abasto Social de Leche (LICONSA); Subsidio al Consumo de Tortilla (FIDELIST); Becas Educativas (SEP); Becas y Despensas del Instituto Nacional Indigenista (INI); Despensas del

⁸⁵ En el PROGRESA no se especifica cuáles fueron esas cuestiones técnicas por las cuales a las cerca de 94,500 localidades no se asignó el índice de marginación y lo que condujo a su clara exclusión.

Programa de Asistencia Social a Familias (PASAF) del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).

Una acción complementaria está relacionada con una adecuada disponibilidad de servicios básicos. Las acciones en materia de salud del PROGRESA podían lograr abatir la desnutrición o la tasa de mortalidad infantil, pero también juegan un papel importante otros servicios como la disponibilidad de agua potable, el drenaje, etc. Igualmente los recursos dirigidos para el fomento de actividades productivas en las regiones marginadas tendrán un mayor impacto si se conjugan con la disponibilidad de infraestructura básica, como caminos y electricidad. Para ello, la estrategia para abatir la pobreza debe contemplar acciones que provean de una infraestructura social básica a las localidades con elevados grados de marginación, por ello a continuación revisaremos la interacción del PROGRESA con otros esfuerzos de combate a las desigualdades regionales y a la pobreza, como son la distribución de las transferencias de recursos hacia las entidades federativas a través del presupuesto de egresos de la federación.

ESTA TESIS NO SALE DE LA BIBLIOTECA

4. POLITICA SOCIAL Y DESIGUALDADES SOCIOECONOMICAS REGIONALES. UNA ESTRATEGIA DE COMPLEMENTARIEDAD

El elemento distintivo de la estructura socioeconómica y regional de México es la desigualdad, la cual se expresa de diferentes maneras. Estos aspectos son relevantes para este trabajo ya que se vinculan con las condiciones de pobreza y marginación y los requerimientos de recursos financieros para reducir las brechas en el desarrollo.

Las desigualdades entre los grupos sociales y las regiones son una limitante para el desarrollo porque se combinan con problemas de pobreza y marginación, y se expresan en la disminución del nivel general de bienestar de la población.

Un primer fenómeno básico asociado a las graves desigualdades sociales y que explica las condiciones de pobreza de amplios sectores de la población mexicana es la alta concentración del ingreso. En 1950, el 20 por ciento de la población disponía del 59 por ciento del ingreso nacional, en 1970 el mismo porcentaje de personas concentraba el 56 por ciento del ingreso y, para 1992, esta proporción llegó al 78 por ciento.⁶⁶

En este sentido, se ha estimado que la concentración del ingreso en México es una parte importante del problema de los estratos pobres. Entre los pobres la mayor parte de la desigualdad se debe a la manera en que está distribuido el ingreso laboral⁶⁷.

Este hallazgo implica que las acciones contra la pobreza deberían promover, especialmente, un mayor y más igualitario acceso a las oportunidades de empleo y vivienda, rubro éste último que resulta muy importante en términos de los ingresos no monetarios.

⁶⁶ Mario Herrera, (editor), *Desarrollo regional e infraestructura, Retos y propuestas*, México, Fundación Mexicana Cambio XXI, Luis Donaldo Colosio, 1994.

⁶⁷ Rodolfo de la Torre, "Desigualdad en la pobreza", en Félix Vález, (compilador), *La pobreza en México. Causas y políticas para combatirla*, op. cit.

Como se ha mencionado anteriormente, la discusión acerca de los métodos y técnicas para la medición de la pobreza tiene importantes aplicaciones prácticas. Los valores que miden las distintas dimensiones de la pobreza introducen elementos para la asignación de recursos públicos de acuerdo con criterios de equidad social y, al mismo tiempo, permiten cuantificar los cambios del fenómeno en el tiempo, así como medir -con todas las limitaciones existentes- los efectos de las políticas y programas instrumentados para reducir la pobreza.

Por otra parte, el problema de pobreza se tiene que vincular estrechamente con las desigualdades regionales, y aunque las políticas para disminuir la desigualdad no necesariamente reducen la pobreza, una estrategia integral debe contemplarlas.

Por ello, es importante conocer las diferencias existentes en la generación regional de la riqueza y la forma más común es a través del producto interno bruto por entidad federativa. En México, desde 1970 hasta 1990, sólo cinco entidades: Distrito Federal, Estado de México, Jalisco, Nuevo León y Veracruz, aportaron más de la mitad del producto total nacional, así como la mitad del empleo del país. Asimismo, en 1992, estas entidades concentraban el 77 por ciento de la captación bancaria nacional, y el 69 por ciento del crédito otorgado por la banca múltiple.⁶⁸

Durante los primeros 70 años de este siglo México experimentó un incremento en los niveles de bienestar de la población pero en el marco de grandes desequilibrios inter-regionales. En la década de los setenta se presentaron indicios de que la divergencia en las tasas de crecimiento del bienestar entre las regiones del país se empezaba a revertir. Ello se debió a dos fenómenos básicos, por un lado, un rezago relativo en el crecimiento del

⁶⁸ INEGI, *Sistema de cuentas nacionales de México, estructura económica regional. PIB por entidad federativa 1970, 1975 y 1980*, México, 1985; INEGI, *Datos preliminares del PIB, Subdirección de Insumo Producto*, mimeo, México, 1992; y CONAPO, *Distribución regional de la actividad financiera y de la población en México*, México, 1995.

producto por habitante en la zona metropolitana de la ciudad de México y no necesariamente por un mayor dinamismo de otras regiones; y, por otro lado, también se produjo una reducción en los ingresos por habitante entre las regiones como resultado del incipiente desarrollo petrolero iniciado en la segunda mitad de los años setenta.

Hacia 1990, se habrían revertido las tendencias mencionadas, aumentando los indicadores de dispersión (respecto a los de convergencia) a valores cercanos a los del inicio de los años setenta, lo que provocó mayores contrastes inter-regionales que a finales de esa década. En el caso particular de la ciudad de México, destaca la tendencia de la industria manufacturera a su desconcentración, aunque no necesariamente a destinos más lejanos de su área de influencia directa, es decir, la región del Valle de México y aún la gran región megalopolitana que comprende territorios de siete entidades federativas.⁶⁹

De mantenerse este comportamiento es muy probable que se agudicen los efectos retardadores del desarrollo regional y se incrementen las disparidades en los niveles de ingreso por habitante entre las regiones.

Es este marco es conveniente distinguir entre varios tipos de desigualdad, especialmente las que se relacionan con el problema regional. Este surge cuando una región presenta indicadores por arriba de la media nacional respecto a desempleo alto y persistente, los bajos niveles de crecimiento del producto, la emigración y la inmigración. Estos fenómenos tienen su origen en la forma desigual en que la actividad económica se distribuye y evoluciona a lo largo del territorio y que, por lo general, tiende a concentrarse.

Entre las causas de la desigualdad de las regiones del país, se encuentran las grandes diferencias en su capacidad competitiva. En algunas predominan los sectores tradicionales de la industria, en las que la reconversión tecnológica es

⁶⁹ Enrique Hernández Laos, "Perspectivas del desarrollo regional en México frente a la globalización", ponencia presentada en el *VIII Seminario de Economía Urbana*, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, mimeo, abril, 1995.

más costosa, otras tienen una estructura productiva en la que el sector industrial es incipiente y predominan las actividades agropecuarias de baja rentabilidad, y otras con un desempeño industrial más activo, pero con escasas interrelaciones sectoriales e intraindustriales. Estas condiciones inciden en su respectivo potencial de desarrollo.

Asimismo, en el marco del actual proceso de globalización, México manifiesta una reestructuración económica con un ajuste geográfico de la producción, lo que propicia un cambio en el comportamiento de las regiones del país. Sobresale el caso de las fronteras, que han asumido un papel muy dinámico con una transformación que se manifiesta en gran parte de las actividades productivas, y que le ha restado primacía a la región Centro.

Bajo esta reestructuración productiva y espacial las regiones Noroeste, Norte-Centro y Noreste, parecen haber respondido de una manera más favorable ante las ventajas derivadas del Tratado de Libre Comercio firmado entre los Estados Unidos, Canadá y México, como un elemento de la globalización en el continente. En contraparte, en el sureste del país las regiones Golfo, Pacífico Sur y Península de Yucatán se están alejando más, no sólo de las expectativas de competencia internacional, sino del desarrollo económico nacional.

Por lo que respecta a las regiones Centro, Centro-Norte y Occidente, presentan condiciones diversas, que habría que analizar por entidad o sector. Especialmente las zonas metropolitanas de las ciudades de México y Guadalajara, conservan su supremacía como centros de actividades económicas y de servicios, donde se realizan importantes transacciones en las que participan todas las entidades del territorio nacional, a pesar de que en la última década han enfrentado una relativa desindustrialización y un menor crecimiento de su población.⁷⁰

⁷⁰ CONAPO, *La zona metropolitana de la ciudad de México. Problemática actual y perspectivas demográficas y urbanas*, México, 1992; Angel Bassols y Gloria González (coordinadores), *Zona metropolitana de la ciudad de México. Complejo geográfico, socioeconómico y político*, México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM-DDF, 1993; y, Adolfo Sánchez, *El Centro Occidente de México, Desarrollo regional, economía y población*, México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 1994.

Bajo el esquema de la gran concentración socioeconómica y poblacional en la zona metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), es resultado de los fuertes encadenamientos hacia atrás y hacia adelante, que surgen cuando la manufactura trata de servir mercados domésticos pequeños. A su vez, estos encadenamientos se debilitan cuando la economía se abre al sector externo, como sucede actualmente en México en el marco de la apertura comercial, y cuando la actividad económica tiende a dispersarse en distintos lugares del territorio.

En el caso de la zona metropolitana de la ciudad de México, el proceso de restructuración de la economía nacional, la desconcentración y las deseconomías generadas por la acumulación de los problemas urbanos, ha significado una reorientación de su base productiva. Entre los efectos negativos de este proceso destacan el cierre o la reubicación de algunas empresas, la pérdida de empleos, la reducción de la base fiscal y el aumento de la terciarización informal de la economía urbana.⁷¹

Hay que señalar que los efectos de la apertura comercial sobre el desarrollo urbano aún son inciertos. Existen argumentos que enfatizan que el modo de desarrollo económico "hacia adentro" benefició a las ciudades de mayor tamaño y que el dirigido "hacia afuera", en el marco de la aplicación de políticas neoliberales, desalienta su crecimiento. Otros señalan que todavía hay que conocer una complicada red de interacciones antes de evaluar el efecto regional y urbano de la liberación comercial y, más aún, que la repercusión del comercio en el espacio nacional depende de la geografía del país. Así también se puntualiza que es difícil conocer las repercusiones del comercio en la concentración de la población sin saber más, por ejemplo, sobre los flujos comerciales, rangos de ingreso y sistemas de distribución.

Asimismo, otras reflexiones subrayan el hecho de que algunos gobiernos favorecen la política industrial y, en consecuencia, las ciudades y regiones más desarrolladas, sobre todo las que ya cuentan con una base productiva e

⁷¹ Daniel Díaz y Manuel Perló, (editores). *Ciudad de México, Retos y propuestas*. México, Fundación Mexicana Cambio XXI, Luis Donaldo Colosio, 1994.

infraestructura eficiente. En este aspecto, es muy probable que algunas localidades y regiones más atrasadas se beneficien de algún tipo de crecimiento, pero las más prósperas también obtendrán provecho.⁷²

Es previsible que se produzca un proceso de descentralización en las grandes zonas metropolitanas, pero también otro de reconcentración asociado a las actividades económicas de alto nivel en las áreas centrales, como resultado de los esfuerzos de los gobiernos por revitalizar sus economías atrayendo inversiones de alto valor agregado que generen empleo.

Bajo este panorama es que se correlacionan la desigualdad regional y la social dando como resultado una expresión humana en el territorio: la pobreza. Por ello son de gran importancia las acciones del sector gobierno, especialmente en materia de asignación de los recursos federales dirigidos a estados y municipios (como unidades territoriales y administrativas).

Los efectos regionales de esta previsible dispersión o distanciamiento pueden ser desiguales, afectando negativamente a los territorios con desventajas locacionales y con deficiencias de infraestructura. Por ello es indispensable definir prioridades en el gasto público ya que, por ejemplo, la inversión en sistemas de transporte urbano en las grandes metrópolis debería ocupar un lugar secundario en relación con la construcción de carreteras, puertos o vías férreas, sobre todo si el objetivo es desconcentrar la actividad económica de la zona metropolitana de la Ciudad de México e impulsar el desarrollo de las regiones más atrasadas.

Las desigualdades inter-regionales son un grave problema para el desarrollo de México. La convergencia regional sólo será posible si disminuye la desigualdad social y territorial en la distribución del ingreso, si aumenta la calidad del capital humano, y si existe suficiente y adecuada infraestructura. El aumento de la productividad puede coadyuvar a reducir las desigualdades regionales y contribuir a reducir la pobreza.

⁷² Ismael Aguilar, "Desarrollo económico y macroeconomía urbana: tendencias internacionales", en *Comercio Exterior*, Vol. 45, Núm. 10, México, octubre de 1995.

En resumen, la apertura comercial del país es un fenómeno que puede elevar las desigualdades regionales si no se abastece de infraestructura de comunicaciones y transportes a las regiones que en la actualidad tienen una actividad económica relativamente baja. La solución del problema es de largo plazo y tiene que ver, en principio, con aumentos en la productividad, pero también con la disponibilidad de recursos públicos. En este último aspecto adquieren gran importancia los postulados del nuevo federalismo y, en particular, del federalismo fiscal, aplicados a la distribución de los recursos públicos a través del presupuesto de egresos de la federación y sus distintos ramos para la construcción de infraestructura.

4.1 DESCENTRALIZACION, FEDERALISMO FISCAL Y GASTO SOCIAL

El beneficio económico más general que ofrece la descentralización de las decisiones en cualquier organización vertical, es una división del trabajo óptima entre niveles de decisión en función estricta de sus ventajas comparativas. En el caso del gasto social, es relevante el nivel central para coordinar recursos en el territorio nacional en su conjunto, asegurando una asignación estatal o municipal eficiente y equitativa, pero son en principio estas últimas instancias las que mejor posicionadas están para identificar y asignar los recursos a proyectos prioritarios específicos para sus poblaciones respectivas.

En la práctica este modelo ideal enfrenta desde luego algunas restricciones importantes que tienen que ver principalmente con la capacidad de los distintos niveles de gobierno para determinar e implementar las asignaciones que les corresponde en forma eficiente y equitativa. En primer término, la descentralización implica que la selección de los proyectos a financiar se delega a la instancia responsable más inmediata, que son las administraciones municipales, consejos comunitarios, o una combinación de éstos. Dado que en nuestro país por lo general los municipios y las comunidades más pobres no sólo son las que

enfrentan mayores rezagos en servicios públicos sino también las que cuentan con menores capacidades administrativas y menos capacitación, es probable que esta condición se cumpla menos justamente donde más se necesita. Por ello es evidente que la descentralización del gasto social – y muy especialmente el dedicado a la superación de la pobreza – debe complementarse con un programa intensivo de capacitación y equipamiento a los municipios y sus comunidades, además de apoyos para la descentralización de recursos humanos.

Es interesante identificar las restricciones que enfrentan las instancias federales y estatales en la asignación interestatal e intermunicipal de los recursos. Para ello es útil identificar dos concepciones extremas de la relación entre el gobierno Federal y gobiernos locales. La primera que podemos denominar autonomía fiscal, asigna al gobierno central una función fiscal mínima. En el límite, cada entidad federativa se responsabilizaría de su propia recaudación y no habría transferencias interestatales. Sin embargo en un sistema federal, el gobierno federal centraliza los recursos fiscales obtenidos de los estados en función de su capacidad económica, para redistribuirlos en función de la masa poblacional, además de la contribución fiscal de los propios estados. En contraste, en la segunda, que podemos denominar agente-administrativo, los gobiernos locales representan en el límite simples agentes administrativos, carentes de objetivos propios, contratados por el gobierno central para implementar objetivos federales. Por supuesto, esta descripción es inconsistente con la Constitución y en mismo régimen federal. En la práctica la descentralización de la Administración Pública a partir de una historia de gasto público centralizado es claro que la descentralización, sobre todo en cuanto a la disposición de recursos para desarrollo social, ofrece una aproximación pertinente.

Aplicando los dos modelos en forma complementaria, el problema central es lograr un balance adecuado y factible entre la posibilidad de definir prioridades específicas locales que ofrece el primero, y la posibilidad de una asignación global equitativa y eficiente que ofrece el segundo. Específicamente, podemos identificar cinco condicionantes que deben cumplir los criterios de asignación para una descentralización de gasto social fundamentado en los dos modelos:

1. Justificación normativa: es decir, criterios públicos y normativamente defendibles ante los tres niveles de gobierno y la ciudadanía.
2. Medición objetiva: criterios medibles en forma objetiva, sistemática y actualizada.
3. Coordinación: criterios coordinados verticalmente (Federación - estados - municipios) y horizontalmente (entre dependencias gubernamentales independientes).
4. Flexibilidad: criterios adaptables a prioridades locales específicas consistentes con los objetivos centrales, y
5. Eficiencia: criterios que se puedan condicionar en función de la implementación efectiva de las asignaciones.

Aunque el primero de estos puntos podría parecer evidente, dados los desequilibrios que han caracterizado la asignación regional del gasto social en México en el pasado, junto con la ya mencionada concentración de los recursos humanos, es muy posible que el beneficio más inmediato y tangible de la descentralización para las entidades federativas y los municipios en el país no sea una mayor eficiencia en la asignación vertical de responsabilidades entre los tres niveles de gobierno - aunque éste es sin duda, un beneficio potencial fundamental en el largo plazo - si no una mayor equidad horizontal en la asignación regional de los recursos públicos. Dada la transparencia en criterios de asignación que la descentralización demanda, como la nueva división del trabajo que permite (y obliga) a las administraciones federales a determinar estas asignaciones independientemente de negociaciones con intereses políticos locales, la descentralización ofrece una oportunidad importante para corregir las profundas desigualdades regionales de México. No se trata aquí tanto de una división de trabajo entre niveles de decisión como de una separación de poderes análoga a la separación entre poderes ejecutivo y legislativo: los gobiernos locales ejecutan las acciones, pero el gobierno federal establece la normatividad que las rige.

Un corolario inmediato del énfasis en el potencial redistributivo de la descentralización es que su nivel óptimo depende no sólo de las ventajas

comparativas de los distintos niveles administrativos, sino del nivel de focalización óptima de los recursos entre los distintos grupos poblacionales.

Desafortunadamente, como veremos más adelante, este potencial sólo se ha buscado explícitamente hasta ahora para una parte minoritaria de los recursos fiscales en México, por lo que es necesario realizar este objetivo en un número más amplio de recursos.

Encontramos pues dos elementos importantes. El primero se refiere a la coordinación vertical entre niveles de gobierno. Para ilustrar con una posibilidad extrema: no se lograría el objetivo de atacar la pobreza nacional simplemente asignando más recursos a los estados más pobres si éstos a su vez tienen la capacidad de asignarlos libremente a sus municipios menos pobres y/o estos últimos los asignar finalmente a proyectos con bajo o nulo impacto sobre este objetivo, por lo que será necesario que en principio los gobiernos estatales hagan del conocimiento público e institucional, cuales son sus criterios de asignación y sean revisados y aprobados por los congresos locales, así como conocidos vía publicación no sólo en el Diario Oficial sino en aquellos diarios comerciales de amplia circulación en la entidad. El segundo se refiere a la coordinación entre dependencias de gobierno, dentro de cada nivel, por ejemplo, dado que la pobreza es un fenómeno multidimensional, determinado por una multiplicidad de causas acumulativas, requiere para su ataque efectivo intervenciones simultáneas por parte de las distintas dependencias responsables de la educación, salud, nutrición, infraestructura básica, apoyos productivos, trabajo y previsión social e incluso la propia hacienda.

Por otra parte la llamada "Ley Bartlett"⁷³ vino a ubicar el debate sobre el centralismo en el nivel de los estados y sus municipios. Abrió un paréntesis en la

⁷³ El 27 de enero de 1998, el congreso local del estado de Puebla, de mayoría priísta, promulgó la Ley de Federalismo Hacendario. Esta ley otorgó al gobierno estatal la administración de las aportaciones federales para los municipios; lo cual generó polémica y conflicto entre el Partido Acción Nacional y el Gobernador del estado, M. Bartlett; debido a que el PAN aludía a violaciones del sistema federal al quitarle el manejo de estos recursos a los propios municipios y por otra parte el Congreso local pero sobre todo su impulsor aludía a una mejor distribución de los recursos al considerar como elemento importante indicadores de pobreza.

discusión tradicional sobre el control que la federación tiene sobre los estados y planteó el problema en el espacio regional. En ese ámbito, se han replanteado las cuestiones añejas y urgentes como el combate a la pobreza, el desarrollo social, la variedad y desigualdad municipales, la autonomía y fortalecimiento institucional del municipio.

En el origen de la nueva discusión está la descentralización de los fondos financieros que introdujo el Presupuesto de Egresos de la Federación de 1998 (PEF). Al crear los Fondos de Aportaciones Federales y modificar la Ley de Coordinación Fiscal, se obligó a los estados a reorganizar sus modalidades locales de asignación de recursos. En algunos casos, las condiciones dictadas por los gobernadores han generado malestar en los municipios, que sienten que esta descentralización les hizo un favor a medias al transferir el control de la capital nacional hacia las de los estados.

Parece claro que detrás de los conflictos generados por los anuncios estatales sobre la forma de distribución de esos recursos, existen intereses y rivalidades políticas que tienen una dimensión tanto nacional (acuerdos entre el gobierno federal y los partidos políticos para la negociación del PEF 98 y la carrera hacia la presidencia) como local (competencia entre gobernadores y presidentes de municipios urbanos poderosos). Pero al mismo tiempo, la creación del ramo 33 en el presupuesto y la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal han tenido una serie de implicaciones que afectan la vida de los municipios. A grandes rasgos, se puede decir que la descentralización de esas aportaciones federales hizo a los estados ganadores por encima de los municipios; y a los municipios grandes y desarrollados, ganadores sobre los municipios pequeños y pobres. Más que el incremento real de los fondos, lo que se ha trasladado hacia la periferia es la parte de normatividad y control de los mismos. Esos recursos ya se transfería a los municipios, pero eran controlados por la Federación a través de las dependencias (Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Salud, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, DIF, entre otros). Ahora los municipios pueden hacer uso de esos fondos con la

supervisión estatal y bajo ciertas condicionantes que impuso la propia federación. Dado que los gobernadores tienen mucho más recursos políticos que los presidentes municipales y poseen un poder considerable sobre las legislaturas estatales es posible suponer que se vea a lo largo del país treinta y un formas de distribución y grados distintos de centralismos.

Cuando se negoció el PEF del año de 1998, la presión del tiempo y la necesidad del gobierno de obtener el voto favorable del Partido Acción Nacional, obligó a que la decisión de acrecentar los recursos federales hacia los municipios fuera apresurada. Esto tuvo varias implicaciones que ahora empezamos a ver. Como inicio no dejó suficientemente claros varios criterios sobre las facultades de cada uno de los órdenes de gobierno. Esas lagunas se han presentado como oportunidades para los gobernadores y las legislaturas estatales de aclarar las cosas de acuerdo con su interpretación más conveniente. En segundo término, pueden anticiparse algunos "efectos perversos" que se derivan de la nueva asignación de los recursos así como de los requisitos que deben cumplirse para que los municipios justifique su aplicación.

Debe aclararse, no obstante, que hay en estos cambios un significativo paso adelante en favor del fortalecimiento de los ayuntamientos. El gobierno federal ha respondido parcialmente a reiteradas demandas por descentralizar los recursos federales y con ello ha abierto la oportunidad para atender mejor a las demandas ciudadanas. Sin embargo, el problema es tal vez que la descentralización nacional favorezca la concentración de los poderes locales tanto a nivel estatal como municipal.

Resulta importante explicar brevemente el antecedente de los Fondos de Aportaciones Federales (ramo 33) con el fin de comprender mejor las posibles consecuencias de su nacimiento y describir cómo está constituido este ramo presupuestal, y cómo la Ley federal supone que debe darse su administración en lo referente a los fondos municipales.

Con relación al PRONASOL su base presupuestal era el ramo 26, que había surgido a fines de 1982 con el objeto de respaldar la política regional que se fomentó en la década de los setentas. Sin embargo el PRONASOL introdujo en el discurso gubernamental el objetivo de combatir a la pobreza extrema e hizo a un lado el objetivo de fomentar el desarrollo regional. Como señalamos en el apartado anterior el PRONASOL fue un programa muy controvertido, pero en este momento cabe hacer énfasis en cómo la forma de asignación de los recursos de PRONASOL fue una de las piezas centrales del debate. Una de las críticas más recurrentes hacia él fue que no estaban claramente definidas las lógicas de la asignación de los recursos, lo cual generó desinformación y desconfianza⁷⁴, y una acusación típica fue que se usaban los recursos con fines electorales.

Lo cierto es que su impacto era significativo y por lo tanto fue muy reiterada la demanda de clarificación de los criterios de asignación presupuestal. El hecho de que su impacto fuera tan importante exhibe la debilidad financiera de los municipios. Sin embargo y pese al aumento en la asignación de recursos de PRONASOL en los primeros cinco años, el monto real del ramo 26 fue decayendo a partir de 1994.

Pero su repercusión en el ámbito político-administrativo de los municipios y en la esfera social de las comunidades ha sido muy importante. Si se compara el gasto municipal agregado con el monto del ramo 26 en el periodo 1990-1994 destaca el hecho que los recursos proporcionados a través de este ramo representaron en términos generales más del 40% del dinero gastado por los municipios del país.

En la gran mayoría de casos los fondos que representó el ramo 26 constituyeron hasta tres cuartas partes de los recursos ordinarios municipales. Para cientos de municipios del país, las aportaciones federales y estatales del ramo fueron el único medio de creación o ampliación de su infraestructura. Lo que estos

⁷⁴ Cfr. Jaime Preciado Coronado. "Combate a la pobreza en México: una geografía de la exclusión", en *El debate Nacional*, 5. La Política Social, Esthela Gutiérrez, Coordinadora General, Enrique Valencia y Carlos Barba Coordinadores, México, Ed. Diana y Universidad de Guadalajara, 1997, p. 287-349

municipios recaudan y lo que perciben por la vía de las participaciones federales apenas les alcanza para el funcionamiento de su administración y la manutención de los servicios básicos que prestan. Para hacer obras y fomentar un mínimo de desarrollo local, han dependido de los fondos federales y estatales, por tanto cualquier incremento de recursos que se perciba a través de estos fondos tiene un impacto local considerable.

Las duras críticas que recibió el gobierno a través del PRONASOL, fueron atendidas por la gestión del Presidente Zedillo a través de dos medidas básicas: a) la introducción de una fórmula federal pública que asignará los recursos en función del grado de pobreza, y b) la descentralización del ramo 26 hacia los estados y municipios, recuperando para estos últimos un papel central en el proceso de selección de obras y aplicación de los recursos. La descripción general del proceso descentralizador se realizó en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1996, el cual introdujo el Fondo de Desarrollo Social Municipal (FDSM). Este fondo, que representó el 65% del ramo 26, sería distribuido entre las entidades federativas de acuerdo con una fórmula basada en indicadores de pobreza. Para reglamentar y coordinar el uso de esos recursos federales se dio un papel central a la Secretaría de Desarrollo Social, que publicó el Manual Único de Operación del Ramo 26⁷⁵. Ahí se especificó que cada estado debía construir y aplicar su propia fórmula para la distribución entre los municipios.

La lógica de descentralización siguió tres pasos:

1) el gobierno federal determinaba las asignaciones que corresponden a los estados a través de una fórmula.

2) una vez determinadas las cantidades a los estados, se distribuirían los recursos a los municipios de acuerdo a criterios establecidos por los estados (los gobiernos estatales se encuentran obligados a dar a conocer públicamente cuales son esos criterios), y

⁷⁵ Manual Único de Operación del Ramo 26.. México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

3) finalmente son los municipios los encargados de financiar los proyectos específicos en función de las necesidades de su población.

Este proceso nos conduce a otro tipo de implicaciones, por ejemplo los municipios deben tener las capacidades humanas y administrativas par usar bien esos recursos. En nuestro país existe una gran diversidad en el mapa municipal: hay municipios altamente urbanizados y con altos niveles de vida, pero en el otro extremo tenemos municipios con niveles de pobreza muy agudos y esto constituye un problema que el proceso de descentralización y su reglamentación no ha atendido. La heterogeneidad obliga a tratamientos diferenciados legales y económicos, pues existen no sólo distintas necesidades sino también distintas capacidades, por lo que la descentralización necesita acompañarse de un fortalecimiento a través de la capacitación administrativa del personal municipal.

El proyecto original del gobierno de Zedillo para descentralizar el ramo contemplaba tres periodos. En 1995, la transferencia a estados y municipios sería del 50% de los recursos integrados en la partida presupuestal. Para el segundo año se descentralizarían el 65% y para 1997 la descentralización del ramo sería completa. Sin embargo los hechos fueron distintos; en 1995 no quedaron realmente claros los montos y los criterios para la descentralización; en 1996 se introdujo la fórmula y efectivamente se descentralizó el 65%; para 1997 se repitió el método aunque con una fórmula distinta (lo que explica, entre otras cosas, que Veracruz fuera el estado más beneficiado por el ramo, a diferencia de los años anteriores, en donde Chiapas había sido el primer receptor de recursos). Para 1998 la fórmula se aplicó a cerca del 70% del total de recursos, ya que se usó un "criterio de equidad" según el cual se garantizaba que cada entidad recibiera cuando menos el 1% del fondo⁷⁶.

Con la presentación del proyecto de presupuesto para 1998 se anunció la creación del ramo 33 con la integración de tres fondos para su descentralización a

⁷⁶ El proyecto supone la eliminación de este criterio de equidad, aunque también se preveía que todos los municipios tuvieran una compensación a través de otro fondo creado en el presupuesto de egresos de 1998.

estados y municipios. Uno sería de aportaciones para la educación básica: buscaría acelerar el proceso de federalización educativa y estaría administrado por los estados. El segundo incrementaría las transferencias para los servicios de salud, con su administración estatal; y el tercero se destinaría a la infraestructura social, administrada por los municipios. La regulación de las asignaciones estaría precisada en la adición que se haría a la Ley de Coordinación Fiscal (que regula las condiciones y criterios de las participaciones fiscales de la Federación del ramo 28). Al mismo tiempo, el ramo 26 se dedicaría casi exclusivamente a la transferencia directa hacia familias, grupos y regiones en extrema pobreza (específicamente a través del Programa de Alimentación, Salud y Educación).

Las necesidades de contar con el voto de los legisladores del Partido Acción Nacional modificaron el proyecto presidencial y ampliaron los alcances y los fondos del nuevo ramo. La reasignación de recursos en ese rubro presupuestal fue un "elemento determinante" del voto del PAN para apoyar el paquete presupuestal⁷⁷. Después de la aprobación del PEF 98 un representante del PRI en la Cámara de Diputados declaró que el consenso (léase PRI-PAN, ya que el PRD votó en contra) se logró en favor del interés común de fortalecer el federalismo, pero que la negociación había provocado una reasignación de sólo 6,700 millones de pesos⁷⁸. La concesión podría ser mínima para la federación pero para los municipios dicha suma no era insignificante ya que representaba más del 30% de lo que recibiría por concepto de participaciones federales en ese año. Por otra parte ese incremento reorientó la lógica nacional de distribución de los recursos municipales, lo cual tendría amplias repercusiones en los ámbitos políticos, económicos y sociales del territorio del país.

La política de combate a la pobreza impulsada a través de la descentralización de recursos del ramo 26 fue redefinida. En 1997, los recursos de ese ramo se distribuyeron a través de dos fondos: el Fondo de Desarrollo Social Municipal y el Fondo para el Desarrollo Regional y el Empleo. Sus objetivos básicos

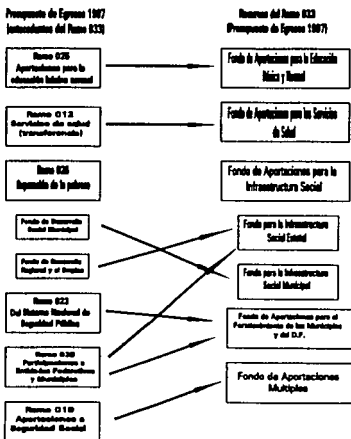
⁷⁷ Felipe Calderón Hinojosa, "El desafío de Bartlett", Diario Reforma, México, 29 de enero de 1998.

⁷⁸ Miguel Ángel Juárez, "Se fortalece federalismo, afirma Nuñez", Diario Reforma, Sección A, 14 de diciembre de 1997, p. 9A

apuntaron a desarrollar una efectiva descentralización hacia los estados y municipios, y fortalecer al mismo tiempo la corresponsabilidad en las tareas del desarrollo social local y regional. En otros términos, la política social federal a través del ramo 26 quiso operar tanto en el plano municipal como en el plano regional, con la generación de proyectos regionales y creación de empleo.

A partir de 1998 el ramo 26 se estructuró con base en un fondo financiero denominado Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza, perdiéndose así su carácter municipal, al concentrarse exclusivamente en la dimensión regional, y poner énfasis en que sus recursos atenderían exclusivamente a población en condiciones de pobreza extrema. Según el PEF 98 lo anterior se lograría a través del desarrollo de programas sociales como: Empleo temporal, Crédito a la palabra, Empresas sociales y cajas de ahorro, Atención a Zonas áridas, Jornaleros agrícolas, Mujeres y Servicio Social. Estos programas fueron impulsados a través de SEDESOL en coordinación con los gobiernos estatales y para 1998 la suma destinada a este fin en comparación con el Fondo para el Desarrollo Regional y el Empleo, sufrió una caída de más del 30% en términos reales (recursos que se canalizaron a un nuevo fondo para la infraestructura social estatal, dentro del ramo 33).

El Fondo de Desarrollo Social Municipal que en 1997 ocupaba el 65% de los recursos del ramo 26 desapareció como tal pero algunos de sus programas y principios básicos se reubicaron en el ramo 33 denominado Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

En términos generales algunos de los programas básicos del Fondo de Desarrollo Social Municipal que en 1997 constituyeron una parte sustantiva del ramo 26 aparecen ahora dentro del ramo 33, en el llamado Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, sobre todo en lo que se refiere a los rubros de inversión en servicios básicos (agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, electrificación y urbanización, caminos e infraestructura rurales, mejoramiento de vivienda, así como infraestructura básica educativa y de salud).

Un cambio cualitativo es que mientras que el ramo 26 fijaba condiciones de su repartición en el PEF, el ramo 33 tiene regulada su distribución en la Ley de Coordinación Fiscal.

El ramo 33 se estructura a través de cinco fondos financieros

1. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal
2. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud
3. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), subdividido en dos partidas:
 - a) Fondo para la Infraestructura Social Estatal
 - b) Fondo para la Infraestructura Social Municipal
4. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal
5. Fondo de Aportaciones Múltiples

Los dos primeros programas son competencia de los estados y los tres últimos de los municipios.

El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS).- quedó conformado con recursos federales con un monto equivalente al 2.5 % de los ingresos que obtiene la Federación por todos sus impuestos y los derechos sobre extracción de petróleo y minería a partir de 1999. En 1998, este fondo representó únicamente el 2.3% de la recaudación participable: se presumen razones de

escasez combinadas con una estrategia transitoria de un año para la descentralización completa de los recursos. Los dos fondos que componen al FAIS se distinguen porque uno se integra a la hacienda estatal (FAISE) representando el 12.12% de total, y el otro (FAISM) se dirige a los municipios aglutinando el 87.88% de los recursos.

Para el FAISM la forma de asignación de los recursos de este fondo fue mensual, situación que se diferencia del modelo anterior que iba otorgando los recursos conforme las necesidades de los gobiernos estatales, en cambio ahora se requiere de un mayor ejercicio de planeación y presupuestación previo. Además este fondo esta "etiquetado", ya que a pesar de su descentralización, no puede usarse libremente por parte de los municipios, sino que debe aplicarse en diez tipos de obras básicas⁷⁹. Dado el carácter social de este fondo y la importancia que merece en ello la participación de las comunidades o poblaciones objetivo, el marco que regula su aplicación obliga a los municipios a formar a sus pobladores sobre el uso de los recursos y también sobre los resultados obtenidos, y sugiere que las comunidades beneficiarias se involucren en todo el proceso de construcción de las obras (desde la selección hasta la evaluación, incluyendo la supervisión). Finalmente si la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) lo solicita, los municipios deben informar, por conducto del gobierno de su estado, sobre el destino de los recursos. Como se ha mencionado, lo anterior puede resultar difícil en el marco de una ley que crea participaciones fiscales para los municipios: los mecanismos para regular la asignación, administración y control de los fondos hacen intervenir de esta forma a un amplio número de actores de los tres niveles de gobierno, sin que quede claro a quién corresponde qué parte del proceso. Las leyes o decretos estatales han intentado clarificarlo, pero en el intento han pasado a veces por encima de la idea inicial de fortalecer la capacidad municipal de convertirse en un actor central del desarrollo social de sus comunidades. Para los estados, el fortalecimiento y autonomía de los municipios puede tener un carácter político: los municipios grandes y urbanos, dotados de recursos e independencia pueden convertirse fácilmente en espacios de rivalidad con el gobierno estatal en la promoción del crecimiento local y la creación de infraestructura. Por otro lado es

⁷⁹ Inversión en servicios básicos como agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, electrificación y urbanización, caminos e infraestructura rurales, mejoramiento de viviendas e infraestructura básica en salud y educación.

cierto que para los municipios pequeños puede resultar imposible usar eficazmente esos recursos sin la asistencia estatal o federal. Entonces tenemos de frente uno de los problemas de carácter general de la ley.

Ahora bien pasemos a conocer cómo se distribuye el FAISM, la fórmula que se utiliza para su asignación parece ser la misma que se usó en 1997; sin embargo, las diferencias en los montos estatales de 1997 y 1998 muestran que SEDESOL probablemente modificó en alguna medida cualquiera de los siguientes elementos: los ponderadores de los criterios básicos que la integran, la forma de aplicación de la fórmula (el uso específico de los datos), y los datos mismos, a partir de que estuvieron disponibles las informaciones del censo de 1995. A continuación se muestra cómo fue repartido el fondo para 1998 entre los estados y municipios del país.

Vemos que nuevamente son Veracruz, Chiapas, Guerrero los estados más atendidos por el fondo; junto con los estados de Oaxaca, Puebla y México concentran el 43% del fondo. A nivel nacional los municipios recibieron en promedio cerca de 2% menos, descontada la inflación, de lo que percibieron en 1997. Pero el cuadro desglosado muestra que la caída real será considerable para la mayoría de las entidades federativas. Únicamente ocho estados tendrán incrementos reales en 1998 en el fondo social municipal, y entre ellos Quintana Roo quedará prácticamente igual. Los estados de Guerrero y Yucatán recibirán los mayores incrementos reales de 27% y 17% respectivamente. En el lado contrario, las caídas más pronunciadas serán para los estados de Sinaloa y Coahuila. Para los 23 estados que sufrirán reducciones reales en sus asignaciones municipales, quedaría la tarea estatal de tratar de compensarlas con otros recursos. En este sentido, un nuevo fondo del ramo 33 vendría muy oportuno. No obstante, ya se verá, incluso la adición de ese fondo no alcanzará en algunos municipios a cubrir la reducción real del fondo social municipal.

Cuando los estado no puedan o no quieran utilizar la fórmula de distribución federal para sus municipios, la ley exige que la distribución tome en cuenta los siguientes criterios básicos:

a) Ingreso.- considerar el porcentaje de la población municipal que perciba menos de dos salarios mínimos.

b) Nivel educativo.- el grado de analfabetismo entre la población mayor de 14 años.

c) Drenaje.- la proporción de la población municipal que habite en viviendas particulares sin drenaje conectado a fosa séptica o a la red de la calle.

d) Electricidad.- el porcentaje de la población municipal que no dispone de electricidad.

En lo que respecta al fondo estatal (con mucho menor proporción de recursos) posiblemente como resultado de la negociación de última hora entre el PRI y el PAN para aprobar el Presupuesto de Egresos para 1998, la ley federal no contempló lineamientos para la asignación de los recursos. Se estipula únicamente la naturaleza de las obras que los estados podrán financiar con esos recursos (nuevamente, agua, alcantarillado, drenaje, urbanización, electrificación de comunidades pobres, infraestructura básica de salud, educación y para la producción rural, mejoramiento de vivienda y caminos rurales). Esto permite a los gobernadores decidir localmente y con lógicas propias sobre la distribución de esos recursos, y ocasionalmente compensar la caída real del Fondo Social Municipal. Los gobiernos estatales tienen varias opciones: emprender obras en forma individual - aunque con la participación ciudadana - pueden cofinanciar obras con los municipios (práctica que resulta muy común y que permite al estado supervisar los proyectos al tiempo que solventa parte de su costo); o pueden repartir los fondos entre los municipios. Las condiciones son muy generales: las cantidades y sus usos deberían ser públicos, promover la participación, informar sobre los resultados y proporcionar a la SEDESOL información si se les requiere. En la práctica, la asignación de esta partida presupuestal puede convertirse en un poderoso instrumento estatal sobre la orientación de las inversiones municipales, tanto en el financiamiento individual como el cofinanciamiento y en la transferencia municipal.

Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y el Distrito Federal. Este fondo (FAFM) asigna sus recursos de acuerdo con el número de habitantes por municipio o delegaciones, según sea el caso, y favorece por obvias razones a los municipios urbanos. Estuvo compuesto para 1998 por el 1.5% y se preveía que para 1999 por el 2.5% de la recaudación federal. Este es el fondo que se identificó como la conquista política del PAN, aunque el Partido de la Revolución Democrática, después de una fuerte discusión en la Cámara de Diputados, logró incluir al Distrito Federal, favoreciendo al gobierno capitalino⁸⁰. De esta forma para 1998 el total de las participaciones federales hacia los municipios era igual a cerca de un 9% de la Recaudación Federal Participable; significando un cambio significativo al obtenerse poco menos del doble de 1997.

Fondos	Porcentaje
Fondo General de Participaciones	4.0%
Fondo de Fomento Municipal	1.0%
Fondo por la Coordinación de Derechos	0.2%
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal	2.197%
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y el Distrito Federal	1.5%
Total	8.897%

* desde 1998 se previó que en 1999 este fondo aumentaría a un 2.5% (situación que, como veremos más adelante, vendrá a complicar más la cuestión de distribución)

Por tanto fue previsible un fuerte impacto en la vida de las regiones del país. Particularmente, los municipios urbanos y metropolitanos se verían dotados de cantidades muy considerables de nuevos recursos. Obviamente no podemos decir que estos nuevos recursos serían suficientes, pero sí podría anticiparse un cambio significativo en las posibilidades de la administración municipal para atender a las necesidades locales. Los cambios pueden ser muy positivos si se acompañan de acciones como la capacitación, la definición clara de los objetivos y las facultades y la clasificación de los municipios por capacidades en principio para conocer el grado de aprovechamiento de dichos recursos y considerar la potencialización de los más atrasados en este sentido.

⁸⁰ Cfr. Miguel Ángel Juárez, "Aprueban ley de coordinación fiscal", en *Reforma*, México, 13 de diciembre de 1997, p. 4A.

La Ley estipula que los estados no pueden cambiar la lógica de distribución del FAFM. Por otro lado, el fondo pretende funcionar como un instrumento para contribuir al saneamiento de las finanzas municipales (pago de pasivos), así como atender necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública. Estas direcciones generales revelan el origen de este fondo, como se mostró en el esquema referido anteriormente: parte de los recursos que la secretaría de Gobernación destinaba al Sistema Nacional de Seguridad Pública y parte de los fondos que la Secretaría de Hacienda tenía como reserva para ayudar a los municipios en contingencia crediticia, llegaron en 1998 para alimentar este fondo nuevo. En cualquier caso al orientar a los municipios con la Ley federal a usar estos recursos para esos fines las regulaciones estatales se preocuparon por reforzar la orientación al poner en varios casos "etiquetas". Es claro que esto no agrada a los municipios que quisieran disponer libremente de los recursos económicos. Por otra parte los incrementos a los municipios urbanos pueden ser tan elevados que se explica la preocupación de algunos gobernadores en el sentido de que la descentralización de estos recursos fortalece a un orden de gobierno en detrimento de otro⁸¹.

Fondo de Aportaciones Múltiples.- Este constituye otro fondo (FAM) que beneficia potencialmente a los municipios. Representa casi el 1% de la recaudación federal (0.814%) y proviene de la partida que anteriormente manejaba el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. Sin embargo la municipalización del DIF está en entredicho ya que ésta ha quedado en manos de los gobiernos estatales, lo cual se debe básicamente a lagunas respecto a la administración de este fondo⁸².

Pasemos ahora al análisis de otro punto importante relacionado con el problema de la responsabilidad y el control. La Ley orienta en lo referente al destino y la distribución de los fondos, se trata entonces de un gran reto. La federación

⁸¹ Cfr. Roberto Zamarripa. "Agradece Manuel Bartlett coincidencias" en Reforma, México, 2 de febrero de 1998, p. 8A.

⁸² Cfr. Clara Ramírez "Publican techos financieros que recibirán en 1998 los 217 municipios de Puebla", en Reforma, México, 31 de enero de 1998, p. 6A.

propone que, en favor de la construcción de un federalismo sólido los gobiernos estatales y municipales deben trascender las disputas por los problemas operativos y de instrumentación. Nadie conoce como la federación las herramientas de control político que ofrece el dominio sobre la operación e instrumentación de las acciones gubernamentales. En este caso, la Ley federal es tan ambigua, que deja en manos de los gobiernos estatales la definición de las reglas para utilizar los fondos de aportaciones federales destinados para los municipios. Es claro que uno de los elementos a destacar respecto a la reestructuración de estos fondos se relaciona directamente con el papel que adquieren los gobiernos estatales y las legislaturas locales como intermediarios entre la federación y los municipios. Su regulación se incluyó dentro de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), instrumento que indica las formas de repartición de las participaciones fiscales federales. En los capítulos I al IV de dicha ley, la federación se obliga a repartir el 20% de los que recauda, entre los estados y municipios. Pero no pone mayor condicionalidad en la aplicación de esos recursos: se convierten en recursos estatales y municipales ordinarios y propios. Entonces las legislaturas y los gobiernos estatales establecen la responsabilidad y las formas de supervisión y legalidad de su ejercicio. Por su parte, el capítulo V de la misma ley regula y condiciona a los fondos del ramo 33 estipulando que deben ser para programas de tipo social con características de definición y ejecución determinada.

En este sentido cabe analizar ¿a quien corresponde vigilar que se cumpla esa disposición y quien está facultado para sancionar los desvíos? La LCF en su artículo 42 determina que al ser recursos fiscales federales participables a las entidades y municipios, "las autoridades de control y supervisión del ejercicio del gasto de cada entidad federativa, serán responsables exclusivas de ejercer vigilancia directa que corresponda, para constatar la correcta aplicación de los recursos que reciban de tales fondos y de fincar, en su caso, las responsabilidades administrativas correspondientes"⁸³. Sin embargo, también pueden ser sancionados en términos de la legislación federal si afectan a la Hacienda Pública Federal por motivo de desviación de los recursos recibidos para fines distintos a los previstos por la ley. Al mismo tiempo la SEDESOL está facultada para requerir información

sobre las obras del FAIS, por su parte, el Presupuesto de Egresos de la Federación para 1998 establecía que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), realizaría la inspección y vigilancia del ejercicio del ramo 33, a través de la contraloría social. Por otra parte a través de los convenios con las entidades federativas (en el marco del Sistema Nacional de Planeación) la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) podrá junto con la SECODAM incluir los "indicadores de desempeño para elevar la calidad del gasto". A su vez la Cámara de Diputados podrá coordinarse con las legislaturas locales para asegurar el seguimiento y la evaluación de esos recursos (Artículo 19 y 27 del PEF-98). En síntesis, se construyó un sistema de vigilancia complejo. Si la legislación permite que todo el mundo pueda meter mano, está dejando a los actores dotados de los mayores recursos de poder, la posibilidad del control. El último de la fila de estos actores, en términos de poder, es claramente el municipio.

Es de primera importancia que la creciente transferencia de recursos federales se acompañe de formas de control, evaluación y rendición de cuentas eficaces. Sin mecanismos efectivos de ese tipo difícilmente podrán lograrse los objetivos buscados con la transferencia financiera ni acrecentarse la eficiencia. No obstante, el hecho de que existan varias instancias y medios de control no garantiza efectividad de los roles del ejecutante y del supervisor, que debe tener independencia y recursos suficientes, además de sistemas de información fluidos, accesibles y altamente profesionales que garanticen la credibilidad de la evaluación.

Cuando el gobierno federal se encuentra en proceso de reformar su papel en la vida nacional y redefinir sus alcances, parece inviable e inadecuado que supervise una obra de alcantarillado a miles de kilómetros de sus tareas primordiales. La instancia natural de control está en la esfera local. Para que sea efectiva, esta instancia deber ser un organismo autónomo y dotado de capacidades materiales, técnicas y humanas para cumplir con la encomienda. En este sentido, la descentralización de los fondos de aportaciones deberá contemplar el fortalecimiento de las legislaturas locales a fin de asegurar un proceso de evaluación y supervisión que favorezca el mejor desempeño gubernamental de estados y municipios.

Sin embargo no podemos negar que existen efectos no deseados de la descentralización. Históricamente las finanzas locales han sido insuficientes, impidiendo que los ayuntamientos cumplan eficientemente con sus atribuciones según señala el art. 115 de la Constitución (servicios de agua potable, alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados, panteones, rastro, calles, parques, seguridad pública, desarrollo urbano, tránsito, preservación ecológica, etc.). Por tal motivo la decisión de incrementar las transferencias no puede ser sino positiva, porque atiende parcialmente a uno de los factores que más ha obstaculizado el mejoramiento de las administraciones municipales, sin lo cual es difícil elevar la calidad de vida de la población. Es una medida positiva pero insuficiente para la gran mayoría de los municipios del país, que poco podrán hacer con más recursos si no tienen la capacitación que les permita aprovecharlo. Sin embargo, cada vez que hay un cambio en una política o una reasignación presupuestal, aparecen efectos positivos y efectos no deseados. Por un lado surgen los beneficiados al obtener compensaciones; por otro los que resultan perjudicados por mermas sufridas, seguidos de aquéllos que se sienten víctimas de un tratamiento injusto o desigual, pero no se ven dotados de beneficios en la misma medida que los primeros.

En este sentido cabe distinguir cuáles, en términos generales, son los municipios más beneficiados por los nuevos fondos de aportaciones federales, y cuáles son perjudicados. Por ejemplo el FAMF que es distribuido considerando el número de habitantes, los municipios urbanos que generalmente son los más estructurados administrativa y financieramente se llevan mayores asignaciones, por lo que se considera que este mecanismo no es el más adecuado ya que genera distorsiones e iniquidades al aumentar los desequilibrios entre municipios urbanos y rurales al desfavorecer a los más pobres que guardan amplia vinculación con la característica de despoblamiento.

Hemos visto una serie de impactos tanto positivos como negativos a partir de la creación de los fondos de aportaciones federales para los municipios en el nuevo Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación 1988, y su

regulación en el capítulo quinto de la Ley de Coordinación Fiscal. En esta última parte veremos algunos puntos centrales, para sugerir entonces algunas propuestas frente a las carencias de estos nuevos fondos de aportaciones a los municipios.

La descentralización de esos recursos es sumamente importante para los municipios: se presenta como una oportunidad durante mucho tiempo esperada de obtener los recursos mínimos necesarios para atender de una mejor manera las demandas de las poblaciones que gobiernan, suministrar con mayor calidad y eficiencia los servicios que les corresponden, y ocasionalmente convertirse en factor determinante del desarrollo local y particularmente de atención a la pobreza. No obstante, la simple transferencia de recursos, si bien es condición necesaria, resulta insuficiente para lograr lo anterior. Entonces es necesario subrayar que las políticas que acompañan a la transferencia de recursos debe adecuarse a los casos particulares, dada la enorme diversidad del mapa municipal mexicano.

Uno de los problemas básicos tiene que ver con la normatividad federal. Los fondos se han constituido como aportaciones fiscales reguladas por la Ley de Coordinación Fiscal. Dicha ley estipula que las legislaturas de los estados definirán los términos de la distribución de las participaciones a los municipios, quienes responden por ellas ante el propio congreso local. La ley precisa que los fondos son inembargables, no pueden afectar a fines específicos ni están sujetos a retención, salvo para el pago de obligaciones autorizadas por las legislaturas e inscritas en la Secretaría de Hacienda. Es decir, los fondos vienen a integrar la hacienda municipal. No obstante, el capítulo quinto de la misma ley establece condiciones diferentes: tienen un destino específico y pueden ser objeto de supervisión de dependencias de la federación. Esas llamadas "etiquetas", con objetivos de política específicos, otorgan un papel determinante pero confuso a los estados y la federación. En otros términos, se crearon fondos municipales pero buena parte de la toma de decisiones queda fuera de la esfera municipal. Si los recursos formarán parte de la hacienda municipal entonces serían autónomos en

su administración los municipios y controlados por el congreso local; en este caso la participación del gobierno estatal se reduciría al mínimo. Pero las actuales condiciones dejan espacio para que los gobiernos estatales introduzcan su reglamentación a través de la cual recuperan sobre los recursos el control que la federación cedió. En síntesis, el problema de la responsabilidad no está resuelto y las facultades no están lo suficientemente definidas para cada uno de los tres órdenes de gobierno. Aunque el manual de operaciones del ramo 33 arroje algunas luces sobre el particular, queda aún la cuestión de la integración de estos fondos a la hacienda municipal, aunque como veremos más adelante, la precaria capacidad administrativa de los ayuntamientos genera también muchas dudas al respecto.

Por otra parte, no hay ambigüedades en lo que se refiere a las formas de distribución de los fondos municipales aunque existen algunas pero atañen más bien a los fondos estatales. Sin embargo, estamos ante la potencial generación de desequilibrios económicos. Muchos municipios perderán en términos relativos y cientos de ellos, los menos poblados en algunos estados, perderán en términos reales (sobre todo porque como se mencionó antes el FAFM sería aumentado y éste se distribuye utilizando el criterio de cantidad de población), mientras los municipios urbanos ganarán. Lo anterior centra nuevamente el debate en torno a las medidas que los gobiernos estatales deberán ejercer para compensar estos impactos, ante la posibilidad de que se profundicen los desequilibrios regionales internos entre municipios urbanos y rurales.

Parece ser que el principal problema es que nuevamente se olvidan las particularidades municipales y en todo caso los municipios grandes y urbanos no necesitan atar los recursos a cierto tipo de obras y aunque los municipios pequeños demográficamente y administrativamente débiles requieren de más apoyo de los gobiernos estatales esto no quiere decir que se les mantenga en un permanente estado de control e indefinición.

El fondo asignado por número de habitantes tiene sentido para los municipios grandes y urbanos, pero no forzosamente combinado con el fondo de

infraestructura. Adicionalmente, queda por profundizar en el impacto de este fondo en el esfuerzo recaudatorio de los municipios pues hay quienes sugieren que las aportaciones federales tienden a desincentivar la recaudación municipal. Además al no haber una experiencia en la recolección fiscal de los recursos ni penalizaciones en caso de ejercicios ineficientes, puede generarse irresponsabilidad, por lo que resulta importante fortalecer estos puntos a través de una evaluación de eficiencia de recaudación y de ejercicio del presupuesto.

Además otro punto de suma importancia lo constituye la forma en como se contabiliza a los pobres de un municipio ya que este indicador es empleado en la asignación del fondo de infraestructura social, y al modificarse la fórmula puede alterarse completamente las distribuciones, por lo que será necesario profundizar en este punto.

Otro elemento lo constituye el reconocimiento de la capacidad administrativa de los municipios para manejar recursos y plantear adecuados planes y programas de desarrollo, en este sentido encontramos una gran diversidad y por tanto también una amplia pero diferenciada capacitación. Se ha mencionado que los recursos no bastan por sí solos, también se requieren conocimientos técnicos, directivos y administrativos.

Además de lo señalado debemos agregar otras consideraciones relativas a los conflictos federales, interburocráticos, prácticas administrativas, problemas intergubernamentales, entre poderes, elementos que son realmente alterados por la descentralización de recursos.

CONCLUSION

A lo largo de la historia ha habido enormes cambios en la forma de concebir el papel del Estado, pero algo intrínseco a esta figura estadual, y que se ubica al nivel de la propia justificación lo constituye su objetivo, y éste no puede variar. Se trata entonces de que el Estado debe procurar el desarrollo de las sociedades y en los Estados contemporáneos podemos agregar que este desarrollo social se garantiza a través de la consecución de la democracia entendiendo como tal un sistema de vida fundado por el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Durante una buena parte de este siglo prevaleció una fuerte intervención estatal en distintas áreas de la vida nacional, participó incluso como productor de bienes. Se paso del modelo liberal al Estado de bienestar destacando entonces las fallas del mercado, posteriormente se cambio del Estado benefactor a un nuevo modelo que ha sido denominado Neoliberal, marcando ahora los defectos e ineficiencias estatales y de sus cuerpos burocráticos. Estos tipos de Estado representan en lo económico, social y político un modelo a seguir, la implementación de cada particular tipo de proyecto tiene impactos específicos en la población, de tal suerte que podemos hablar de repercusiones económicas, sociales y políticas, pero tratándose este trabajo de un estudio del Estado y la política social que desarrolla debemos señalar que no sólo se hace política social desde este ámbito, se hace política social desde los espacios políticos y sobre todo económicos.

Nuestro país no podría estar exento de estas tendencias. Es sabido que durante el periodo posrevolucionario y hasta entrada la década de los 80's seguimos un modelo en el que el Estado fue el eje rector de la vida nacional. Plasmó un compromiso social en la Constitución de 1917, y una vez consolidado, determinó todos los caminos que debían seguir, impuso un modelo de desarrollo y modernización que transformó la fisonomía económica, política y social del país, cambio fundado en la expansión de su capacidad de inversión económica, de su

estructura institucional, de creación de empleos, de promoción de servicios públicos y de apoyo al sector privado por medio de diversos mecanismos de política económica y fiscal, generando las condiciones necesarias para organizar instituciones públicas que permitieron al grupo en el poder, obtener la hegemonía en el proceso de estructuración social. Lograr dicha función exigió al Estado aglutinar a todos los sectores en una institución que le diera el margen político y social necesario para su proyecto. Utilizó mecanismos de cooptación a través del corporativismo y se generó un sistema de representación de intereses cuya cualidad esencial era vincular a la sociedad con las instancias gubernamentales mediante organizaciones que la sectorizaron, siendo esta forma de organización la única reconocida para la obtención de recursos públicos, puestos políticos y burocráticos. De esta manera se procedió a la implementación del proceso de industrialización que apoyado por cuestiones externas y que ahora reconocemos como temporales, caracterizaron el periodo denominado "milagro mexicano", no obstante los desequilibrios externos, la falta de una correcta política de desarrollo, la sobreexplotación del campo y el desgaste del mecanismo corporativo, nos condujeron al deterioro de la economía y a crisis recurrentes teniendo repercusiones en la estructura social mexicana.

Ese fue el recorrido hasta mediados de los ochentas cuando a nivel mundial se reconocían y marcaban nuevos derroteros, con la caída del bloque socialista el único modelo era el capitalismo pero este debía reestructurarse. Es entonces cuando nuestro país inicia una reforma estructural que definirá un nuevo modelo y redefinirá las reglas del juego al modificar las instituciones. No se cuestiona el camino: menos Estado y más mercado; nueva relación Estado-sociedad. Se trata entonces de definir qué hará ahora el Estado y cómo lo hará.

Este Estado Neoliberal tiene fundamentación filosófica en el liberalismo clásico con algunos cambios cualitativos y cuantitativos, específicamente en términos tecnológicos y con impactos importantes en la economía que ahora se define a nivel global. Este modelo tiene la característica de que en las relaciones de transacción entre los agentes económicos que interactúan en el mercado

pueden salir perjudicados algunos individuos a quienes no obstante se aplicaran medidas compensatorias, bajo la premisa de procesos de descentralización. Estas medidas compensatorias son las políticas sociales que tenderán a ser focalizadas.

Estas circunstancias son las que circunscriben la política social y los programas que se analizaron en este trabajo. Se trata de un período en el que el modelo de Estado regulador con intervención mínima no se plantea la necesidad de políticas redistributivas en lo económico, político y social, sino sólo de programas de atención de los agentes económicos que se definen como débiles.

De esta manera las críticas que se hicieron al PRONASOL fueron variadas y contradictorias, algunas a favor y otras en contra. La mayoría, debemos reconocerlo, estuvieron caracterizadas por ser posiciones ideológicas, sin embargo también se debe reconocer que hubo esfuerzos académicos por explicar el programa y llegar a algunas conclusiones. En principio podemos señalar que desde la perspectiva del gobierno fue socialmente exitoso, aunque ahora podríamos decir que efímero, encontramos un éxito político para la administración: consolidación política, presidencialismo renovado, renacimiento electoral del Partido Revolucionario Institucional (P.R.I.) entre otros. No obstante en el sexenio del Presidente Zedillo, volvería a complicarse la situación para el gobierno y el partido en el poder. No obstante también debemos reconocer que este programa se constituyó en el sello político de la administración de Carlos Salinas. En este sentido el Programa se presentó como una estrategia política de gobernabilidad al ilustrar los nexos entre la lucha por el poder y la creación de una política pública de corte social en un contexto de ajuste y reestructuración económica. En este sentido se plantean tres grandes objetivos de la política; por un lado la adaptación de la responsabilidad social tradicional del Estado a las nuevas restricciones económicas y la redefinición de los límites de su intervención en el contexto de una estrategia de reforma neoliberal (precisamente aquello de lo que Salinas decía en su discurso de liberalismo social, estar alejado); por otra parte se plantea que era necesario disipar un potencial descontento de la sociedad mediante la coparticipación y minar la energía de las fuerzas opositoras de la izquierda, aún de

aquella recién integrada, estableciendo enlaces y compromisos con los movimientos y organizaciones populares. Un tercer objetivo consistiría en reestructurar las elites priístas locales y estatales con un mayor control centralizado. Todo lo anterior con la intención de mejorar la solidez política tan desgastada del régimen. Otra característica de suma importancia en el programa fue el control central del mismo no se olvide que fue el sello característico del sexenio (88-94) precisamente porque fue concebido, dirigido, instrumentado y "vigilado" por el propio gobierno federal a través de una dependencia federal. Esto trajo serias implicaciones para la discrecionalidad en la toma de decisiones y en el uso de los recursos, pero si podemos hablar de ventajas podemos mencionar la amplia capacidad administrativa para acelerar y hacer más directo el gasto social, los recursos económicos fueron aumentando significativamente aunque por las características mismas de nuestro sistema político al final fue decayendo. Otro aspecto importante y que es necesario señalar como acierto del programa fueron los impactos en la organización social, no podríamos negar que se crearon organizaciones legítimas, representativas en su nivel local y hasta nuevas experiencias de gestión social, seguramente se utilizaron viejos cacicazgos y se renovaron otros pero también surgieron nuevos liderazgos; aunque todos estos grupos al final se vieron truncados; algunos fueron absorbidos por organizaciones más fuertes y experimentadas y algunas otras no pudieron superar la falta de recursos y apoyo político, sobre este punto parece no haber investigaciones documentales, pero son cuestiones que reflejaron la cultura política y organizacional del país.

Otro programa que se revisó en este trabajo fue el Programa Nacional de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) con el cual el gobierno pretende "garantizar" en su conjunto la igualdad de oportunidades y el establecimiento de condiciones para el desarrollo de los individuos y sus familias. Se plantea entonces que el PROGRESA promovería acciones intersectoriales para la educación, salud y alimentación de las familias en situación de pobreza extrema, a efecto de impulsar y fortalecer sus capacidades y potencialidades, elevar su nivel de vida y propiciar su incorporación al desarrollo mediante: el mejoramiento de sus condiciones de

educación, salud y alimentación, particularmente de los niños y jóvenes; la concatenación integral de las acciones de salud, educación y alimentación; y la inducción de la participación activa y la corresponsabilidad de los padres y de todos los miembros de la familia.

La estrategia de estos programas de combate a la pobreza por supuesto no considera elementos redistributivos, sólo definen las siguientes características: dirigir el recurso no a grandes obras de reconstrucción o de rehabilitación social y económica, sino más bien a inversiones de impacto local o regional, para no alterar las condiciones macroeconómicas de ajuste, al mismo tiempo que se garantiza una rentabilidad social y política de la inversión. De esta forma el problema para el neoliberalismo no estriba en cómo erradicar la pobreza sino en cómo administrarla y evitar que se vuelva incontrolable y potencialmente desastrosa como lo indica el Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1997 que elaboró el Banco Mundial al considerar que los pobres y marginados al ser excluidos del conjunto de la economía y de la sociedad, constituyen tierra fértil para la violencia y la inestabilidad.

De acuerdo con estos programas la estrategia correcta de atención a la pobreza debe ser "crear oportunidades" para que los pobres se integren a la vida económica y "reducir su vulnerabilidad", es decir "que ellos salgan de la pobreza por sí mismos". Lo anterior está condicionado por los postulados del propio modelo neoliberal en el que el Estado no puede encargarse de todo, invadiendo los espacios ya sean regionales y locales e incluso privados, por lo tanto se debe actuar descentralizando recursos y también responsabilidades.

En virtud de las características que encontramos en las estrategias de política social de combate a la pobreza, se analizaron algunos otros ámbitos desde los cuales el gobierno viene tratando de atender la problemática considerando la expresión espacial, ya que por otra parte, el problema se vincula estrechamente con las desigualdades regionales, y aunque las políticas para disminuir la desigualdad regional no necesariamente reducen la pobreza, una estrategia integral

debe contemplarlas. Por ello consideramos que los procesos de descentralización de recursos que se realiza a través del federalismo fiscal y la disponibilidad de recursos para desarrollo local y gasto social en los distintos estados, resulta una importante estrategia, aunque todavía sumamente insuficiente, de carácter complementario.

Finalmente es importante reiterar que siendo la pobreza una consecuencia de procesos económicos, políticos y sociales que están relacionados entre sí y con frecuencia se refuerzan mutuamente, el modelo que actualmente predomina no sólo en nuestro país sino a nivel mundial, no reconoce que la política social se construye desde la política económica y que los programas que atienden las necesidades de aquellos sectores en situación de pobreza deben tener una visión interdisciplinaria e integral cuyo principal propósito sea romper con la transferencia generacional de esta situación. No se logrará remediar la pobreza si los gobiernos continúan depositando toda su confianza en las leyes del mercado.

BIBLIOGRAFIA

- Adler, de Lomnitz Larissa, *Como sobreviven los marginados*, México, Siglo XXI, 1986.
- Aguilar, Ismael, "Desarrollo económico y macroeconomía urbana: Tendencias internacionales", en *Comercio Exterior*, Vol. 45, Núm. 10, México, octubre de 1995.
- Alonso, José Antonio, *Sexo trabajo y marginalidad urbana*, México, Edicol, 1988.
- Allub, Leopoldo. *Modernización y marginalidad*, México, Juan Pablos.
- BANAMEX-ACCIVAL, *Examen de la situación económica de México*, Vol. LXX, Núm. 822, Mayo 1994.
- Bassols, Angel y Gloria González (coordinadores), *Zona metropolitana de la ciudad de México. Complejo geográfico, socioeconómico y político*, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM-DDF, México, 1993.
- Blaug, Mark. *Teoría Económica en Retrospección*, Fondo de Cultura Económica, México, 1985.
- Bobbio, Norberto. *Liberalismo y Democracia*. Edit. F.C.E., México, 1994
- Bouzas, Roberto. "¿Hay vida después del neoliberalismo?" (Artículo), en *Rev. Nexos*, México, noviembre 1998.
- Calderón Hinojosa, Felipe. "El desafío de Bartlett", en *Diario Reforma*, México, 29 de enero de 1998.
- Campos, Julieta. *¿Qué hacemos con los pobres?*. La reiterada querrela por la nación, Edit. Aguilar, Nuevo siglo, México, 1995.
- CEPAL-ONU. *Magnitud de la Pobreza en América Latina en los años ochenta*", Estudios e informes de la CEPAL, Núm. 81, Santiago de Chile, 1991.
- CONAPO, *Desigualdad regional y marginación municipal en México, 1990*, México, 1994.
- CONAPO, *Distribución regional de la actividad financiera y de la población en México*, México, 1995.

- CONAPO, *La zona metropolitana de la ciudad de México. Problemática actual y perspectivas demográficas y urbanas*, México, 1992.
- CONAPO-CNA, *Indicadores socioeconómicos e índice de marginación municipal*, 1990, México, 1993.
- Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, "El Programa Nacional de Solidaridad", Serie: *Una Visión de la Modernización en México*, F.C.E., México, 1994.
- Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. "El Combate a la Pobreza: lineamientos programáticos. El Nacional, México, 1990.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- COPLAMAR, *Geografía de la marginación, Necesidades esenciales de México, Siglo XXI Editores*, México, 1982.
- Córdova, José Ma. Diez lecciones de la reforma económica de México, *Nexos*, No. 158, febrero, México.
- Cortés, Fernando y Rosa María Rubalcava, *Métodos estadísticos aplicados a la investigación en ciencias sociales. Análisis de asociación*, México, El Colegio de México, 1987.
- D.O.F. Decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Diario Oficial 23 de septiembre de 1982)
- D.O.F. Reformas constitucionales a los artículos 25,26,27,28,73 y 115 (Diario Oficial 3 de febrero de 1983)
- De la Garza, Enrique e Incháustegui, Teresa. *Reestructuración económica y recomposición del empresario mexicano en México hacia el año 2000*. Ed. Nueva Sociedad. México, 1989.
- Díaz, Daniel y Manuel Perló, (editores). *Ciudad de México. Retos y propuestas*, Fundación Mexicana Cambio XXI, Luis Donaldo Colosio, México, 1994.
- Dídimo Castillo, "La mujer en el sector informal ¿de qué hablamos?", en *Acta Sociológica*, Núm. 7, México, enero-abril, 1993.
- Dresser, Denise. Pronasol y Política: Combate a la pobreza como fórmula de gobernabilidad. En Félix Vélaz (Comp.) *"La Pobreza en México. Causas y Políticas para Combatirla"*. ITAM, F.C.E. Lecturas del Trimestre Económico. México. 1994.

- García Moreno, Carlos, "El Cambio estructural y la participación del sector público en la economía", en *El Mercado de Valores*, México, NAFIN, año XLVIII, No. 22, noviembre de 1988.
- González, Tiburcio Enrique, *Seis tesis sobre el Programa Nacional de Solidaridad*. Instituto Nacional de Solidaridad. México, 1993.
- González, Tiburcio Enrique. *Reforma del Estado y Política Social*. INAP, México, 1990.
- Gutiérrez, Esthela (Coordinadora General), *El Debate Nacional. 5. La Política Social*. Enrique Valencia y Carlos Barba, Coordinadores. Ed. Diana y Univ. De Guadalajara. México, 1997.
- Heller, Hermann. "Teoría del Estado", en *Revista del Colegio*, Ed. Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1990, Año II, núm. 3, julio de 1998.
- Hernández, Laos Enrique, "Perspectivas del desarrollo regional en México frente a la globalización", ponencia presentada en el *VIII Seminario de Economía Urbana*, México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, abril, 1995.
- Hernández, Rogelio. "¿Del corporativismo a la contienda electoral?" en Matilde, Luna y Ricardo Pozas (Coordinadores) *Relaciones Corporativas en un periodo de transición*. México; UNAM. 1992.
- Herrera, Mario, (editor), *Desarrollo regional e infraestructura, Retos y propuestas*, Fundación Mexicana Cambio XXI, Luis Donaldo Colosio, México, 1994.
- INEGI, *Sistema de cuentas nacionales de México, estructura económica regional. PIB por entidad federativa 1970, 1975 y 1980*, México, 1985; INEGI, *Datos preliminares del PIB*, Subdirección de Insumo Producto, mimeo, 1992.
- Juárez, Miguel Angel. "Aprueban Ley de Coordinación Fiscal". en *Diario Reforma*, México, 13 de diciembre de 1997.
- _____ . "Se fortalece el federalismo, afirma Núñez". en *Diario Reforma*, México, 14 de diciembre de 1997.
- Krauze, Enrique. *Tiempo Contado*. México, Ed. Oceano, 1996, p. 41

- Levy, Santiago. "La pobreza en México", en Félix Vález (compilador), *La pobreza en México. Causas y políticas para combatirla*, ITAM, Lecturas del Trimestre Económico, Núm. 78, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- Levy, Santiago. "La pobreza: conceptos y medición" en *Revista Mexicana del Trabajo*, S.T.P.S., Nueva Epoca. Segundo cuatrimestre, Núm. 2, 1993.
- Ley de Coordinación Fiscal. México, 1998.
- Ley de Planeación. México, 1983.
- Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda; Decreto de reformas a al ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público 1982.
- Lustig, Nora, "La medición de la pobreza en México", en *El Trimestre Económico*, Vol. LIX (4), Núm. 236, octubre-diciembre, 1992.
- Manual Unico de Operación del Ramo 26. México, SEDESOL. 1989.
- Moguel, Julio. Una Nota sobre Neoliberalismo. En *Revista del Senado de la República* No. 5, Oct-dic. 1995. Vol. 2.
- Nacional financiera, Programa de Aliento y Crecimiento", en *El Mercado de Valores*, año XLVI, No. 20, junio de 1987.
- Offe, Claus. *Contradicciones del Estado de bienestar*, Alianza-CONACULTA, México, 1990.
- *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*. Secretaría de Programación y Presupuesto. Poder Ejecutivo Federal. México, 1989.
- *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1995, México.
- Ponce G., Dolores y Alonso C., Antonio. *México hacia el año 2010: Política Interna*. CEPROS, Limunsa, México, 1989.
- Preciado Coronado, Jaime. Combate a la pobreza en México: una geografía de la exclusión, en *El debate Nacional*, 5. *La Política Social*, Esthela Gutiérrez, Coordinadora General, Enrique Valencia y Carlos Barba Coordinadores, Ed. Diana y Universidad de Guadalajara, México, 1997.
- Presidencia de la República. *Primer Informe de Gobierno*. México, 1989.

- Presidencia de la República. *Segundo Informe de Gobierno*. México, 1990.
- Presidencia de la República. *Cuarto Informe de Gobierno*. México, 1992.
- Presidencia de la República. *Quinto Informe de Gobierno*. México, 1993
- Programa Inmediato de Reconstrucción Económica (PIRE, 1982,)
- Ramírez, Claudia. "Publican techos financieros que recibirán en 1998 los 217 municipios de Puebla", en *Diario Reforma*, México, 31 de enero de 1998.
- Rendón, Teresa y Carlos Salas. "Generación de Empleo y Políticas Económicas para las Mayorías", en Gustavo Garza (Coord.) *Políticas Públicas Alternativas en México*, Edit. Jornada, México, 1993.
- Rousseau, J.J. *El Contrato Social*. Edit. Porrúa, Séptima edición, México, 1982.
- Sánchez, Almanza Adolfo. *El Centro Occidente de México, Desarrollo regional, economía y población*, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 1994.
- Sen, Amartya K. "Sobre conceptos y medidas de pobreza", en *Comercio Exterior*, Vol. 42, núm. 4, México, abril de 1992.
- Secretaría de Desarrollo Social. *Solidaridad, Seis años de Trabajo*. México, 1994.
- Rodolfo Stavenhagen, "Marginalidad, participación y estructura agraria", en *Sociología y subdesarrollo*, Editorial Nuestro Tiempo, México, 1975.
- Titmus, R.N. *Essays on the welfare state*, Londres, UNWIN, 1974, University Books.
- Villarreal, Rene. *El desequilibrio externo en la industrialización de México (1929-1975) Un enfoque estructural*. FCE, México, 1976.
- Villorfa, Mendieta Manuel. *La Modernización de la Administración como Instrumento al Servicio de la Democracia*. INAP España- Boletín Oficial del Estado, Madrid, España, 1996.
- Zamarripa, Roberto. "Agradece Manuel Bartlett coincidencias". en *Diario Reforma*, México, 8 de febrero de 1998.