



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE ECONOMÍA

**EL CAMBIO INSTITUCIONAL EN LA ESTRATEGIA
DE COMBATE A LA POBREZA EN MÉXICO
(1994 - 2000)**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN ECONOMÍA
P R E S E N T A :
LOZANO ORTEGA ABRAHAM GAD**

**TESIS DIRIGIDA POR: LEONARDO LOMELI VANEGAS
IN MEMORIAM: DR. JOSE AYALA ESPINO.**

MEXICO, D. F.,

2005.

m. 347467





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.

A mi Madre, que ha sido todo para mí.

A la Universidad que ha sido mi segunda madre.

A Moisés, que me ha soportado toda su vida.

A mi Abuela porque siempre fui su favorito.

A todos aquellas personas que compartieron conmigo un poco de su tiempo para hacer menos difícil estos últimos años y también para aquellos que quisieron sacar provecho de ello.

A Dulce y Raúl que han sido mi alegría y mi motivo de esperanza.

Al Maestro Leonardo Lomelí por haber tenido la voluntad y la paciencia que han permitido concluir este trabajo.

Al Dr. José Ayala que antes de irse me permitió conocer a uno de los catedráticos de más alta talla que pudo tener la Facultad de Economía.

Para aquellos que en realidad han contribuido con su esfuerzo a aliviar la pobreza y no viven a expensas de ella.

Al destino por enseñarme quien soy...

Los Heraldos Negros

Hay golpes en la vida, tan fuertes... ¡Yo no sé!
Golpes como del odio de Dios; como si ante ellos,
la resaca de todo lo sufrido
se empozara en el alma... ¡Yo no sé!

Son pocos; pero son... Abren zanjas oscuras
En el rostro más fiero y en el lomo más fuerte.
Serán tal vez los potros de bárbaros atilas;
O los heraldos negros que nos trae la Muerte

Son las caídas hondas de los Cristos del alma,
De alguna fe adorable que el Destino blasfema.
Esos golpes sangrientos son las crepitaciones
de algún pan que en la puerta del horno se nos quema.

Y el hombre... ¡Pobre... pobre! Vuelve los ojos, como
cuando por sobre el hombro nos llama una palmada;
vuelve los ojos locos, y todo lo vivido
se empoza, como charco de culpa, en la mirada.

Hay golpes en la vida, tan fuertes... ¡Yo no sé!

César Vallejo, Perú, 1918.

Contenido

Introducción.....	I
I. Pobreza y acción Pública en México.....	1
La acción pública en el combate a la pobreza.....	8
La política de combate a la pobreza en México.....	15
II. Reformas en práctica: El cambio de estrategia en la política social 1994-2000.....	32
La pobreza y el orden legal.....	33
Demanda y cambio institucional: El Plan Integral para la Superación de la Pobreza y el Progreso.....	37
III. Perspectivas de arreglo institucional: retos y propuestas.....	69
El perfeccionamiento del trabajo institucional y el aprovechamiento de las fuerzas colectivas.....	70
La política de estado a favor de los pobres: la ley de desarrollo social.....	77
Hacia una estrategia a gran escala de combate a la pobreza.....	84
Conclusiones.....	106
Bibliografía.....	111

INTRODUCCIÓN

La intervención del Estado en el combate a la pobreza es un tema que ha sobrepasado los dilemas morales, en cuanto a la gran desigualdad de las condiciones de vida entre los hombres y las preocupaciones por conflictos sociales que ponen en riesgo la estabilidad y el orden en la sociedad, para abordarse sobre criterios y teorías más complejas que consideran tanto aspectos de justicia y equilibrio social como principios económicos y modelos de comportamiento político, en los cuales se discute sobre las conductas y los ambientes típicos de los agentes que intervienen en la captación, administración y percepción de ayuda, con el fin de proponer el mejoramiento de los escenarios y la creación de nuevas reglas que busquen hacer más eficiente el desempeño de las políticas públicas de auxilio.

El Estado canaliza las demandas y decisiones de los individuos bajo la forma de instituciones y de reglas que establecen facultades y restricciones en aspectos de toda índole, económicos, políticos o sociales, tales instituciones juegan un papel fundamental en la reducción de la pobreza de dos maneras. En primer lugar, si un marco institucional global responde a las necesidades de los involucrados en los aspectos financieros, legales, culturales, políticos, y sociales, existirá una respuesta favorable de los agentes, lo cual probablemente conduzca a un mejor desempeño económico, que puede traducirse en apertura de plazas de trabajo y fuentes de ingreso e inversión, afectando positivamente a toda la sociedad. A su vez, cuando las instituciones especializadas en el combate a la pobreza son eficaces en su funcionamiento, elevan la calidad de la prestación de servicios en su población objetivo e impacta directamente en sus niveles de bienestar. Este modelo no es estático, las instituciones no son fijas, cambian con el paso del tiempo en virtud que las demandas se modifican y aparecen conflictos de intereses que exigen reformas

en las instituciones actuales o su completa desaparición y la construcción de nuevas. Dicho proceso varía de país en país por la presencia de distintas variables y circunstancias particulares que resultan en diferentes saldos en función de los procesos de cambio institucional que generalmente son lentos, apenas perceptibles, y algunas veces rápidos y violentos.

La primera gran revolución social armada del siglo XX tuvo por causa la pobreza y fue alimentada con las aspiraciones de justicia social y la satisfacción de necesidades básicas. La resolución del conflicto estuvo cimentada en un pacto social que buscaba enmendar las querellas sobre la distribución del ingreso de los grupos en disputa, persiguiendo la igualdad de oportunidades para todos los individuos y proporcionando garantías de bienestar. Desde entonces, se ha edificado una colosal red de instituciones dedicadas al auxilio social bajo un ritmo de constante transformación, no sólo porque las necesidades de la sociedad van modificándose, sino también por efecto del aprendizaje institucional, proceso bajo el cual, se reflexiona sobre los errores en el diseño y coordinación realizados, efectuándose así modificaciones importantes en los planes gubernamentales a partir de las limitaciones de los anteriores programas.

El enfoque marginalista actual que rige las políticas de combate a la pobreza y que son expresadas en el principal programa, OPORTUNIDADES (antes PROGRESA), es producto de una concurrencia de opiniones, críticas y debates en torno a la efectividad y correcta asignación de los recursos que se gestó a partir de la turbulencia económica de fines de 1994 y la consecuente crisis de legitimidad política que sufrió el Estado mexicano durante los primeros años del sexenio del presidente Ernesto Zedillo.

La preocupación central que tiene la presente tesis es conocer por qué y cómo se llevó a cabo la transformación de la política de combate a la pobreza y a partir de

ahí, reunir elementos para valorar su situación actual, sus alcances y los aspectos que aún han quedado pendientes de atención. La hipótesis bajo la cual pretendo cumplir dicho objetivo es que la dinámica de cambio institucional que expone la escuela económica Neo-institucionalista, es un modelo válido para explicar el importante cambio en el perfil de la política de combate a la pobreza en los últimos años, que se caracterizaba primero, por la atención sesgada a los sectores organizados que respaldaban al régimen de tipo autocrático pasando gradualmente por esquemas más incluyentes y de mayor impacto regional hasta llegar en contrapunto, a programas de cobertura y margen limitados y preocupados por la eficiencia marginal de los recursos. Asimismo, el Neoinstitucionalismo Económico permite formular nuevas propuestas más sensibles a las necesidades de los pobres, su inclusión en la dinámica del desarrollo económico y la atención de retos futuros.

La tesis consta de tres capítulos, en el primero, se hace una exposición general sobre los aspectos básicos de la pobreza y la participación del Estado mexicano frente a ella. En el segundo capítulo, se analiza la política de combate a la pobreza durante el sexenio pasado, se describen las modificaciones en la coordinación institucional y el plan de combate a la pobreza como un cambio brusco producido por las severas críticas al anterior programa (Programa Nacional de Solidaridad) por parte de diferentes actores de la sociedad. En el último capítulo se explica la posición actual que tiene la estrategia de combate a la pobreza y los rezagos que subsisten, las omisiones que presenta el marco vigente y los desafíos a los que se enfrentará la población en el futuro cercano de no generar políticas oportunas adecuadas para atemperar la carencia relativa de los recursos en el corto y mediano plazos. Después, se presentan las conclusiones desprendidas de la valoración de la hipótesis y del cumplimiento de los objetivos del presente trabajo, de la reflexión de los resultados obtenidos y de la exposición de nuevas inquietudes

surgidas a lo largo de la investigación y que podrían encaminar a la realización de proyectos en el futuro.

I. Pobreza y acción pública en México

"...una observación que debe servir de base a todo sistema social; y es que, en vez de destruir la igualdad natural, el pacto fundamental sustituye, por el contrario, por una igualdad moral y legítima lo que la naturaleza había podido poner de desigualdad física entre los hombres y que, aunque puedan ser iguales en fuerza o en talento, acaben siendo todos iguales por convención y derecho". *Rousseau, Jean Jacques. El Contrato Social.*

"No hay realidad más dolorosa que la pobreza extrema. Sin embargo, esa realidad forma parte de manera tan intrínseca de la vida diaria de las sociedades y de las personas, que no siempre reparamos suficientemente en ella. Somos seres de costumbres y, aunque nos atribule, es frecuente que nos habituemos al entorno de pobreza que es habitual en nuestros países". *Trejo Delarbre Raúl.*

"La Pobreza es hambre, es falta de techo. Es estar enfermo y no ser capaz de ver a un doctor. La Pobreza es no poder ir a la escuela, no saber leer y no poder hablar apropiadamente. Pobreza es no tener un trabajo, es el miedo al futuro, vivir al día. Pobreza es la muerte de un niño por culpa del agua sucia. La pobreza es impotencia, falta de representación y libertad". *Banco Mundial, 2000.*

La pobreza es una condición bajo la cual las personas carecen de los recursos necesarios para acceder a un nivel de vida considerado socialmente apropiado. Es un fenómeno complejo que se relaciona con la carencia de variables de distinto tipo, ya sea un ingreso suficiente; activos o servicios que se consideran esenciales para el sustento; o leyes e instituciones que permitieran acceder a elementos clave para elevar la calidad de vida.¹

La pobreza, tomando en cuenta un método de medición definido, se clasifica como extrema o moderada. La situación de pobreza extrema se relaciona con un nivel de vida ineficiente en aspectos esenciales como la alimentación. Esto impide la participación óptima dentro de la sociedad, lo que bloquea toda posibilidad de superar las condiciones de marginación que se padecen. En cambio en la pobreza moderada, aun teniendo a su alcance la capacidad para alimentarse adecuadamente,

¹ *World Development Report 2000*, World Bank, Washington D. C., 2000, p. 4.

se toma en cuenta el nivel de vida que deberían disfrutar los individuos dado el grado de desarrollo de la sociedad en la que cohabitan.²

Dos son los métodos para medir la pobreza: el método directo y el indirecto. El primero se enfoca en medir la pobreza a partir del grado de satisfacción de necesidades básicas de los individuos. Mientras que el método indirecto realiza la estimación de un ingreso mínimo en el cual las personas deberían costear tales necesidades y aquellas que perciben remuneraciones por debajo de ese ingreso son consideradas pobres. El método indirecto se usa con mayor frecuencia porque resulta más sencillo y económico, pero el método directo es más preciso porque su objetivo no consiste en estimar la capacidad monetaria para satisfacer las necesidades básicas, sino su concreta realización. La determinación de cuáles necesidades son básicas es una cuestión que se mantiene en constante debate.³

El combate a la pobreza se ha convertido en asunto crucial en la agenda de todos los países. Fue en el siglo pasado cuando se dio el mayor avance en materia de bienestar social en toda la historia de la humanidad. Los Estados-Nación asumieron como principio la defensa de los derechos sociales y se logró elevar el nivel de vida de millones de personas en naciones como China en unas cuantas décadas. Sin embargo, una cuarta parte de la humanidad continúa bajo el flagelo de la pobreza extrema (Ver Cuadro 1).⁴

² Levy, S., "El combate a la pobreza en México", en Vélez, F., *La pobreza en México: causas y políticas para combatirla*, Fondo de Cultura Económica, Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, 1994, p. 72.

³ Iglesias, N., "¿Qué política social?", en *Nexos* 265, México, enero 2000.

⁴ *Informe de Desarrollo Humano 1997*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Washington D. C., 1997.

Cuadro 1. Estadísticas mundiales sobre pobreza

Bienestar	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 1200 millones de personas viven con menos de 1 dólar diario (PPA en dólares americanos de 1993), 2800 millones de personas viven con menos de 2 dólares diarios (1998). ➤ Más de 100 millones de personas en países industrializados viven por debajo de la línea de pobreza de ingreso. ➤ 37 millones de personas en dichos países carecen de empleo. ➤ Más de 500 millones de pobres viven en regiones ecológicamente frágiles. ➤ Más de 1200 millones de personas carecen de acceso a agua potable. ➤ Por lo menos una cuarta parte de la población mundial vive en regímenes no pluralistas ni democráticos.
Salud	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 2400 millones de personas sin acceso a saneamiento básico (1998). ➤ Alrededor de 17 millones de habitantes de países en desarrollo mueren todos los años de enfermedades contagiosas y parasitarias curables, como la diarrea, el paludismo y la tuberculosis. ➤ 11 millones de niños menores de 5 años mueren anualmente por causas prevenibles. ➤ De los 34 millones de personas contagiadas con el VIH/SIDA en el mundo, más del 90% viven en países en desarrollo.
Alimentación	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Más de 500 millones de personas sufren desnutrición crónica. ➤ 100 millones de niños sufren desnutrición moderada o severa.
Educación	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 110 millones de personas en edad escolar no asisten a la escuela. ➤ Más de 940 millones de adultos en países en desarrollo son analfabetas, de los cuales, 538 millones son mujeres.
Mortalidad	<ul style="list-style-type: none"> ➤ La tasa de mortalidad materna es casi de 500 mujeres por 100,000 nacidos vivos. ➤ Se estima que 507 millones de personas mueran antes de los 40 años de edad.

Fuente: Informe de Desarrollo Humano 2001, PNUD, Washington, D.C., 2001.

Para el año 2000, la pobreza capturó al 53% de la población de nuestro país, de la cual, 23% sufre de pobreza extrema.⁵ Múltiples factores condicionan tal magnitud de pauperización, entre los que destacan: los vaivenes económicos que han deteriorado los niveles de bienestar social alcanzados durante la etapa del desarrollo estabilizador, así como los sesgos regionales, políticos e institucionales en los ámbitos económico y social que han mantenido al margen del desarrollo a buena parte de la población y a los grupos vulnerables. Dada la cantidad de elementos presentes, la pobreza nacional es una realidad sumamente compleja. En ella se contemplan claros

⁵Hernández Laos, E., et al, *Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX*, Serie de documentos de investigación, Secretaría de Desarrollo Social, México, 2002, p. 12.

indicios de desigualdad, en el aspecto educativo por ejemplo, para el año 2000 el 9.46% de la población de 15 y más años era analfabeta, es decir, más de 9 millones de personas. Los índices más altos se manifestaban en los estados de Chiapas (22.9%), Guerrero (21.57%), Oaxaca (21.49%), Hidalgo (14.92%) y Veracruz (14.84%), entidades donde a su vez, la proporción de población indígena es elevada. Mientras que en el Distrito Federal, Nuevo León, Coahuila, Baja California y Aguascalientes el analfabetismo es menor al 5%. Asimismo, en los estados de Chiapas y Oaxaca el porcentaje de la población de 15 años y más que carecía de primaria completa era de 50.31% y 45.53%, respectivamente. En tanto que en otras entidades como Nuevo León y el Distrito Federal dicha proporción no rebasaba el 17%.⁶

En cuanto a la salud, en el año 2000 se estimaba que cerca de 27% de la población nacional carecen de servicios de salud adecuados. Los estados de Oaxaca y Chiapas tienen una tasa 88.2 y 86.2 médicos por cada 100 mil habitantes, cifra por debajo del promedio que es de 117 por cada 100 mil. Entre los factores que impiden el acceso a los servicios de salud se encuentran: la dispersión geográfica, la falta de infraestructura y la pertenencia a alguno de los sistemas de seguridad social que, al requerir una relación contractual de trabajo, excluye a amplios sectores de la población. Al igual que la mayoría de los sistemas de salud en Latinoamérica, el sistema mexicano se orienta, sobre todo, al medio urbano, por la demanda de los sectores de empleados y trabajadores organizados que en él laboran.

Al cabo de más de medio siglo de políticas de salud, las deficiencias y carencias en la prestación de servicios contempla baja calidad en la atención médica, ineficiencia administrativa, corrupción, falta de coordinación y una situación financiera desequilibrada. La dirección de los cargos operativos continúa siendo vertical y las delegaciones regionales han operado conforme a una lógica clientelar y

⁶ *Prontuario Demográfico de México 2000-2003*, Consejo Nacional de Población, México, 2003.

centralista, aunque oficialmente los directores generales del IMSS y del ISSSTE nombran a los delegados regionales, en la práctica estos nombramientos han sido responsabilidad del Ejecutivo, de gobernadores estatales y de los sindicatos.⁷ Lo anterior, repercute a su vez en fuertes disparidades en la esperanza de vida regional. La esperanza de vida promedio en el país es de alrededor de 75 años. En las entidades con mayores rezagos como Chiapas, Oaxaca y Guerrero se reduce a 73 años; en tanto que en las entidades más prósperas, como Baja California, el Distrito Federal y Nuevo León asciende a 76 años. Así también, la mortalidad infantil varía enormemente de las regiones más avanzadas en que el índice es de tan sólo 16 muertes por cada mil, a las más marginadas donde se duplica hasta 32 muertes por cada mil recién nacidos. Por lo que respecta a la nutrición, según el Banco Mundial, 7.5% de los menores de 5 años padecían un cuadro crónico de desnutrición en 1999. En el ámbito nacional, ésta sigue siendo una de las diez principales causas de muerte infantil. Los niveles más importantes de desnutrición se observaron en los estados de Guerrero, Yucatán, Campeche, Oaxaca, Puebla y Chiapas, mientras que la menor presencia se registró en Sonora, Baja California, Baja California Sur, Durango y Jalisco.⁸

En materia de infraestructura social básica y de vivienda, existe un importante rezago, explicado en parte, por la gran dispersión de las localidades rurales. Existe un déficit en el país de 1.1 millones de viviendas y hay 3.5 millones que requieren

⁷ Trejo, G. y Jones, C., "La política social bajo el nuevo modelo económico", en Kaufman, S., Rubio, L. (coords.), *México en el umbral del nuevo siglo. Entre la crisis y el cambio*. Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C., México, 1999, p. 140.

⁸ Datos obtenidos en *XII Censo General de Población y Vivienda 2000*, Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática, México, 2000. *México 2000*, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México, 2000. *Mexico Data Profile*, World Bank, Washington, D. C., 2000. *Informe de Desarrollo Humano 2002*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Washington D. C., 2002.

rehabilitación. De las viviendas edificadas 13% no tiene agua potable, 11.9% carece de drenaje y 5% no cuenta con electricidad.⁹

En el caso del empleo, durante los tres primeros años de la administración foxista, el Departamento de Entorno Político y Social del Instituto Panamericano de Alta Dirección de Empresa (IPADE) destacó, al hacer una comparación con los tres últimos gobiernos priístas, que en el gobierno de Vicente Fox se ha generado una cifra de desempleo anual de 87 mil 700 trabajadores al tomar en cuenta la variación en el número de asegurados permanentes del Instituto Mexicano del Seguro Social.¹⁰ Como sentencia Rolando Cordera: “el mercado formal de trabajo ha sido incapaz de absorber a un ejército de desempleados jóvenes, en los cuales ya no hay diferencia entre los egresados de las universidades, técnicos calificados o grupos vulnerables”.¹¹ El politólogo Luís Rubio agrega: “el problema no es, el de un extenso fenómeno de desempleados, sino el de un amplio segmento de la población que sólo puede emplearse en condiciones altamente precarias y desfavorables, mal remuneradas, en condiciones de baja productividad y con muy pocas perspectivas de estabilidad en el futuro”.¹²

Por su parte, la educación impartida por el Estado se ha caracterizado por su carencia de relevancia, efectividad y eficiencia, a comparación de la ofrecida en otros países con similar grado de desarrollo. El sistema educativo mexicano enfrenta enormes problemas: la cobertura de necesidades educativas varía de manera significativa entre regiones pobres y ricas; el aprovechamiento escolar promedio de

⁹ XII Censo General de Población y Vivienda 2000. *Tabulados Básicos. Tomo III*, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México, 2001.

¹⁰ Garduño, F., “Empleo y crecimiento, dos promesas foxistas lejos de cumplirse”, *Milenio Diario*, México, 12 de enero de 2004.

¹¹ Cordera, R. *Nexos* 289, México, abril 2002, p. 37.

¹² Rubio, L., “La sociedad, la economía y las políticas de empleo”, en Rubio, L., *Políticas Económicas del México Contemporáneo*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Fondo de Cultura Económica, Serie: Biblioteca Mexicana, México, 2001, p. 344.

los estudiantes es muy bajo; los maestros están mal capacitados y se encuentran bajo el control corporativo y clientelar del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE); y tanto la Ley General de Educación como el sindicato de maestros tienden a desalentar la participación de los padres en el proceso educativo por su perfil vertical y poco participativo. Si bien la canasta reducida de recursos para la educación ha influido negativamente en la política educativa, los grupos de interés, las prácticas burocráticas ineficientes y politizadas en torno a la estructura de la educación oficial han contribuido al encarecimiento de los logros. Por decenios, la escuela ha sido el coto de poder del SNTE: el sindicato controla los nombramientos de inspectores, directores y maestros. La evaluación y promoción de los maestros depende de los directores y el destino de éstos, a su vez, está en manos de los inspectores. La cadena de relaciones clientelares que va del sindicato hasta la escuela, pasando por inspectores y directores ha tenido efectos perversos sobre el proceso de enseñanza-aprendizaje.¹³

Todos estos factores han influido para tener bajo la línea de pobreza a 53.7 millones de mexicanos, de los cuales 24.2 millones se encuentran en pobreza extrema, siendo en las zonas rurales donde más se resiente el problema. En efecto, mientras que en las zonas urbanas, 9.8% de los hogares se encuentran en condiciones de marginación, en las zonas rurales esta cifra representa el 34.1% de los hogares concentrándose en los pobladores de comunidades indígenas. Esta situación es preocupante si se considera que el número de hijos por pareja en las familias rurales duplica a las que viven en zonas urbanas (6 contra 3 embarazos) cuyos miembros se dedican principalmente a actividades primarias, con un rendimiento productivo magro.¹⁴

¹³ Centro de Investigación para el Desarrollo A. C., "Intereses estratégicos educación: a la mitad del camino", en *Nexos*, Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C., México, febrero de 2000.

¹⁴ Hernández Laos, E., *op. cit.*, p. 23.

Por otra parte, las personas que se encuentran en condiciones de pobreza moderada representan el 29.5% de la población nacional que escapa del nivel de pobreza extrema, pero que no cuenta con el ingreso mínimo equivalente a tres salarios mínimos, para cubrir sus gastos de salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público.¹⁵ Su situación es particularmente alarmante si se considera que el salario mínimo en el año 2000 era apenas suficiente para adquirir 9 de los 40 artículos que conforman la canasta básica, excluyendo cárnicos, lácteos, verduras y frutas, lo que ha implicado la modificación de sus hábitos alimenticios y un mayor índice de enfermedades o padecimientos ligados a la desnutrición.¹⁶

La acción pública en el combate a la pobreza

El cruento panorama de la pobreza es causa de inquietud en todos los sectores sociales. No sólo porque la ética colectiva se conmueve cuando algunas personas mueren de inanición o cuando la falta de techo los expone al frío y la enfermedad, también por la preocupación que la pobreza pueda generar externalidades negativas como la desestabilización política y social. Las externalidades son actividades que alteran los costos de los agentes económicos. Sin duda, el hecho de que algunos miembros no cuenten con condiciones de vida consideradas básicas puede motivar brotes de violencia y protestas sociales que pueden significar costos muy elevados dentro de un sistema económico. A su vez, deteriora los potenciales de crecimiento de los mercados y su viabilidad, millones de posibles consumidores no pueden formar parte de la curva de demanda agregada porque no cuentan con los medios

¹⁵ *Panorama social de América Latina 1999-2000*, Centro de Estudios para América Latina, Washington, D. C., 2001.

¹⁶ Gómez Salgado, A., "Anticipa mayor pobreza el 10% de aumento a minisalarios", *El Financiero*, México, 3 de enero de 2000.

para hacerlo. Por tanto, se han ido estableciendo los órdenes institucionales considerados necesarios para brindar apoyo a los más desamparados.¹⁷

Cuadro 2. Actitudes frente a la pobreza a lo largo de la historia

Edad Media	El concepto de pobreza conserva importantes connotaciones religiosas; se estima que la pobreza y los humillados son los más amados por Dios. Asumiendo la pobreza durante su predicación Cristo la ha dignificado siempre.
Renacimiento	Se introduce la noción de pobre "indigno". La pobreza puede ser un síntoma de pereza censurable, y no debe ser alentada mediante la limosna indiscriminada.
Ilustración	Las sociedades del capitalismo naciente adoptan una actitud cada vez más inflexible frente a la pobreza. Afloran sentimientos de indiferencia, cuando no, de abierta hostilidad. En general, las políticas de asistencia se tradujeron en la creación de centros asistenciales, más parecidos a campos de trabajos forzados, y a la dosificación estricta de la ayuda.
Revolución Industrial	Las rápidas transformaciones inducidas por la revolución industrial, éxodo rural masivo, hacinamiento en suburbios dan lugar a nuevas formas de pauperismo. Movimientos obreros en Francia y Alemania 1848. Cobra mayor interés el problema de la pobreza para las clases dirigentes.
Edad Contemporánea	La crisis del sistema capitalista en 1929, la reconstrucción de Europa durante la posguerra con inversión pública y las aportaciones teóricas de Keynes, T. H. Marshall, Hubery Townsend traen una nueva mentalidad, que considera a la pobreza como un problema estructural y le otorga al Estado, la responsabilidad de su erradicación. Esto equivale a reconocer la incapacidad del mercado para esa tarea.

Fuente: Elaboración propia con datos de Contreras Peláez, F. J., *Defensa del Estado social*. Editorial Universidad, Sevilla, 1996.

La manera como se ha visto la pobreza se ha transformado a través del tiempo (Ver Cuadro 2). En el medievo la carencia, el sacrificio y el dolor eran considerados como redentores de la condición humana. Durante la Revolución Industrial, la falta de ocupación y la indigencia eran censurables. Finalmente, la movilización de las clases trabajadoras a mediados del siglo XIX y la crisis capitalista a principios del

¹⁷ Stiglitz J., Redefining the role of the state, World Bank Speech, Japón, 17 de marzo de 1998.

siglo XX, delinearon un papel activo del Estado para perseguir la equidad social.¹⁸

En efecto, en las últimas décadas la intervención del Estado para combatir la pobreza se ha convertido en la principal fuerza con la que han contado las naciones para mitigarla mediante el financiamiento y coordinación de programas para la asignación de bienes y servicios que busquen impactar en su nivel de vida. Un sistema distinto, operado por el sector privado, por ejemplo no podría sobrevivir financieramente. La cooperación voluntaria de los individuos para el sostenimiento de servicios públicos no resulta viable porque las personas no tienen motivos para revelar sus preferencias y lo que están dispuestos a pagar por bienes y servicios que son públicos. Bajo estas condiciones, siempre existirá el incentivo para que al menos uno de ellos se abstenga de cooperar y disfrutar gratuitamente de sus beneficios (problema del gorrón), lo que hará inviable finalmente el sustento privado para este tipo de bienes. Por otro lado, solamente las personas con mayores necesidades y riesgos estarían dispuestas a pagar por una canasta de bienes básicos a su precio de mercado, situación que eleva gradualmente su costo y la hace insostenible e indeseable para su distribución privada (problema de selección adversa).¹⁹ Si bien existen justificadas críticas hacia el desempeño estatal en este ámbito, por la pérdida de eficiencia económica que implica y el riesgo que los recursos asignados puedan ser absorbidos por la clase burocrática, el ejercicio de la ayuda pública a los pobres ha tenido saldos positivos, porque brinda el acceso a los bienes públicos básicos, indispensables para el ascenso social y el mejoramiento en la calidad de vida.

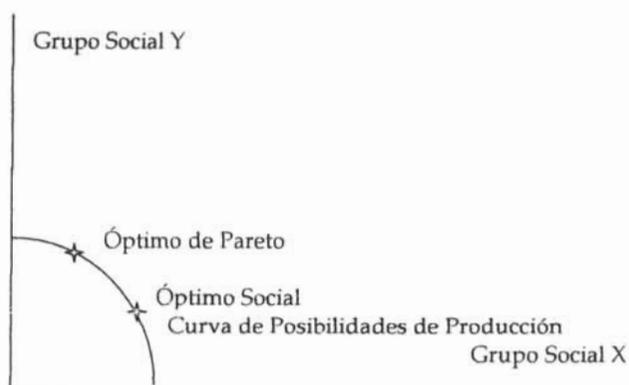
La aplicación de políticas públicas que incidan en la redistribución del ingreso ha sido analizada en la llamada economía del bienestar que precisa las condiciones y la forma en las cuales la intervención de un agente externo, en este caso el Estado,

¹⁸ Contreras Peláez, F. J., *Defensa del Estado social*, Editorial Universidad, Sevilla, 1996, p. 18.

¹⁹ Ayala, J., *Diccionario de economía pública*, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía, México, 1997, p. 205.

resulta conveniente tomando en cuenta juicios de valor. Los ajustes que podría adoptar una economía de mercado por injerencia de una autoridad externa para obtener fines determinados como el equilibrio paretiano y un lugar específico en la curva de posibilidades forman parte de su análisis. Se toma como supuesto fundamental, que una economía competitiva llega siempre a la curva de posibilidades de producción y alcanza un óptimo en el sentido de Pareto, una situación tal en que no es posible mejorar las condiciones de un individuo sin empeorar la de los demás. Los mercados bajo el mecanismo de precios actúan con eficiencia, son autorregulados y autónomos, lo cual no siempre se acerca a las preferencias de equidad de la sociedad.

Diagrama 1. Diferencia entre el óptimo social y el óptimo de Pareto



Fuente: Ayala Espino, J., *Mercado, elección pública e instituciones: una revisión de las teorías modernas del Estado*, Porrúa, México, 1996, p. 94.

El diagrama anterior (Ver Diagrama 1) muestra que la distribución en el ingreso al llegar a cierto punto de la curva de posibilidades puede ser distinta de la deseada por los individuos dentro de una sociedad. El Estado se encargaría de gestar las políticas y las instituciones necesarias para lograr una distribución socialmente aceptada, aun a costa de sacrificar parte de la eficiencia que existe en los mercados.

La función de bienestar social, es determinante en la elección del criterio que seguirán las políticas públicas para maximizar la utilidad de todos. Nuestra función social de bienestar está definida como la suma de utilidad total de una sociedad, no separa explícitamente a los pobres de los ricos. Los individuos que constituyen la sociedad tendrían entonces que preguntarse: "¿Bajo qué criterio la sociedad obtiene bienestar?". Esta discusión es compleja, no es posible medir la utilidad agregada que implica tal o cual política. Tampoco los individuos llegarían a un acuerdo con facilidad, se requeriría de un proceso largo y costoso para la conciliación de intereses encontrados y lograr la cooperación.²⁰

Han aparecido distintos criterios filosóficos para construir la función social de bienestar. Hay quienes creen que beneficiar a cualquier sector de la sociedad puede ayudar a definirla. Pero hay también quienes piensan que brindar la mayor utilidad posible a los menos afortunados es compatible con una función social de bienestar. El criterio de justicia distributiva de John Rawls contiene explícitamente el postulado de ayuda a los peor situados en la escala social y ha sido uno de los argumentos teóricos con mayor peso para el diseño de políticas públicas en favor de los pobres. Los principios de justicia distributiva de Rawls comenzaron una discusión teórica que han continuado economistas notables como Dworkin y el premio Nóbel de economía Amartya Sen. Rawls compara el papel que se le asigna a un individuo en la sociedad con la participación en un juego de azar. Cada individuo nace bajo una generación, cultura, sistema social, familia y una serie de atributos personales que son producto del azar y que en gran medida determinan su bienestar. Si la posición social de una persona es producto de la casualidad, la distribución de los activos en la curva de Pareto y el bienestar consecuente pueden generar un resultado que el común social

²⁰ Ayala Espino, J., *Mercado, elección pública e instituciones: una revisión de las teorías modernas del Estado*, Porrúa, México, 1996, p. 196.

considere arbitrario e injusto. Suponiendo al conjunto de atributos iniciales de toda persona como producto del azar, Rawls argumenta que las personas deben adoptar la posición de una potencial pista de arranque previa al nacimiento, donde todos son iguales y desconocen el lugar que tendrán en la escala social, siguiendo sus propios intereses y envueltos en este “velo de ignorancia”, tendrían que determinar las leyes e instituciones que deberían erigirse para protegerse así mismos de una posible situación desventajosa que los colocara en un lugar indeseable dentro de la sociedad. De los acuerdos bajo este “velo de ignorancia” se conforma el llamado Contrato Social de Rawls. Como la información de su situación futura es desconocida, este contrato no puede favorecer a ningún individuo o grupo en particular. De estos razonamientos Rawls concluye los dos principios del contrato social:

- I) Cada persona goza de un derecho igual a la más extensiva libertad básica compatible con una similar libertad para los demás.
- II) Las inequidades sociales y económicas son ordenadas de tal manera que se garantiza:
 - a) El mayor beneficio al más miserable.
 - b) Condiciones de libre acceso a las oportunidades para todos.

El “mayor beneficio” se refiere a un nivel de utilidad intrínseca obtenido de una canasta de bienes primarios cuyo consumo aseguraría que todos los individuos tendrán acceso a las mismas ventajas en la curva de posibilidades de producción. En el segundo apartado se expone el derecho a la total movilidad social de los individuos para cambiar sus niveles de bienestar.²¹

Un contrato social como el propuesto por Rawls no sería fácilmente negociado entre todos los agentes. Esto es así porque no tendrían incentivos para aceptar un

²¹ Müller, D., *The public choice approach to politics*, Edward Elgar Publishing Company, Reino Unido, 1993, p. 233.

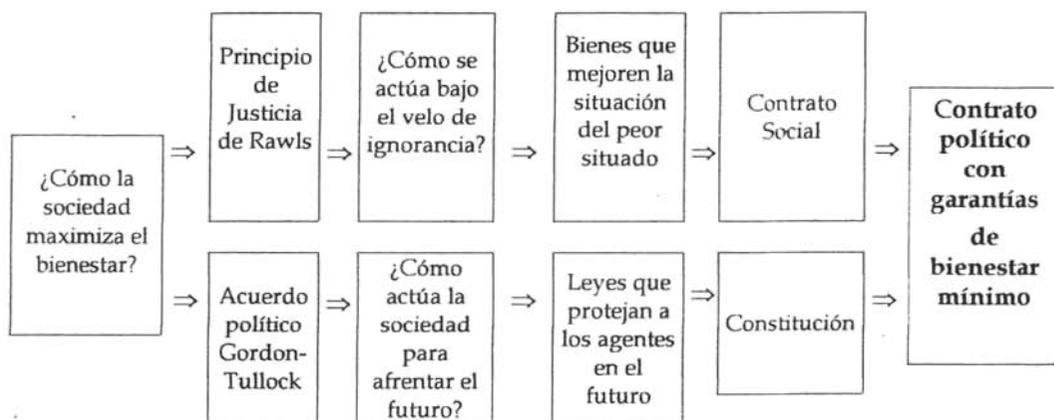
acuerdo que disminuyera su nivel de utilidad y en cambio, sí tendrían incentivos para elevarlo aún en perjuicio de otros. Por eso es necesario que el Estado sea el que promueva y sustente la norma fundamental de convivencia y protección, el contrato social, en el que se fijen reglas y modelen instituciones que consideren las preocupaciones y necesidades de las personas. El premio Nóbel de economía James Buchanan y Gordon Tullock plantearían a la constitución política de un país, el conjunto de reglas de decisión básica en política, como una especie de contrato social rawlsiano producto de la racionalidad y los intereses egoístas de los agentes. Para ambos autores, los individuos no tienen certidumbre sobre su situación específica en el futuro por lo cual, escogen las reglas constitucionales suponiéndose a ellos mismos en situaciones imprevistas.²²

En la actualidad, la mayoría de los estados presentan en sus constituciones fundamentos que garantizan un nivel de bienestar social mínimo para toda la población. Nuestra constitución proclamada en 1917 fue pionera en el mundo en tomar en cuenta los derechos sociales como la educación, la salud y la vivienda. (Ver Diagrama 2). A partir de ella se gesta un diseño institucional que constituye el arquetipo de la política social, ha evolucionado con especial énfasis desde la formación del Estado mexicano moderno, tomando en cuenta las demandas y necesidades de la sociedad.²³

²² Ibid., p. 234.

²³ Sayeg H., *Los derechos sociales en la revolución mexicana*, Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 1985, p. 137.

Diagrama 2. La construcción del contrato social Buchanan-Tullock



Fuente: Elaboración propia con información de Mueller, D., *The public choice approach to politics*, Edward Elgar Publishing Company, Reino Unido, 1993, p. 233.

La política de combate a la pobreza en México

Cada país desarrolla sus propias políticas de combate a la pobreza a partir de las condiciones sociales específicas de su habitantes y de las características del gobierno que las lleva a cabo. En México, la ayuda pública a los marginados se fundamenta en el compromiso de mejorar la calidad de vida de la población, la igualdad de oportunidades y la defensa de los derechos sociales consagrados en la Constitución y las leyes federales de salud, educación y vivienda.

A grandes rasgos, la política de combate a la pobreza se encuentra concebida dentro de una estrategia de desarrollo social definida en 1997 que tiene dos grandes vertientes:

- ◆ Las políticas de acceso universal a los servicios de salud, seguridad social y vivienda, bajo las cuales se pretende beneficiar a todos los individuos.
- ◆ Las políticas de superación de pobreza extrema, que sólo puede disfrutar un

sector de la sociedad determinado por las autoridades (Ver Diagrama 3).²⁴

Diagrama 3. Vertientes de la política social a partir de 1997



Fuente: Elaboración propia con información del *Plan Integral para Superar la Pobreza*, Presidencia de la República, México, 1997, p.15.

Este esquema de acción pública es el resultado de una negociación intensa entre gobernantes y gobernados. En efecto, las demandas de los ciudadanos y la visión particular de los distintos gobiernos han influido en la construcción de instituciones y políticas que persiguen el bienestar social. Como resultado, han

²⁴ *Plan Integral para Superar la Pobreza*, Presidencia de la República, México, 1997, p. 15.

surgido enfoques distintos acerca de la definición de pobreza, del tipo de ayuda que se debe proporcionar, de la canasta de bienes y servicios que es necesario ofrecer, de cuáles instituciones son las más adecuadas a tal efecto y cuál es la coordinación interinstitucional que deben tener.

El apoyo hacia las clases marginadas ha sido conducido por instituciones de distinto tipo en el transcurso del tiempo, desde la época prehispánica, pasando por la etapa de la dominación colonial y la accidentada gestación del Estado mexicano, de un modo asistencial y muy limitado. No es hasta la primera década del siglo XX, una vez que ha concluido la primera revolución social del siglo, que las demandas por procurar un bienestar social básico se elevan al rango de derechos constitucionales. Concluida la lucha armada comenzó la repartición de tierras y se crearon las primeras instituciones de asistencia, salubridad, crédito y vivienda, pero es hasta el periodo cardenista que las políticas sociales se enmarcan en un modelo que pretendía emular al Estado norteamericano de bienestar. En México el sistema de políticas sociales quedó a menudo sesgado por razones de tipo político y económico, si bien se crearon instituciones a nivel federal para garantizar la igualdad de oportunidades, fueron dirigidas principalmente a grupos de trabajadores organizados y a las clases medias urbanas (Ver Cuadro 3).

Cuadro 3. Políticas de atención social y organismos participantes

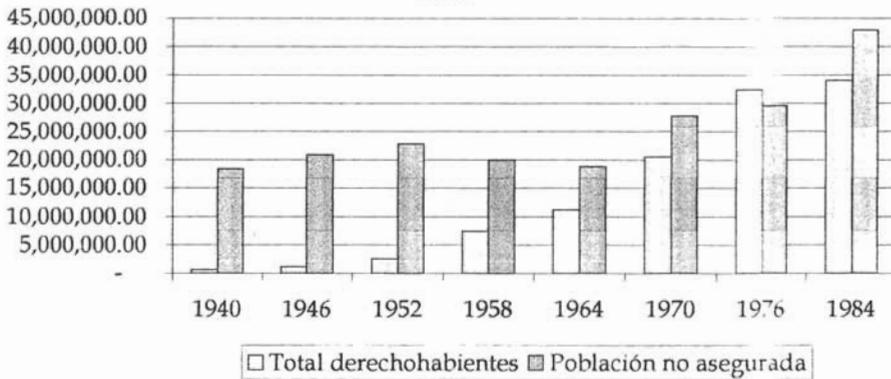
Periodo	Políticas Universales	Organismos	Políticas Focalizadas	Organismos
Revolución mexicana y pacificación del país, 1910-1934	Dotación de tierras.	Consejo Superior de Salubridad, Dirección de Pensiones Civiles, Banco Nacional Hipotecario y de Servicios Públicos.	Dotación de víveres y ropa; construcción de casas para obreros y clase media; creación de organismos de asistencia y salubridad.	Beneficencia Pública
Cardenismo, bases de la modernización del país, 1934-1940	Dotación de tierras; garantías de los derechos laborales de los trabajadores.	Secretaría de Salubridad Pública Centros de Maquinaria Agrícola, Banco de Crédito Ejidal y Nacional de Crédito Agrícola.	Servicios básicos de salud y vivienda.	Secretaría de Salubridad Pública, Secretaría de Asistencia Pública.
Desarrollo estabilizador, 1940-1970	Dotación general de servicios públicos sesgados; aumento del ingreso obrero y agrícola; apoyo a la producción.	Instituto Nacional de Nutrición, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto del Seguro Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A. Comisión de Salarios Mínimos (CEMSA-CONASUPO).	Instalación de centros de asistencia social en las capitales de los estados provistos con casa hogar, internado y asilo.	Secretaría de Salubridad y Asistencia, Instituto Mexicano del Seguro Social Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A. Fondo Nacional para la Habitación Popular (FONHAPO).

Fuente: Elaboración propia con datos de Gallardo, R. y Osorio, J., (coords.), *Los rostros de la pobreza el debate*, México Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), Universidad Iberoamericana (UIA), México, 1998, p. 91.

La creación formal de un amplio aparato institucional de fragmentación social se inicia con la fundación del IMSS en 1943 y posteriormente con la formación del

ISSSTE en 1960, que dotaron a un sector de la población de un conjunto de servicios básicos, sobre todo de salud. Así, en México se instituye un sistema de seguridad social con trato privilegiado a grupos localizados, organizacionalmente fuertes (militares, profesores federales y trabajadores de empresas estatales) y políticamente influyentes (cámaras nacionales y sindicatos). Se configuró entonces, una ciudadanía segmentada y la formación de programas sociales quedó sesgada. En la práctica, millones de personas quedaban excluidas de una canasta de servicios y prestaciones sociales como, seguro social, salario mínimo, salud y vivienda (Ver Gráfica 1).²⁵

Gráfica 1
Número de derechohabientes de las instituciones de seguridad social



Fuente: Zorrilla Arena, S., *50 años política social en México*, Limusa, México, 1988, p. 50.

En el periodo conocido como el desarrollo estabilizador, el Estado asumió un papel rector en el sistema económico. Se consideraba que la pobreza era un problema de coyuntura que se resolvería en tanto el Estado impulsara un crecimiento

²⁵ Bendesky, L. y Rimez, M., "Dos decenios de política social: Del universalismo segmentado a la focalización", en Clavijo, F., *Reformas económicas en México, 1982-1999, Lecturas del Trimestre Económico*, no. 92, Fondo de Cultura Económica, México, 2000, p. 434.

económico que aumentara la oferta de trabajo y los ingresos, de manera que la clave estaba en la inversión del sector público en obras que incidieran en el aparato productivo y tuvieran un efecto multiplicador que necesariamente dotaría de oportunidades a cada miembro de la sociedad. Esta etapa se caracterizó por una estabilidad económica y política jamás alcanzada en la historia moderna del país. En este periodo, la economía mexicana logró tasas de crecimiento anual de 6% durante más de cuatro décadas. De la misma manera, se obtuvieron resultados decorosos para cubrir las demandas sociales, la cantidad de escuelas de educación básica tuvo un crecimiento de 22,208 planteles en 1940 a 128,358 en 1984. En 1940 menos de la mitad de la población era alfabeta y para 1980, el 86% ya sabía leer y escribir. El total de derechohabientes a los servicios de salud se incrementó a proporciones descomunales de 631,099 de personas en 1940 a 34 millones en 1984, aproximadamente la población de Argentina en el año 2000. En materia de comunicaciones, la red de caminos y carreteras creció de 4, 208 kilómetros en 1940 a 52,496 kilómetros cuatro décadas después.²⁶

Sin embargo, durante esta etapa el diseño de la política social estuvo subordinado a la política económica, que privilegiaba la fuerza de trabajo industrial de las zonas urbanas como eje motor del desarrollo económico y, al mismo tiempo, la colusión del sistema político con grupos industriales poderosos propiciaron una severa concentración del ingreso. Para 1979 el 10% de la población más pobre percibió menos del 1% del ingreso y el 10% más rico capturaba el 25% de la riqueza nacional (Ver Cuadro 4).²⁷

²⁶ Zorrilla Arena, S., *50 años política social en México*, Limusa, México, 1988, p. 268.

²⁷ Bendesky, L. y Rímez, M., *op cit.*, p. 434.

Cuadro 4. Concentración del ingreso en los dos primeros y dos últimos deciles de la población

Deciles	1950	1958	1963	1968	1970	1975	1977	1984	1989	1992	1994	1996	1998
I y II	5.6	5.53	3.66	3.42	3.76	1.97	3.29	4.83	4.39	4.28	5.35	4.8	4.2
IX y X	59.4	52.9	58.1	58.2	55.8	62.1	55.1	49.5	53.5	54.18	54.53	52.6	54.1

Fuente: *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2000*, CONAPO, México, 2000.

En los años setenta, se presentaron dificultades para sustentar el proyecto de desarrollo económico y los límites para la incorporación de los grupos sociales más rezagados se hicieron cada vez más evidentes. En consecuencia, en el discurso oficial se adoptó una concepción más amplia de la pobreza, y se determinó el diseño de las políticas para atacarla. Así, en 1973 se creó el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER) que operó hasta 1983. Y cuyo objetivo principal fue conseguir el desarrollo rural integral con un aprovechamiento racional de los recursos naturales y el arraigo de la población en sus lugares de origen. Tal propósito debía lograrse mediante el incremento de la producción agropecuaria, la diversificación de fuentes de trabajo, la construcción de infraestructura social y la dotación de servicios de atención médica a más municipios mediante su incorporación al IMSS. El PIDER debía coordinarse con los gobiernos de cada una de las entidades federativas a través de sus delegaciones regionales, en el marco de los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico (Coprodes). También hubo coordinación de acciones con las secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos, de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y de la Reforma Agraria, y con la Comisión Federal de Electricidad y el Banco Nacional de Crédito Rural. Si bien con el PIDER se tuvieron buenos resultados en obras de pequeña irrigación y de beneficio social, la mayoría de los subprogramas presentaron deficiencias en su operación que condujeron a resultados mínimos o francamente negativos en muchos proyectos

productivos.²⁸

A finales de la década de los setenta, los precios internacionales del crudo alcanzaron niveles jamás observados y la estrategia de política económica consistió en utilizar los recursos petroleros para expandir el mercado interno, crear empleos productivos y suficientemente remunerados, dinamizar ciertas ramas del aparato productivo e incrementar la oferta de bienes de consumo masivo, es decir, los de mayor impacto en las condiciones de los grupos marginados. Se buscaba así que gran parte de la población alcanzara por fin mínimos de bienestar. La política de combate a la pobreza se dirigió al sector rural y a sus actividades productivas, a través del Sistema Alimentario Mexicano (SAM), que perseguía el abatimiento de la desnutrición y la autosuficiencia alimenticia de las comunidades rurales. La estrategia del SAM comprendía todos los eslabones de la cadena productiva y de consumo de alimentos, desde el incremento en la producción de alimentos básicos, hasta diversos apoyos directos al consumo de las mayorías. Sin embargo, su implementación estuvo plagada de problemas que redujeron su potencial, entre ellos: el rechazo de los agricultores a adoptar su paquete tecnológico, los desacuerdos entre sus funcionarios, la Secretaría de Planeación y Presupuesto y la burocracia encargada de poner en práctica los programas específicos, la carencia también de una base social de apoyo entre el campesinado, y la oposición de grandes intermediarios, caciques locales y empresarios de la industria de los alimentos.²⁹

Junto con el SAM, se llevó a cabo un amplio programa, que buscaba abordar el problema de la miseria desde una perspectiva global, conocido como el Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, que daría lugar a la

²⁸ Ordóñez Barba, G., "Eficacia y equidad en el combate a la pobreza en México", en Valencia Lomelí, E., *Los dilemas de la política social ¿Cómo combatir la pobreza?*, Universidad Iberoamericana, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), México, 2000, p. 213.

²⁹ *Ibid.*, p. 214.

Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) cuyo principal objetivo era la dotación de elementos materiales en las zonas rurales marginadas, dotación de agua potable, construcción de caminos, generación de empleos, electrificación rural, desarrollo agroindustrial y servicios de apoyo a la economía campesina, desde el crédito hasta la asistencia técnica y la comercialización de productos. A pesar de los esfuerzos, al comparar los resultados del estudio de COPLAMAR sobre alimentación para 1975 con resultados posteriores a su implementación, encontramos que las desigualdades de la distribución en el consumo no variaron significativamente. La población de escasos recursos, principalmente del medio rural, continuó alejada de una dotación equitativa de alimentos considerados como parte de una dieta adecuada.³⁰

El financiamiento de éstos y otros programas oficiales a gran escala, generó un fuerte déficit que alcanzó hasta el 14.7 % del PIB en 1981. Ni siquiera los recursos generados por el petróleo fueron suficientes para sacar al país de la insolvencia en la que cayó en 1982 con la baja de los precios del petróleo y el alza en las tasas de interés internacionales que pusieron fin al boom interno que caracterizó el inicio de los ochenta e hizo pedazos el proyecto de crecimiento económico. El gobierno decretó medidas encaminadas a atemperar el fuerte desequilibrio económico, entre las que destacaron: una moratoria de pagos del principal de la deuda externa, la devaluación de la moneda en un 500% y la nacionalización de la banca. Una vez iniciado el gobierno de Miguel de la Madrid en diciembre de 1982, se firmó el Segundo Acuerdo de Facilidad Ampliada con el Fondo Monetario Internacional (FMI), que comprometió al gobierno mexicano a reducir el déficit del sector público. Los impactos de esta medida y el crecimiento de los costos de la deuda externa en el presupuesto tuvieron efectos negativos sobre las políticas públicas.

³⁰ *Ibid.*, p. 216.

La política social se desbarató con la bancarrota del Estado y la mayoría de los programas de lucha contra la pobreza que se habían desarrollado durante el sexenio anterior tuvieron que ser suspendidos. Los únicos sobrevivientes de esta debacle fueron organismos y fideicomisos que atendían a grupos focalizados como el Instituto Nacional Indigenista (INI), la Comisión Nacional de Zonas Áridas (CONAZA), entre otros. Además, las políticas salariales y de empleo quedaron supeditadas a la política de ajuste económico. Asimismo, se puso en marcha una política de reestructuración en la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) con el fin de atender sólo a los grupos con más bajos recursos. Es a partir de esta etapa, cuando los gobiernos mexicanos introdujeron cambios drásticos en su concepción de la política social. Inspirados en las políticas promovidas por el Banco Mundial y en un contexto económico de crisis fiscal, en el cual el gasto social dependería las políticas de ajuste fiscal para privilegiar el desempeño macroeconómico.³¹

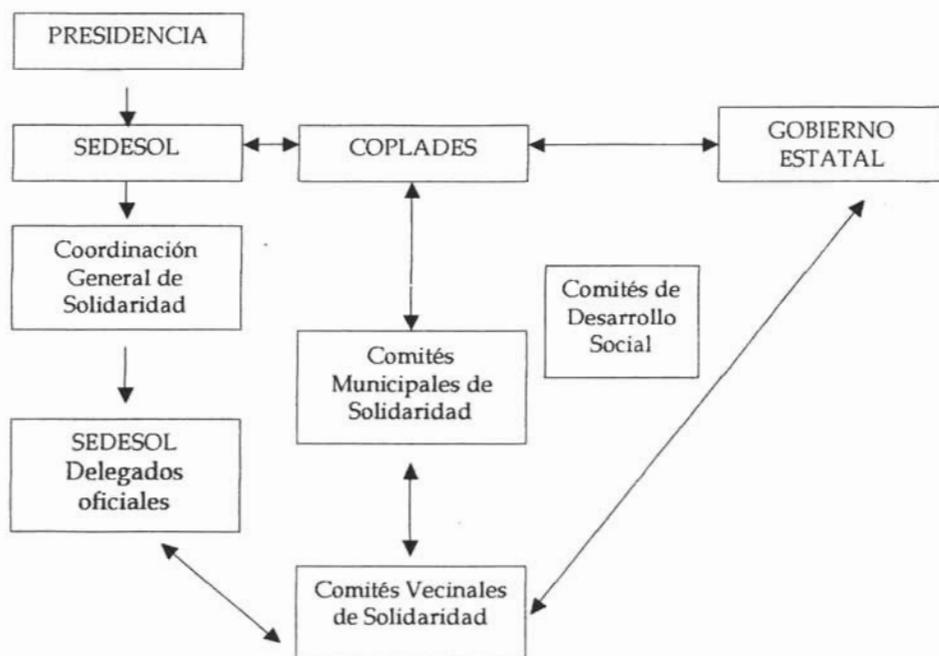
En 1988 la administración de Carlos Salinas comenzaría en medio de una grave crisis política. Las elecciones de ese año se celebraron bajo la sospecha de fraude y existía un profundo malestar entre la población por la situación económica y social en que se encontraba el país. El nuevo gobierno sabía de la urgencia de políticas y resultados legitimadores. En este marco, la problemática de la pobreza y los programas para su combate adquirirían un lugar preponderante en la política social. En diciembre de ese año se dio a conocer el nuevo programa de combate a la pobreza: el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), dirigido a atender a la población que vivía en condiciones de pobreza y especialmente al 19% que se encontraba en pobreza extrema en las zonas rurales y urbanas. Al igual que los programas anteriores, buscaba desarrollar acciones complementarias de bienestar (alimentación,

³¹ Rimez Marcos y León Bendesky, *op cit.*, p. 435.

salud y educación) con la asignación de becas escolares y subsidios a alimentos, de dotación de infraestructura básica (agua potable, alcantarillado, vías de comunicación, drenaje, electricidad, reparación de escuelas, vivienda y la construcción de hospitales) con aproximadamente 70% del Ramo 26, nombrado Solidaridad y Desarrollo Regional, el restante 30% se destinó a la promoción de proyectos productivos como el financiamiento de microempresas, pequeños créditos a campesinos y a la creación de cajas de ahorro popular. Al mismo tiempo, el programa estimulaba la participación organizada de los beneficiarios en la planeación y ejecución de las obras, a través de la creación de una red de comités, conocidos como "comités de solidaridad" que tenían por base a las comunidades locales. Se pretendía que la participación fuera decisiva para definir qué programas y proyectos serían asignados a las comunidades. Sin embargo, el Ejecutivo tenía un amplio poder de gestión sobre el destino de los recursos, a finales de 1988 se creó la Comisión Nacional del Pronasol formada por miembros del gabinete y un coordinador general designado por el mismo Presidente de la República cuyo papel principal era el de participar en los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD) en los que se definían, controlaban y evaluaban los proyectos de infraestructura social y productiva del Pronasol a través de los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADES) (Ver Diagrama 4). Algunos autores destacaron que si bien en teoría las decisiones de programación serían tomadas en el seno de las COPLADES estatales, en la práctica muchas de las decisiones relevantes eran tomadas por los delegados federales, que en último término decidían las partidas asignadas a los programas específicos, por lo que surgía una incongruencia entre las demandas expuestas en los Comités de Solidaridad a nivel local y los recursos asignados. A opinión de los investigadores Guillermo Trejo y Claudio Jones, el manejo centralizado del gasto a través de asignaciones directas de los delegados a los

comités comunitarios o las dependencias federales, resultó una forma de ampliar la influencia de la federación en el territorio.³²

Diagrama 4. Estructura básica organizacional del Pronasol



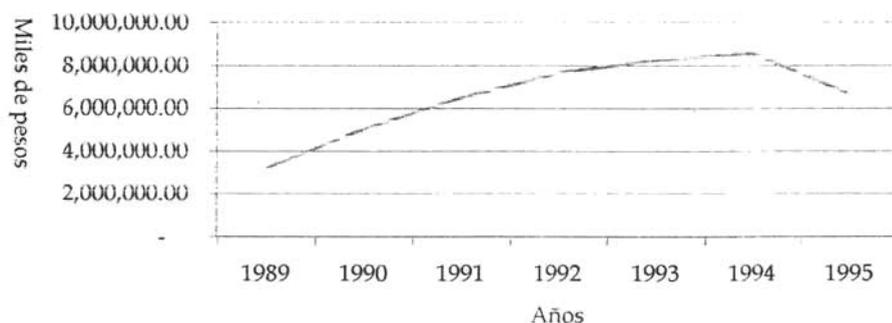
Fuente: García Junco, D., *Confronting poverty in México: an overview of social policy*, Centro de Investigaciones Económicas, México, 1998, p. 19.

Asimismo, durante el tiempo en que operó el Pronasol se desató una fuerte controversia acerca de la verdadera función que tenía en el gobierno salinista. El investigador Raúl Trejo Delabre señala por ejemplo, la campaña multimillonaria de publicidad realizada en radio y televisión para promover el Pronasol como proyecto social del presidente Salinas, y que ayudó a incrementar significativamente la

³² Trejo, G. y Jones, C., "Political dilemmas of welfare reform", en Kaufman, S. y Trejo, L., *México under Zedillo*, Lynne Rienner Publishers, Colorado, 1998, p. 89.

popularidad del Ejecutivo y a paliar el descontento social, según Trejo Delarbre, el Ejecutivo buscaba fortalecer su legitimidad política y para ello creó alianzas con los grandes consorcios de comunicación, a cambio de distintos tipos de beneficios. El presidente Salinas dedicó buena parte del tiempo de su administración a la difusión del programa, casi cada fin de semana se dedicaba a visitar las zonas donde los proyectos de solidaridad se llevaban a cabo convirtiéndose en su figura emblemática. A su vez, el presupuesto asignado a Solidaridad fue creciendo considerablemente a lo largo del sexenio. Pasando de 1,600 millones de pesos en 1989 a 3,200 millones en 1990, y alrededor de 8,258 millones de pesos en 1993, un impresionante crecimiento medio de 29.03% cada año (Ver Gráfica 2).³³

Gráfico 2
Ramo 26 Solidaridad y Desarrollo Regional
(Miles de pesos de 1993)



Fuente: *Cuarto Informe de Gobierno de Ernesto Zedillo*, Presidencia de la República, México, 1998.

Un estudio econométrico realizado por los investigadores Juan Molinar y

³³ En noviembre de 1990, el 78% de los mexicanos no estaban familiarizados con el Pronasol. Después de aquella campaña en julio de 1991 el 72% sabía lo que era ese programa y el 63% recordaba su lema "Unidos para progresar", Trejo Delarbre, R., Ponencia presentada en el Seminario. *Superación de la pobreza* organizado por la Universidad Nacional Autónoma de México, en el Banco Interamericano de Desarrollo y la Secretaría de Desarrollo Social en la Unidad de Seminarios de la UNAM, México, febrero de 1999.

Jeffrey Weldon indican que durante las elecciones para legisladores federales y algunas gobernaturas estatales en 1991, la situación política del PRI a nivel estatal resultó ser una variable más significativa para determinar como se había asignado los recursos de Solidaridad que los mismos índices de pobreza registrados en esas entidades. En su análisis usaron como variable dependiente, el gasto asignado de Sedesol a nivel estatal (TOTAL SEDESOL) y como variable independiente indicadores de distinto tipo, como la severidad de la pobreza a nivel estatal (POBREZA) (Ver Cuadro 5), el apoyo a Cárdenas a nivel Estatal en 1988 (CARDENAS 1988) o al PAN (PAN 88), las elecciones federales de 1991 (ELECCIÓN 1991) y las elecciones estatales en esos estados (CARDENAS*ELECT) ó (PAN*ELECT) en ese mismo año. Este análisis sugiere que la asignación de los recursos se sesgó hacia los estados donde el PRI logró mayor representatividad política, perjudicando los estados donde el partido había perdido posiciones electorales.³⁴

Cuadro 5. Determinantes de los gastos del Programa Nacional de Solidaridad

Variable dependiente: TOTAL Pronasol			
<u>Variable</u>	<u>Coefficiente</u>	<u>Error estándar</u>	<u>t-stat</u>
INTERCEPTO	0.109	0.025	4.10
POBRES	-0.132	0.060	-2.21
CARDENAS 88	-0.042	0.033	-1.27
ELECCIÓN 91	-0.027	0.015	-1.78
CARDENAS*ELECT	0.177	0.061	2.89

Número de observaciones = 31

R cuadrada = 0.385

Fuente: Molinar Horcasitas, J. y Weldon, J., "Electoral determinants and consequences of national solidarity", en Cornelius Wayne, A., *Transforming state - society relations in México: The National Solidarity Strategy*, Center for U. S. - Mexican Studies University of California, San Diego, 1994, p. 134.

³⁴ Molinar Horcasitas, J., y Weldon, J., "Electoral determinants and consequences of National Solidarity", en Cornelius Wayne, A., *Transforming state society relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*, Center for U.S. -Mexican Studies, University of California, San Diego, 1994, p. 134.

En la tabla anterior, se puede observar una fuerte correlación entre el apoyo a Cuauhtémoc Cárdenas en 1988 y los gastos del Pronasol en 1990 cuando son relacionadas con la variable de elecciones de 1991. El coeficiente para el apoyo a Cárdenas en 1988 (CARDENAS 1988) contra el total del gasto en Pronasol cuando no concurren elecciones federales es -0.042 , indicando que el gobierno dirigió más recursos del Pronasol a aquellos estados que fueron leales al PRI, mientras que castigó a aquellos estados que habían votado por la oposición. Sin embargo, cuando en ese mismo año se presentaron elecciones estatales, la tendencia hacia el coeficiente de CARDENAS 88 se vuelve positivo (0.135), sumando -0.042 con la variable *dummie* CARDENAS* ELECT, 0.177 , que en este caso se válida. Posiblemente con la estrategia de intentar retornar el apoyo de los votantes o para premiar a aquellos que continuaron siendo fieles al PRI en estados que se volvieron bastiones de la oposición.

Cuadro 6. Determinantes de los gastos del Programa Nacional de Solidaridad II

Variable dependiente: TOTAL PRONASOL			
Variable	Coeficiente	Error estándar	t-stat
INTERCEPTO	0.090	0.021	4.28
POBRES	-0.106	0.066	-1.61
PAN 88	0.030	0.055	0.54
ELECCIÓN 91	0.095	0.024	3.93
PAN*ELECT	-0.483	0.112	-4.32

Número de observaciones = 31

R cuadrada = 0.463

Fuente: Molinar Horcasitas, J. y Weldon J., *op. cit.*, p. 134.

En el caso del PAN (Ver Cuadro 6), cuando hubo elecciones para elegir gobernador en aquellos estados que dieron más votos al partido en 1988, en el que la variable *dummie* PAN*ELECT es igual a 1, la relación negativa, de la suma $0.030 + (-0.483)$, en la entrega de apoyos es considerablemente alta (-0.453). Esto parece indicar

que en este caso operó una estrategia de castigo más que de convencimiento a los votantes a retornar su voto al PRI. Ya que la mayoría de los que votaron por Cárdenas en 1988 lo habían hecho con anterioridad por el PRI, mientras que los que dirigieron el voto por el PAN siempre han conservado su postura opositora. En tal caso, se asumía que era más fácil esforzarse por recobrar los votos al partido oficial recientemente perdidos que habían votado por Cárdenas, figura política relativamente nueva para las masas, que aquellos otorgados al PAN en otras ocasiones.

Por su parte, Trejo y Jones señalan que en los estados donde la presencia política de la oposición era mayor, el gobierno federal optó por representantes regionales de solidaridad con fuerte capacidad política y estimuló la formación de organizaciones comunitarias y Comités de Solidaridad que mantuvieran trato cercano con la federación y que compitieran con los partidos de oposición. Mientras que en los estados donde mantenía el monopolio político como Chiapas, Oaxaca y Veracruz, asignó delegados de bajo perfil político y desalentó la organización de comités más representativos con el fin de no estimular una competencia política con el PRI. Las críticas en ambos casos apuntan a que una lógica de tipo clientelar y electoral había contaminado las líneas operativas de Solidaridad.

En medio de la crítica de investigadores, políticos y ciudadanos en 1992 surge la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), con el fin de darle carácter institucional a la política de combate a la pobreza. Sedesol se constituyó con facultades en campos de acción inéditos o absorbidos de otras secretarías, diseñando y ejecutando políticas de desarrollo regional, apoyos a la producción, vivienda, programas de abasto popular, atención a zonas áridas y pueblos indígenas.

Finalmente, a mediados de 1994, el director de análisis de la Dirección General de Evaluación y seguimiento de Sedesol del Comité de Evaluación del Pronasol,

Gabriel Tarriba Unger, reconoció que el programa no estuvo exento de errores en el diseño de sus políticas y durante su implementación. Afirmó que no siempre fue posible asignar el gasto a las regiones con los índices más altos de pobreza. En algunos casos, existió sesgo en el gasto dirigido a las comunidades urbanas sobre las regiones menos pobladas, por el mayor poder de gestión en las primeras zonas. Tampoco la selección de programas y proyectos coincidió siempre con las carencias más importantes de cada región porque eran los propios beneficiarios, sin ningún tipo de asesoría los que determinaban el destino de los recursos, decisiones que no necesariamente correspondían en la satisfacción de las necesidades que mejoraran sus condiciones de vida.³⁵

En resumen, más allá de la fuerte polémica que desató su presunta función clientelar, el Pronasol no contemplaba mecanismos tácitos para estimular el agrupamiento, la búsqueda de información y la capacidad de demanda de los más desamparados que suelen carecer de medios de organización y gestión. Quizá lo más importante de la controversia que desató el programa, fue la preocupación que generó entre la sociedad por el manejo adecuado de los recursos. Para finales de sexenio, la crítica alcanzó tales proporciones, que fue una de las razones de peso para su profunda reestructuración en los años siguientes. Nunca como entonces, la demanda ciudadana tuvo la capacidad suficiente para influir en el giro de la estrategia de combate a la pobreza y en la transformación de su aparato institucional.³⁶

³⁵ Tarriba Unger, G., *Evaluación del programa de combate a la pobreza de México*, ponencia presentada en el seminario taller sobre evaluación y seguimiento de los resultados de los fondos y programas sociales de América Latina, Red Social, Paipa, Colombia, 1994.

³⁶ Para profundizar este tema, véase a Cornelius Wayne, A., *Transforming state - society relations in México: The National Solidarity Strategy...*, Universidad de California, que es una compilación de trabajos de investigación sobre el Pronasol, y a Ames, Barry, *The politics of public spending in Latin America*, Universidad de Washington.

II. Reformas en práctica: El cambio de estrategia en la política social 1994-2000

"Es la condición de marginación, y no ningún elemento de tipo cultural, técnico, religioso, de preferencia ideológica o de afiliación política la que define la incorporación de los beneficiarios a los programas de apoyo social".
Carlos Jarque, ex titular de la Secretaría de Desarrollo Social, enero 2000.

En el capítulo anterior se expusieron las características particulares en las que se origina y desarrolla la acción pública de combate a la pobreza en nuestro país, un accidentado proceso de formación de instituciones y políticas fruto del cabildeo activo de la sociedad y el Estado. En efecto, las instituciones son construcciones históricas que, a lo largo de su evolución (origen, estabilización y cambio), los individuos erigen expresamente y que asumen características peculiares, de acuerdo a los rasgos estructurales dominantes de una determinada economía y sociedad. Así también, las instituciones deben transformarse conforme estos rasgos cambien.

Las instituciones son el conjunto de reglas que articulan y organizan las interacciones económicas, sociales y políticas entre los individuos y los grupos sociales. Las instituciones estatales con fines sociales tienen el objeto de restringir las elecciones individuales egoístas para buscar la cooperación y la coordinación necesarias para la solución de los problemas que preocupan a la sociedad, entre ellos la pobreza. La coordinación de acciones colectivas con fines sociales requiere a menudo de la intervención estatal porque los individuos no se organizan espontáneamente para alcanzar sus intereses de grupo. Según el economista Mancur Olson la conducta maximizadora de los individuos produce una tensión o conflicto entre la racionalidad individual y el logro de objetivos comunes, para lograr interactuar en grupo requerirían de coerción o de unos incentivos muy poderosos. El Estado proporciona ambas condiciones porque puede actuar como tercera fuerza,

más o menos autónoma de los grupos y mediante una red de instituciones facilitaría la toma de decisiones colectivas. Así por ejemplo, la construcción de un contrato social que garantice niveles mínimos de bienestar mediante la construcción de instituciones formales, representa un producto de la cooperación por los individuos preocupados por la protección de todos. Las instituciones formales se constituyen de las reglas escritas en leyes y reglamentos cuya aplicación y cumplimiento de estas instituciones es obligatoria y se requiere de un poder coercitivo para hacerlas cumplir.³⁷

La pobreza y el orden legal

Los múltiples colapsos económicos y conflictos sociales de diverso origen y alcance, gestaron en el siglo XX al Estado como la agencia principal de la protección, compensación, subsidiaridad, seguridad y desarrollo social. El punto culminante de la revolución legal en los estados nación ocurrió en el momento en que, además de derechos civiles y políticos, la mayor parte de ellos reconocieron constitucionalmente a sus ciudadanos derechos sociales. Es por su calidad de ciudadano, como miembro de la sociedad y del Estado que la persona tiene derecho a una vida digna, provechosa y segura y, por tanto, a reclamar la atención del Estado sobre las privaciones, exclusiones y contingencias que enfrentan sus vidas, sobre todo si son consideradas injustas, inhumanas y agraviantes.³⁸ El contrato legal más importante de los estados modernos es la Constitución donde se exponen las restricciones institucionales básicas, los derechos y obligaciones de los individuos. En nuestra carta magna el combate a la pobreza se fundamenta en la defensa de los derechos sociales

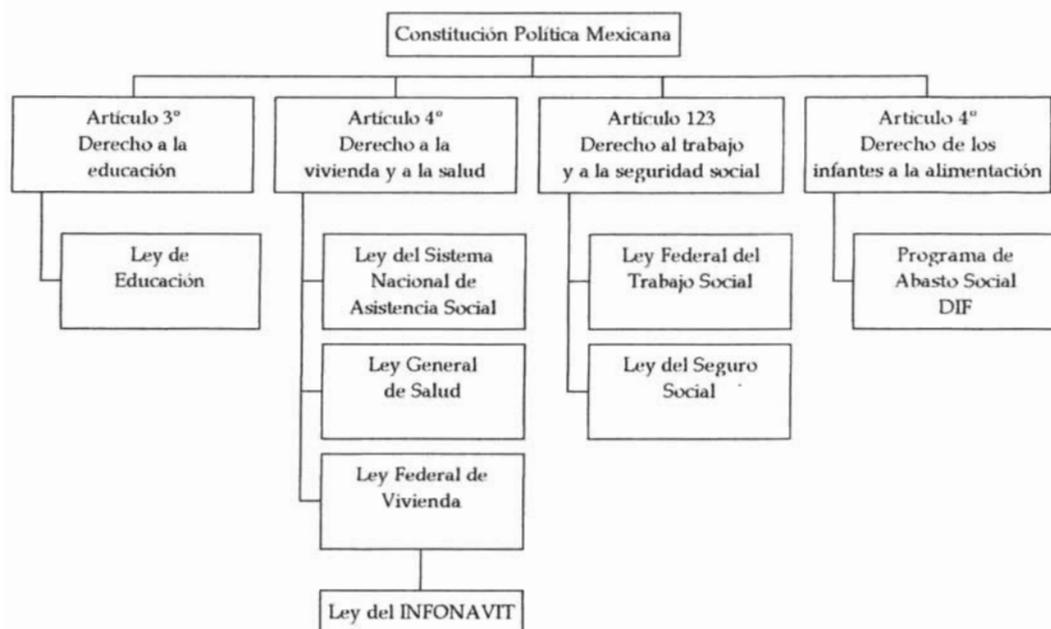
³⁷ Ayala Espino, J., *Mercado, Elección Pública e Instituciones...*, op. cit., p. 45.

³⁸ Aguilar, L., "Sociedad Civil y Política Social", en *Mercado de Valores, Nacional Financiera*, octubre de 1998, p. 45.

básicos para toda la población que garantizan la satisfacción de las necesidades mínimas. En el artículo 25 de la Constitución se otorga al Estado mexicano la rectoría en el proceso de desarrollo para asegurar que éste sea incluyente, que fortalezca la soberanía de la nación y el régimen democrático, mediante el fomento del crecimiento económico, la creación de empleos y una más justa distribución de la riqueza, para el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de las personas, grupos y clases sociales. En seguimiento a lo anterior, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) es la institución creada para atender los temas específicos de pobreza, sus funciones están definidas de conformidad con, el artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.³⁹

En el caso de la educación, el artículo 3º de la Constitución establece el derecho universal a la educación básica, pero la condiciona a que debe ser laica, es decir, ajena a toda doctrina religiosa, debe fomentar los valores de la democracia y el nacionalismo y tener un carácter humanista. La educación que imparta el Estado deberá ser gratuita y la educación básica, que comprende los niveles preescolar, primaria y secundaria, será obligatoria. El derecho a la educación ha sido coordinado por la Secretaría de Educación Pública y las acciones que lleva a cabo están detalladas en el Plan Nacional de Educación (Ver Diagrama 5).

³⁹ Sayeg Helu, *op cit.*, p. 23.

Diagrama 5. Derechos sociales en el Estado mexicano y su derivación en leyes

Fuente: Gallardo R. y Osorio J., (coords.), *Los rostros de la pobreza el debate*, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, Universidad Iberoamericana, México, 1998, p. 144.

El artículo 4º constitucional establece las garantías de acceso universal a los sistemas de salud. Existen dos formas de acceso al derecho a la salud, como derechohabiente de las instituciones encargadas de la seguridad social (IMSS, ISSSTE, PEMEX, etcétera) y como sujeto de atención de las instituciones que atienden a todo tipo de población (Secretaría de Salubridad y Asistencia, Dirección para el Desarrollo Integral de la Familia, o servicios de salud pública de los estados). El artículo 4º defiende también el derecho universal a la vivienda. Las entidades federales encargadas de brindar servicios de vivienda son el Instituto Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT), para los trabajadores del sector privado

y el Fondo para la Vivienda del Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), para los burócratas. Así como el Fondo para la Vivienda (FOVI) y el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONAHPO) que se encargan de atender a familias de bajos ingresos que buscan financiamiento para la compra o la construcción de una vivienda e instituciones alternas a nivel local como el Instituto para la Vivienda (INVI).

El derecho a la alimentación para los infantes aparece en el artículo 4º de la Carta Magna, las bases sobre las que norma su ejercicio se encuentran estipuladas en las leyes federales de Educación, de Salud, de Trabajo, del Seguro Social, y la Ley del Sistema Nacional de Asistencia Social.⁴⁰ Actualmente, la alimentación es objeto de atención especial en programas específicos contra la pobreza que proporciona subsidios diferenciados a productos de consumo básico, por ejemplo DICONSA se encarga de proporcionar leche en zonas marginadas, mientras que los desayunos escolares y la dotación de despensas a grupos focalizados de la población son parte de los programas de la Dirección para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).⁴¹ (Ver Diagrama 6).

⁴⁰ Gallardo, R. y Osorio, J. (coords.), *Los rostros de la pobreza el debate*, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, Universidad Iberoamericana, México, 1998, p. 144.

⁴¹ *Ibid*, p. 145.

Diagrama 6. Instituciones sociales por área de atención

SALUD	VIVIENDA	NUTRICION	EDUCACION	EMPLEO
IMSS	INFONAVIT	SAGAR	SEP	STPS
ISSSTE	ISSSTE	DIF		SARH
DIF SSA	DIF	DICONSA		PEMEX
SDN	SDN	LICONSA		
SM	SM			
PEMEX				

Organismos:

IMSS	Instituto Mexicano de Seguro Social
ISSSTE	Instituto del Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado
DIF	Desarrollo Integral para la Familia
SSA	Secretaría de Salubridad y Asistencia
PEMEX	Petroleos Mexicanos
INFONAVIT	Instituto Nacional del Fondo Naciot para la Vivienda de los Trabajadores
SAGAR	Secretaría de Agricultura y Recursos Hidraulicos
SEP	Secretaría de Educación Pública
STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
SDN	Secretaría de la Defensa Nacional
SM	Secretaría de Marina

Fuente : García. D., *Confronting poverty in Mexico : An overview of social policy*, Centro de Información y Docencia Económica, México, 1997, p. 17.

Demanda y cambio institucional: el Plan Integral para la Superación de la Pobreza y el Progreso

Dada la cantidad de intereses y la dinámica en la que opera la sociedad, las estructuras institucionales y las propias instituciones no pueden permanecer fijas a lo largo del tiempo. Las instituciones cambian porque los precios relativos para

participar en el campo político o económico varían irremediabilmente, o bien para disminuir los costos de transacción que implican las relaciones políticas o económicas, para encarar problemas de agencia principal, en función de las preferencias políticas y sociales, o por los cambios en la distribución del poder. La innovación institucional, y en particular la creación de instituciones eficientes, es una tarea difícil, porque se trata de una negociación compleja de demandas conflictivas, entre agentes con intereses diversos y contradictorios. En el siguiente diagrama se puede apreciar un ejemplo de la interacción entre dos grupos distintos con el Estado para que éstos puedan satisfacer una demanda de cambio institucional, como canales de comunicación se suele hacer uso de entidades como organizaciones o asociaciones civiles (Ver Diagrama 7). Es en estos escenarios donde cada grupo plantea sus demandas y a través de la gestión política se procura la convergencia de intereses entre grupos contrarios y el Estado. De este arduo proceso se gestan nuevas instituciones con adecuaciones que les permitan atender las fluctuaciones en los precios relativos o las preferencias con el paso del tiempo. La creación de instituciones nuevas, eficientes, creíbles, y aceptadas por todos los agentes involucrados, es un proceso largo, que involucra simultáneamente aspectos técnicos, administrativos y políticos, muy propios para cada región y espacio temporal. Por tanto, las instituciones resultantes cuentan con características únicas y un desempeño variable en distintos países.⁴²

⁴² Grindle M. S., *Audacious Reforms: Institutional Invention and Democracy in Latin America*, Johns Hopkins University, Baltimore, 2000, p. 29.

Diagrama 7. Dinámica del cambio institucional entre el Estado y grupos con distintas demandas

Fuente: Elaboración propia con datos de Grindle, M. S., *Audacious reforms: Institutional invention and democracy in Latin America*, Johns Hopkins University, Baltimore, 2000.

En la nueva escuela institucionalista se presentan dos teorías que se complementan entre sí para explicar la interrelación de fuerzas que puede gestar un cambio institucional dentro del campo de las políticas públicas. Los institucionalistas comparativos perciben al proceso de cambio institucional como un proceso tumultuoso bajo el cual los grupos compiten por el dominio en arenas políticas, económicas y sociales particulares, donde conflictos previos pueden influir sobre la naturaleza de los conflictos actuales. El cambio institucional se dibuja entonces con la ayuda de herramientas analíticas, sociológicas e históricas. En un plano más acotado, la perspectiva de la Teoría del Rational Choice, establece que el incentivo más importante para los políticos como todo *homo economicus* es la maximización del beneficio. Por lo que, los políticos realizan acciones estratégicas que les permitirá

obtener la mayor ganancia posible, ya sea en votos, influencia o sobrevivencia política. Bajo estos dos enfoques se trata de explicar cómo cambian las instituciones a través del tiempo, su arquitectura se ve notablemente influenciada tanto por los antecedentes de conflictos previos por la demanda de bienes, derechos o servicios, como por las acciones maximizadoras de los políticos para complacer a los grupos en pugna y prolongar lo más posible su permanencia en el poder o, cuando menos, su presencia en el escenario político.⁴³

Cuadro 7. Crisis de legitimidad del Estado y reformas a las políticas públicas en América Latina. Casos de estudio.

País	Año	Crisis	Reformas
Argentina	1984-1994	Crisis económica. Manifestaciones en contra de la represión militar de los 80's	Mesas de discusión Reforma electoral Reformas a la Constitución Agresivo plan de estabilización económica
Bolivia	1991-1993	Movilización de grupos étnicos y usualmente marginados de apoyo	Descentralización del gasto social Mesas de discusión con grupos excluidos
México	1994-1995	Aparición del Ejército Zapatista Crisis económica Asesinatos políticos	Reforma Electoral Descentralización de Recursos del Ramo 26 Creación del Progreso
Venezuela	1989	El Caracazo: Protestas masivas sin precedentes en la capital del país contra el gobierno federal.	Reforma electoral y descentralización

Fuente: Elaboración propia con datos de Grindle, M. S., *Ibid*, p. 202.

El diseño de políticas para la distribución de la riqueza en países de América Latina como Venezuela, Bolivia, Argentina y México, se ha definido en el marco de un intenso debate entre las principales fuerzas políticas y la sociedad civil inmersas

⁴³ Grindle, M. S., *Ibid*, p. 25.

en serias crisis políticas que condujeron a los regímenes a iniciar un arduo proceso de reforma encaminado a disminuir el despotismo del gobierno central sobre las regiones locales y las antiguas prácticas de clientelismo electoral (Ver Cuadro 7). En Venezuela, la clase política fue cimbrada por la percepción de una clara amenaza para la sustentabilidad del Estado. El inesperado y masivo brote de violencia del "Caracazo", a principios de 1989, los convenció del declive de la legitimidad institucional y el desgaste del que habían sido testigos por varios años había alcanzado finalmente el punto de quiebre. En Bolivia, un caso similar aconteció en la gestión del presidente Sánchez de Lozada durante la cual se llevaron a cabo reformas como la Ley de Participación Popular, que proveyó de legitimidad y recursos para que las comunidades locales tuvieran más injerencia en los servicios municipales y los niveles de educación y sanidad que estaban en condiciones deplorables, producto de la naturaleza disfuncional de las instituciones públicas que amenazaban también la sustentabilidad del poder político. En los casos mencionados hay evidencia que la clase política regente se vio forzada a llevar a cabo reformas que aseguraran la legitimidad de las instituciones a largo plazo y la gobernabilidad de cada país, aún aquellas que implicaran la merma de su propio poder. En cada caso la clase política al mando trató a toda costa de conservar la mayor cuota de poder posible, pero los conflictos y las demandas acumuladas en algunos casos llegaron a ser tan aireadas que se prefirió ceder la estafeta a grupos políticos rivales con tal de no poner en peligro su existencia y la del mismo Estado.⁴⁴

En México, en el último año de mandato de la presidencia de Carlos Salinas de Gortari, sucedió una serie de acontecimientos que alteraría para siempre el orden político, económico y social del país, y con ello, originaría una transformación gradual, pero radical en la percepción del combate a la pobreza. En efecto, en

⁴⁴ Grindle, M. S, *Ibid*, p. 202.

diciembre de 1994, estalló una crisis económica que mermó los recursos para ejercer el gasto social. Al mismo tiempo se gestó una crisis política que pondría en tela de juicio el manejo del Pronasol y muchas instituciones del país y además, un intenso debate ideológico entre tecnócratas sobre la estructura, fundamentos y objetivos del programa. Todo ello conduciría al final del Pronasol y al surgimiento de una nueva estrategia para el combate a la pobreza, que puede explicarse dentro de la dinámica de cambio institucional anteriormente expuesta.

No había terminado el primer día de 1994 cuando se dio a conocer un movimiento armado encabezado por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional el cual, tomó por asalto municipios de la región de los Altos de Chiapas y declaró la guerra al gobierno mexicano argumentando la severa pobreza sufrida por comunidades enteras en Chiapas y en todo el territorio mexicano. Aún no se había acabado de asimilar este acontecimiento cuando el país volvió a cimbrarse por la noticia del asesinato del candidato del partido oficial a la Presidencia de la República, Luis Donaldo Colosio Murrieta. Y no había terminado el sexenio salinista cuando una vez más otro homicidio, esta vez el del Secretario General del partido oficial, José Francisco Ruíz Massieu, volvía a sacudir violentamente la estabilidad política nacional. Las percepciones de incertidumbre hicieron presión sobre el peso mexicano y el mercado de valores, al principio con una desaceleración en la entrada de capitales y después con su salida precipitada. En la última etapa del gobierno de Salinas se manifestó la tendencia hacia un creciente déficit en la balanza de pagos, para 1994 el grado del déficit en su cuenta corriente alcanzó el 8% del PIB y se pronosticaba su incremento hacia 1995. Debido a que no era recomendable utilizar los fondos de la reserva, diversos analistas aconsejaron la ampliación de la banda de flotación para permitir una devaluación más marcada del peso y un ajuste gradual que no pusiera en peligro el equilibrio macroeconómico.

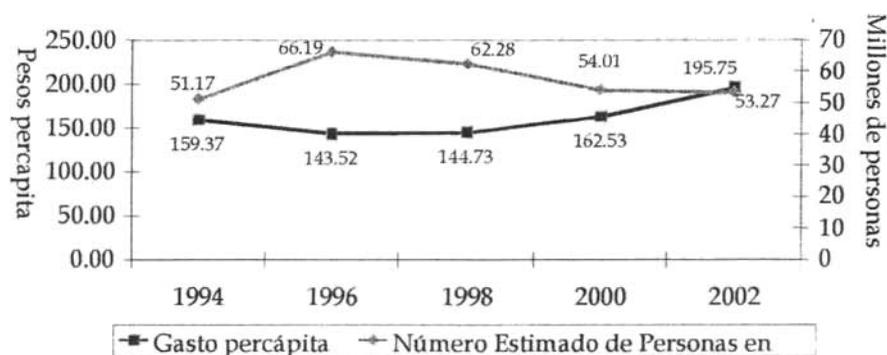
A pesar del riesgo que comenzaban a mostrar los indicadores, la presidencia no parecía dispuesta a devaluar el peso, y utilizó las reservas monetarias del país para defender el tipo de cambio. Para algunos analistas, la negativa de devaluar la moneda tenía claros motivos políticos: evitar burbujas inflacionarias y controlar otros indicadores económicos que repercutieran negativamente en el resultado del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en las elecciones del 21 de agosto de 1994, bajo un ambiente de floreciente competencia política.⁴⁵ El asesinato del secretario general de ese partido junto con el resurgimiento del conflicto armado en Chiapas, aceleraron la fuga de capitales a tal grado que el 20 de diciembre la administración recién entrada anunció que permitiría la devaluación de la moneda en 15% con relación al dólar. Esta medida no pudo aliviar la presión sobre el peso, por el contrario, los inversionistas alarmados la consideraron insuficiente, conscientes que las reservas de México se habían reducido 29 mil millones de dólares en febrero a menos de 7 mil millones en diciembre, iniciaron una liquidación generalizada de valores y bonos en moneda nacional, lo que condujo a una crisis económica de proporciones sólo comparadas a la crisis de la deuda de 1982.⁴⁶ El consumo privado cayó 12.9% en 1995. La inflación anual se disparó hasta el 60% en diciembre de 1995. El desempleo abierto aumentó de un promedio de 3.7% en 1994 a un máximo de 6.3% en septiembre de 1995. Durante 1995, se perdieron más de un millón de empleos en el sector formal y la remuneración media en el sector manufacturero cayó 12.5%. Aún cuando la tasa de desempleo abierto bajó durante 1996 a 5.5% en promedio, los salarios reales

⁴⁵ De acuerdo al destacado economista Rolando Cordera las principales causas de la crisis económica fueron: "La excesiva dependencia al ahorro externo, sobre todo de instrumentos de inversión de corto plazo y la tendencia a la sobrevaluación, que fue utilizada como ancla estabilizadora con el interés por lograr unas elecciones tranquilas y favorables al gobierno", en Cordera Campos R., *Crónicas de la Adversidad*, Cal y Arena, México, 1999, p.270.

⁴⁶ Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas, "La crisis del peso mexicano", en *Este País* No. 40, México, julio 1995, p. 40.

continuaron su caída.⁴⁷ En suma, entre el inicio de la crisis en diciembre de 1994 y julio de 1997, los salarios reales manufactureros bajaron un 39%. Se calcula que el número de personas en condición de pobreza se disparó de 51.17 millones en 1994 a 66.19 millones de personas en 1996, en tanto que el gasto per cápita real para la superación de la pobreza disminuía de 159.37 en 1994 a 143.52 en 1996 (Ver Gráfica 3).⁴⁸

Gráfica 3.
Gasto real percápita para la superación de la pobreza v.s.
Millones de personas pobres



Fuente : Elaboración propia con datos de *Un México Posible*, Presidencia de la República, México, 2004, *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 1998*, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México, 1998. y *Primer Informe de Gobierno*, Presidencia de la República, México, 2001.

En respuesta, el gobierno de Ernesto Zedillo estableció en enero de 1995 un Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (AUSEE) que consistió en una disminución del gasto público en 1995 del 5%, la contención salarial, el alza de la tasa de interés y la flotación del tipo de cambio, medidas que afectarían

⁴⁷ Lusting, N. y Székely, M., *México: Evolución económica, pobreza y desigualdad*; PNUD, Washington D. C., diciembre de 1997, p. 15.

⁴⁸ *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares*, Instituto Nacional de Geografía Estadística e Informática, México, 1998.

principalmente la economía doméstica de millones de mexicanos que ya habían resentido seriamente los primeros efectos de la crisis. En vista que no había señales de una recuperación a corto plazo y del deterioro de los indicadores macroeconómicos, además de la presión que ejercieron las condiciones del paquete de salvamento crediticio de 50,000 millones de dólares negociado con el gobierno de Estados Unidos, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, el gobierno envió al Congreso de la Unión a principios de marzo el Programa de Acción para Reforzar el AUSEE (PARAUSEE), cuyas medidas comprendieron el aumento del IVA de 10 al 15%; la disminución del gasto público programable hasta en 9.8%; el aumento del precio de la gasolina en 35% y de las tarifas eléctricas en 20%. Nuevamente se llevaba a cabo un drástico programa de ajuste que impactaba negativamente a las mayorías y adquiriría un rápido efecto de empobrecimiento para los más vulnerables: mayor desempleo, precarización del trabajo, inflación cercana al 60%, quiebras de pequeñas y medianas empresas y disminución del gasto en desarrollo social.

La indignación social se manifestó sin concesiones en contra de la recién terminada administración de Carlos Salinas, al que se le adjudicó gran parte de la responsabilidad de la crisis de diciembre y también a la nueva administración de Ernesto Zedillo, por su incapacidad para evitarla o resolverla con rapidez.⁴⁹ Es bajo este escenario donde rápidamente los logros y cualidades que se le habían atribuido al Pronasol quedaron desplazadas por la crítica y el cuestionamiento. La estrategia de combate a la pobreza cayó en un *impasse* a causa de las suspicacias y la imposibilidad

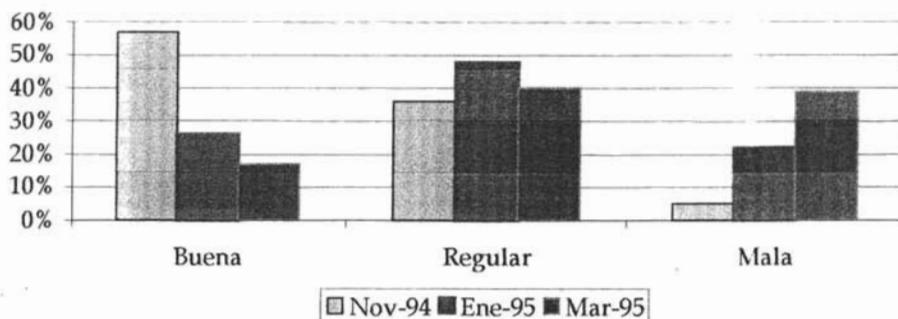
⁴⁹ Una encuesta del diario Reforma realizada en la Ciudad de México el 4 de enero de 1995, señala que el 67% de los encuestados daba corresponsabilidad a Carlos Salinas de la crisis cambiaria. Mientras que otra encuesta publicada en el mismo periódico el 8 de enero indica que el 77% de los encuestados apoyaba la idea de demandarlo por la crisis económica.

de reestructuración por la austeridad financiera promovida por el ajuste.⁵⁰ El gasto programable en el rubro de desarrollo social subió apenas 1% en 1995 y permaneció estancado en 1996, por lo que en los dos primeros años el gasto en desarrollo social per cápita disminuyó en términos reales cerca del 3% considerando que la población creció alrededor del 2% al año. En 1997 en búsqueda de una recuperación el gasto programable aumentó en un 12.8% y se había planteado en el presupuesto de 1998 un incremento cercano al 3%. Sin embargo, en vista de la baja del precio internacional del petróleo crudo, el presupuesto en desarrollo social se ajustó en 6,072 millones de pesos, por lo que terminó siendo 1.7% menor que el año anterior. Durante ese periodo los esfuerzos para reimpulsar la política social resultaron incipientes. En febrero de 1995 se dio a conocer el Programa de Alimentación y Nutrición Familiar (PANF), el cual prácticamente permaneció en el papel. Poco después, en julio de 1995, se anunció el programa "Alianza para el Bienestar", no obstante su puesta en operación fue lenta, indecisa y caótica.⁵¹

⁵⁰ Soria, V., *Crecimiento económico, crisis estructural y evolución de la pobreza en México. Un enfoque regulacionista de largo plazo*, Universidad Autónoma Metropolitana, Plaza y Valdés, México, 2000, p. 230.

⁵¹ *Ibid.*, p. 223.

Gráfica 4
Opinión sobre la labor de Salinas como Presidente de la
República
Noviembre de 1994 a Marzo de 1995



Fuente: Encuesta Nacional de Opinión Ciudadana 1995, Gabinete de Estudios de Opinión S. C., en De la Peña, R. y Toledo, R., "49% de los mexicanos no cree en Zedillo", *Semanario Etcétera*, México, 16 de marzo 1995, p. 7.

A opinión de la politóloga Denisse Dresser, el diseño y la ejecución de la política social quedaron subordinados a los imperativos de la estabilidad macroeconómica. Al mismo tiempo comenzaban a gestarse fuertes movimientos de inquerimiento contra Solidaridad desde la sociedad, seminarios académicos y la misma presidencia, pero sin un esfuerzo correspondiente al diseño de una política social alternativa.⁵² La crisis económica no sólo causó recesión y el empobrecimiento de millones, también erosionó la confianza hacia la clase política dominante, el Ejecutivo y las instituciones. La reforma estructural de la política de combate a la pobreza comenzó en un ambiente hostil al esquema anterior que suponía una asignación de recursos para fines electorales. El fin último de los programas de combate a la pobreza no sería la superación de la misma, sino la formación de apoyos

⁵² Dresser, D., "Aturdida y confusa: la política social en México desde el levantamiento de Chiapas", en *El Cotidiano*, no. 76, México, mayo-junio de 1996, p. 99.

al partido político de los dirigentes que proporcionaban la ayuda. El Pronasol parecía tener ya su destino sellado, como finalmente señalaba Rolando Cordera: "...el caso es, sin embargo, que este discurso de continuidad y expansión de un proyecto como Solidaridad hubiera sonado excéntrico en el marco político nacional que se construía en aquellos días; de las horas de ira, escándalo e inquisición que privaron en los días posteriores a la jornada electoral".⁵³

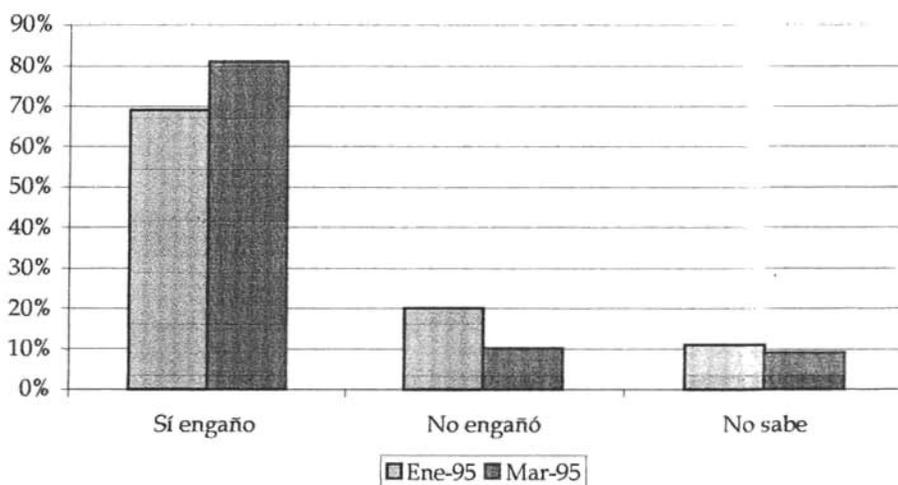
La Encuesta Nacional de Opinión Ciudadana 1995, realizada por el Gabinete de Estudios de Opinión S. C., destacó que el 49% de los mexicanos encuestados no creía en la capacidad del presidente para enfrentar la crisis, además señaló el rápido proceso de deterioro de la imagen del gobierno anterior mostrado por el descenso de calificaciones positivas, que pasó del 57% al término del sexenio a 26% en enero de 1995, hasta 17% en marzo (Ver Gráfica 4).⁵⁴ Comenzaba a notarse el inicio de una descomposición social, frente al crecimiento de los niveles de criminalidad, el conflicto de Chiapas aún sin resolver y la aparición del Ejército Popular Revolucionario (EPR) en el sur de Guerrero. El ciudadano común acusaba al gobierno de Salinas de haber engañado a la población y como provocador de la debacle económica, además desconfiaba que los actuales dirigentes tuvieran la capacidad para resolverla (Ver Gráfica 5). Esto, sumado a los sonorisimos casos de corrupción de la administración anterior ponía en francas dificultades al gobierno de Zedillo para mantener la estabilidad política. Al respecto, citaría Cordera: "El Estado y la política se enfrentaban a una corrosiva contaminación por el delito organizado y a una avalancha de reclamos y enfrentamientos que ponía a prueba todos los días las capacidades que todavía le quedaban a la legendaria Presidencia, antaño intocable".⁵⁵

⁵³ Cordera Campos R., *op. cit.*, p. 57.

⁵⁴ *Ibid*, p.165.

⁵⁵ *Ibid*, p.166.

Gráfica 5
Creencia en que el gobierno de Salinas engañó al pueblo respecto
situación económica del país
de enero a marzo de 1995



Fuente: Encuesta Nacional de Opinión Ciudadana 1995 realizada por el gabinete de Estudios de Opinión S. C., presentada en De la Peña, R., y Toledo, R., *op. cit.* México, 16 de marzo 1995.

En este difícil trasfondo de crisis económica bajo un sistema concentrado de poder político, existía el peligro inminente del desencadenamiento de mayores brotes sociales que ponían en riesgo la existencia misma del Estado. Ante esta situación Cordera anotaba: "México asiste hoy a una suma ominosa de sus vulnerabilidades, algunas históricas, otras de reciente aparición, pero ya con la capacidad para afectar a circuitos centrales del arreglo político-social y del desempeño económico".⁵⁶ En este contexto, se formuló una propuesta de reforma política impulsada por el mismo presidente que derivó en un pacto político firmado con los principales partidos de oposición el 17 de enero de 1995. El pacto tenía el objetivo de crear las condiciones

⁵⁶ Cordera Campos R., *op. cit.*, p. 61.

para celebrar elecciones con mayor transparencia, otorgándole al Instituto Federal Electoral autonomía, regulando el acceso a los medios, y limitando los gastos de campaña.⁵⁷

Jaime Preciado señala las causas que motivaron al Presidente Zedillo a gestar una reforma política:

“a) La necesidad de recomponer la credibilidad interna y externa de un régimen que había llegado a un deterioro tal, que trabaría las fuerzas vivas del Estado y de la sociedad de tal manera que impediría la operatividad del gobierno.

b) El apretado triunfo del candidato Zedillo junto al cuestionamiento de partes centrales del proceso electoral en cuanto a su carácter inequitativo y el elevado grado de tensión de la pugna política de los partidos de oposición frente a casos flagrantes de fraude electoral.

c) El deseo de presentar al nuevo gobierno como garante de la transición, preocupación que nutre una de las demandas opositoras al régimen.

d) Se presenta una difícil coyuntura entre las relaciones del presidente con su partido, lo cual lo motiva a replantear la relación del Estado con el partido oficial.

e) La necesidad de legitimar el modelo económico mediante una reforma que permitiera desvincularlo con el salinismo, y repercutir de alguna forma en las próximas elecciones por celebrarse a mediados de año”.⁵⁸

⁵⁷ Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas, *Ibid.*

⁵⁸ Preciado Coronado, J., “Reforma del Estado y Política Social”, en Valencia Lomelí, E., (comp.), *A dos años: La política social de Ernesto Zedillo*, México, 1996, p. 46.

El nuevo impulso de apertura democrática y transparencia política que comenzó a gestarse influiría de igual manera en un cambio en las reglas de operación de la Sedesol en cuanto a la asignación de recursos, con el fin de evitar que el contexto político electoral distorsionara la transferencia de apoyos a los grupos marginados.⁵⁹

El contexto económico adverso, el descontento social hacia la administración de Salinas y su programa protagonista de la política social, así como la nueva ola de transformación política fueron aprovechados por sus opositores desde el poder en los primeros meses de 1995: Santiago Levy, Subsecretario de Hacienda y Luis Téllez, Jefe de la Oficina de la Presidencia, quienes propusieron un nuevo enfoque eficientista-marginal de combate a la pobreza que emplearía como principal herramienta la Teoría de Desarrollo Humano del economista Amartya Sen. En contraparte, Carlos Rojas, titular de la Sedesol pugnaba por la continuación del programa de Solidaridad e incluso de su ampliación de sus funciones y cobertura, para atender a las comunidades que habían quedado vulnerables ante la crisis.

La propuesta Téllez-Levy pugnaba por un cambio radical en los enfoques que habían adoptado otros programas en el pasado. De los programas de atención a comunidades rurales y urbanas, a la atomización y selección cuidadosa de los beneficiados, de las grandes y ambiciosas obras de infraestructura y de prestación de servicios ahora la atención se enfocaría a la definición de estrategias que implicaban la participación continua y el compromiso de los individuos. De la comunidad habría que aterrizar al individuo; de la amplitud sectorial, que incluía por igual a pobres urbanos y rurales, debían concentrarse los apoyos al sector rural para superar con ello, el sesgo urbano de las políticas vigentes; de la amplitud de acciones (diversas

⁵⁹ Scott, J., *Experiencias exitosas de combate a la pobreza rural: Lecciones para una reorientación de las políticas*, CIDE, México, 1999, p. 3.

vertientes del trabajo de Solidaridad, inclusive la productiva) la intervención debía restringirse ahora a un paquete básico de alimentación, salud y educación que procurara la complementariedad entre esas necesidades.

Al inicio del sexenio de Ernesto Zedillo los equipos ya arraigados dentro de la Sedesol como el de Tellez y Levy habían presentado propuestas alternativas a Solidaridad, pero ninguna había recibido la completa aprobación presidencial. Sin embargo, la situación económica adversa y la crítica generalizada al Pronasol hacía muy atractiva la propuesta marginalista por lo que, a mediados de 1998, la visión de Levy-Téllez acabó por imponerse al interior del aparato gubernamental; el subsecretario de Desarrollo Regional de la Sedesol, Enrique de Val renunció y posteriormente Carlos Rojas sería sustituido en la Secretaría por Esteban Moctezuma.⁶⁰

Las razones antes citadas, condujeron al nuevo arreglo institucional en la estrategia de combate a la pobreza, el gobierno de Zedillo transitó hacia una transformación paulatina, quizá retardada, vacilante e incompleta, pero buscando la legitimización, transparencia y efectividad de la política pública de atención a los grupos más desamparados. Una parte importante de la sociedad fue atacada por la pauperización repentinamente, en tan sólo unos meses 10 millones de personas habían caído en condiciones de pobreza al mismo tiempo que la situación de los más pobres se agravaba. No era posible tolerar la asignación de apoyos condicionados a los intereses de un grupo político cuyos errores en la dirección de la política económica minaron sus niveles de vida. La sola sospecha de que esto se llevara a cabo podía echar por la borda los esfuerzos para recuperar la confianza pública en los fundamentos de las instituciones del Estado social. Es así como la presión de los ciudadanos expresados en el malestar social, el odio público al anterior promotor del

⁶⁰ Gallardo, R., *op cit.*, p. 78.

programa: el ex-presidente Carlos Salinas, así como la reducción de la canasta de recursos públicos y el importante impulso que dieron Téllez y Levy a sus propuestas, conducirían a una transformación sin precedentes en los fundamentos, la estructura y los objetivos de la política social del nuevo sexenio.⁶¹

Diagrama 8. Estrategias y políticas del Plan Integral para la Superación de la Pobreza



Fuente: Plan Integral para Superar la Pobreza 1995-2000. Presidencia de la República, México, 1997.

Todo esto ocasionó que hasta el mes de febrero de 1998 fuera publicado el Plan Integral para Superar la Pobreza 1995-2000 (PISP), poniendo fin al debate y a la incertidumbre por la definición de la política social que relevaría a los anteriores enfoques y cuyos objetivos fueron: la reducción de la pobreza extrema en el mediano plazo, con énfasis en los grupos vulnerables; la coordinación de acciones destinadas a incrementar las capacidades individuales y familiares, la construcción de infraestructura básica municipal y el fomento a actividades productivas. (Ver

⁶¹ Scott, J., *op cit.*, p. 5.

Diagrama 8).⁶² En este Plan, se destacaba el perfil eficientista y de transparencia con el que se pretendía conducir las acciones del programa, atendiendo en especial el buen manejo de los recursos. Entre sus estrategias y políticas generales se encuentran: I) La integración de acciones gubernamentales de forma tal que se complementaran entre sí para el logro de propósitos específicos. Por ejemplo, se requería integrar los programas existentes de educación, alimentación y salud para concentrarlos en un solo programa en beneficio de la población en pobreza extrema.

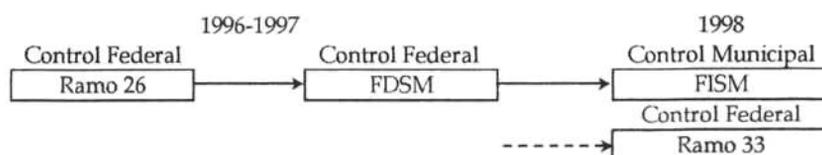
II) La descentralización en la coordinación de la política social focalizada mediante la reasignación de responsabilidades, facultades y recursos en la búsqueda de la eficacia, en tanto que el gobierno federal mantiene la conducción y evaluación de la política nacional de superación de la pobreza, estableciendo los cauces y procedimientos de colaboración con los gobiernos de los estados y municipios.

En seguimiento a lo anterior, entre 1996 y 1997 se separaron dos tercios de los recursos del ramo 26 que financiaba las acciones de superación de la pobreza para conformar el Fondo de Desarrollo Social Municipal (FDSM). Para asegurar que los recursos se distribuyeran con equidad y transparencia entre los estados, el gobierno federal a través de Sedesol, diseñó y aplicó a partir de 1996 una fórmula para distribuir el FDSM, basada en indicadores de pobreza y rezago social. En 1998 con las reformas y adiciones a la Ley de Coordinación Fiscal de diciembre de 1997 se creó el ramo 33 denominado Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, el FDSM desapareció y sus recursos se transfirieron al nuevo fondo de este ramo, el Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM), manteniendo prácticamente los mismos objetivos y, orientación y metodología, pero ahora bajo el control de los gobiernos municipales. Lo cual permitió canalizar por ley y no por convenio el gasto para el desarrollo de obras de infraestructura social básica en

⁶² Gallardo, R., *op cit*, p. 78.

beneficio de la población más pobre ubicada en las comunidades municipales con mayor nivel marginación (Ver Diagrama 9).⁶³

Diagrama 9. Descentralización del Ramo 26



Fuente: Elaboración propia con datos de *Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) Primeros avances*, Secretaría de Desarrollo Social, México, 1999.

III) En cuanto a la estrategia de corresponsabilidad y participación social, se reconoció a la participación activa de los grupos beneficiados como básica para el cumplimiento de los objetivos de este plan. La entrega de la transferencia monetaria se condicionó a la visita periódica de todos los miembros de la familia a la clínica de salud. El otorgamiento de las becas y el apoyo monetario para la adquisición de útiles escolares requería del 85% de asistencia de los niños y jóvenes a la escuela. Además se asumió que son los beneficiados de los programas de combate a la pobreza quienes mejor información poseen acerca de sus carencias, de los factores que entorpecen su desarrollo y los que tienen los mayores incentivos para participar en el monitoreo de la correcta asignación de recursos. Por lo que se estimuló la organización de las asociaciones de colonos urbanos, de campesinos, de padres de familia, a través de los Consejos de Desarrollo Municipal, para su participación en una contraloría social que vigilaría el manejo de los recursos.

⁶³ *Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA). Primeros avances*. Secretaría de Desarrollo Social, México, 1999.

En lo concerniente a las políticas del PISP las que destacan por su innovación, relevancia y transformación radical respecto a los anteriores esquemas son aquellas que se conformaron en el marco del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), puesto en marcha el 8 de agosto de 1997, cuyo principal objetivo fue mejorar las condiciones de alimentación, salud y educación de las familias más pobres. Este objetivo parte de reconocer que la nutrición, la salud y la instrucción básica son elementos esenciales para garantizar la igualdad de oportunidades en el desarrollo de las capacidades individuales que rompan el círculo vicioso de pobreza extrema. La noción de las capacidades individuales es un término utilizado por el celebre economista Amartya Sen, para quien las sociedades son lo suficientemente diversas y distintas entre sí como para que una determinada canasta de bienes básicos por sí misma pueda satisfacer a todos. Sen advierte que bajo el concepto de bienes sociales básicos de Rawls existe una suerte de fetichismo que hace aparecer a los bienes básicos como el medio inequívoco para alcanzar la libertad de elección. Sen establece un criterio alternativo que, básicamente, respeta la construcción filosófica de "A Theory of Justice", pero diverge en lo que una política compensatoria intenta igualar: no son bienes básicos los que han de igualarse, dice Sen, sino un conjunto de funciones o capacidades básicas que le permitan al individuo realmente elegir en libertad. Estas capacidades incluyen una nutrición adecuada, salud, vivienda y educación básica. Pero no se trata del bien entendido en términos cuantitativos, sino de una función cualitativa. Es decir, no se trata de dotar a un individuo de un certificado de primaria o de un "carnet" del Seguro Social, sino de la capacidad de leer, escribir y pensar analíticamente, y de la posibilidad, en los hechos, de poseer una buena salud. Por lo tanto, este conjunto de capacidades incluye aquellas funciones básicas que le permiten a un individuo participar en la vida social de una comunidad. El argumento de Sen para preferir la igualdad de capacidades básicas

por encima de los bienes básicos es que éstos representan un peldaño más cercano en la cima de la libertad de elección. A diferencia del concepto rawlsiano, el objetivo de dichas capacidades no radica en el bien mismo, sino en la función que tiene (Ver Cuadro 8).⁶⁴

Cuadro 8. La canasta básica de Rawls vs la canasta básica de Sen

Canasta básica de bienes Rawls		Canasta básica de capacidades Sen
• Carnet de salud	→	• Salud
• Dotación de despensas	→	• Nutrición adecuada
• Becas escolares	→	• Requerimientos mínimos necesarios de educación para la interacción social
• Vivienda popular	→	• Habitación en una vivienda apropiada
• Sistema legal de los derechos sociales	→	• Resolución pacífica de conflictos

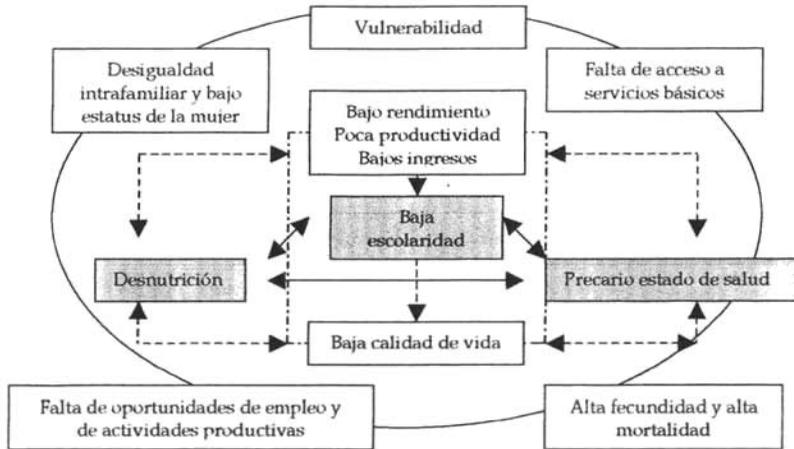
Fuente: Elaboración propia con datos de Trejo, G. y Jones, C., *op. cit.*

El círculo vicioso de la pobreza extrema, concepto clave en la estrategia del Progreso, explica las condiciones intrínsecas en las personas pobres que mantienen tal estado inmutable por generaciones. Por lo general, los niños que nacen en una familia pobre pueden ser atacados a temprana edad, por enfermedades infecciosas recurrentes que merman sus capacidades para un desarrollo normal, situación que se complica con sus inadecuados hábitos alimenticios. Más adelante, el precario ingreso económico de la familia provoca regularmente que los niños y niñas de estos hogares abandonen sus estudios y se incorporen a la fuerza laboral para contribuir al mantenimiento del hogar; ya de jóvenes, su escasa educación, capacitación y

⁶⁴ Trejo, G. y Jones, C. (coords.), *Contra la pobreza: por una estrategia de política social*, Centro de Investigación para el Desarrollo A. C. (CIDAC), México, 1995, p. 42.

rendimiento físico los obliga a realizar tareas de reducida productividad y baja remuneración (Ver Diagrama 10).⁶⁵

Diagrama 10. El círculo vicioso de la pobreza



Fuente: Elaboración propia con datos de *Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) Primeros avances*. Secretaría de Desarrollo Social, México, 1999.

El ProgresA se centra en la superación de los obstáculos que impiden a las familias en condiciones de pobreza, el acceso al consumo de alimentos de la canasta básica y al cuidado de la salud, así como a la formación de las capacidades que se adquieren gracias a una educación básica adecuada, para romper de esta manera el círculo vicioso de la pobreza. El programa se integra por tres componentes fundamentales estrechamente vinculados entre sí:

⁶⁵ Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), *op cit*, p. 5.

- 1) Apoyos educativos por medio de becas y útiles escolares, para fomentar la asistencia escolar proporcionados entre el tercer grado de primaria y el tercer grado de preparatoria y cuyo monto aumenta mientras mayor sea el grado escolar. Las becas para las niñas a nivel secundaria son ligeramente mayores para compensar que con frecuencia son las mujeres quienes abandonan más tempranamente sus estudios en relación con los hombres (Ver Cuadro 9).

Cuadro 9.
Monto mensual de las becas educativas del Programa Oportunidades
por nivel educativo y sexo. 1997-2004.
(Pesos/becario)¹

Años	Primaria				Secundaria			Preparatoria ³		
	Tercero	Cuarto	Quinto	Sexto	Primero	Segundo	Tercero	Primero	Segundo	Tercero
Hombres²										
1997	60.00	70.00	90.00	120.00	175.00	185.00	195.00			
1998	70.00	80.00	105.00	135.00	200.00	210.00	225.00			
1999	80.00	95.00	125.00	165.00	240.00	250.00	265.00			
2000	90.00	105.00	135.00	180.00	260.00	275.00	290.00			
2001	95.00	110.00	145.00	190.00	280.00	295.00	310.00	470.00	505.00	535.00
2002	100.00	115.00	150.00	200.00	290.00	310.00	325.00	490.00	525.00	555.00
2003	105.00	120.00	155.00	205.00	300.00	315.00	335.00	505.00	545.00	575.00
2004	110.00	125.00	160.00	215.00	315.00	330.00	350.00	530.00	570.00	600.00
Mujeres										
1997	60.00	70.00	90.00	120.00	185.00	205.00	225.00			
1998	70.00	80.00	105.00	135.00	210.00	235.00	255.00			
1999	80.00	95.00	125.00	165.00	250.00	280.00	305.00			
2000	90.00	105.00	135.00	180.00	275.00	305.00	335.00			
2001	95.00	110.00	145.00	190.00	295.00	325.00	360.00	540.00	575.00	610.00
2002	100.00	115.00	150.00	200.00	310.00	340.00	375.00	565.00	600.00	635.00
2003	105.00	120.00	155.00	205.00	315.00	350.00	385.00	580.00	620.00	655.00
2004	110.00	125.00	160.00	215.00	330.00	370.00	405.00	610.00	645.00	685.00

1/ Corresponde a los montos mensuales autorizados por la SHCP para el segundo semestre de cada año.

2/ Se presentan datos a partir del año en que inició el apoyo de becas para este nivel educativo.

3/ Montos autorizados al primer semestre del año.

Fuente: Anexo del Cuarto Informe de Gobierno Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, México, 2004.

2) Atención básica de salud para todos los miembros de la familia con énfasis en aspectos preventivos. Además se imparten cursos en materia de salud, nutrición e higiene, a las titulares de las familias beneficiarias. Particularmente se atiende el crecimiento y desarrollo de los niños, cuidando que estén sanos y bien alimentados y que reciban todas las vacunas. También se enfatiza en el cuidado de la salud de la mujer, mediante la atención de los embarazos y partos, la planificación familiar, así como la prevención y detección temprana de cáncer cérvico uterino.

3) Un suplemento alimenticio con micro nutrientes para una adecuada alimentación, proporcionado a niños y niñas menores de cinco años y a mujeres embarazadas o que dan de lactar a sus hijos. Se anexa además como complemento una transferencia monetaria base para apoyar el consumo alimenticio y el estado nutricional familiar (Ver Cuadro 10).

**Cuadro 10. Componente de Alimentación.
Contenido nutrimental del suplemento alimenticio**

Niños y niñas		Mujeres embarazadas o en lactancia	
Dosis diaria:	44 g	Dosis diaria:	52 g
Proteína	5.8 g	Proteína	12 g
Energía	194 kcal	Energía	250 kcal
Grasas	6.6 g	Grasas	11.2
Carbohidratos	27.9 g	Carbohidratos	25.3 g
Sodio	24.5 mg	Sodio	81.2 mg
Hierro	10 mg	Hierro	15 mg
Zinc	10 mg	Zinc	15 mg
Vitamina A	400 ug	Yodo	100 g
Vitamina E	6 mg	Vitamina E	10 mg
Vitamina C	40 mg	Vitamina C	70 mg
Vitamina B12	0.7 ug	Vitamina B12	2.6 ug
Acido Fólico	50 ug	Ácido Fólico	100 ug

Fuente: Sedesol, *op cit*, p. 27.

Al finalizar 1997, 404 mil familias de 10,769 localidades en 456 municipios estaban incorporadas al Programa. Para mediados del 2004 se benefició a 5 millones

de familias de las cuales 71.40% estaba ubicado en zonas rurales y 28.6% en zonas urbanas o semiurbanas (Ver Cuadro 11).⁶⁶

Cuadro 11. Nivel de cobertura y principales programas para la superación de la pobreza

BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA OPORTUNIDADES Cifras en miles	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Familias	300.7	1595.6	2306.3	2476.4	3237.7	4240	4240	5000
(Personas)	1623.78	8616.24	12454.02	13372.56	17483.58	22896	22896	27000
Zonas rurales	300.7	1595.6	2306.3	2129.8	2524.5	3090.8	3010.6	3570.6
Zonas semiurbanas				341.6	599.4	616.1	747.4	697.7
Zonas urbanas				5	113.8	533.1	482	731.7
Municipios	456	1743	2155	2166	2317	2354	2360	2435
Localidades	10769	40906	53055	53232	67737	70520	70436	98866

Fuente: Anexo del Cuarto Informe de Gobierno, Presidencia de la República, México, 2004.

En cuanto a su estructura, la Secretaría de Desarrollo Social es la institución responsable de la coordinación general del Progreso, a través de la Coordinación Nacional de Progreso, Conprogreso, órgano desconcentrado, creado con el objeto de formular, coordinar y evaluar su ejecución de Progreso. (ver Diagrama 11). Conprogreso cuenta con un Consejo, integrado por los titulares de las secretarías de Desarrollo Social, quien lo preside, de Educación Pública, de Hacienda y Crédito Público y de la Secretaría de Salud. Bajo la coordinación de esta última, en la que recae la articulación de acciones del Sector Salud, participa también el Instituto Mexicano del Seguro Social, a través del Programa IMSS-Solidaridad. En el ámbito estatal, los gobiernos de las entidades federativas son los responsables de los servicios de educación básica y de la atención a la salud de la población abierta, así como la operación de los componentes respectivos del programa. Progreso cuenta

⁶⁶ Sedesol, *Ibid.*

además con el apoyo de las autoridades municipales quienes participan en la revisión de las localidades a incorporar al Programa, verificando que el acceso a los servicios de educación y salud se realice en forma adecuada.

Diagrama 11. Organización del Progreso



Fuente: Elaboración propia con datos del Plan Integral para superar la pobreza, Presidencia de la República, México, 1997.

El radical rediseño institucional en la estrategia de combate a la pobreza fue resultado de un intenso cabildeo entre autoridades federales, organismos civiles y ciudadanos motivados por los siguientes factores:

- i) el cambio brusco y repentino de los precios relativos y las preferencias para ejercer las políticas públicas tradicionales que habían caído en el desprestigio público;
- ii) los altos costos de transacción que sufrían los ciudadanos cuando interactuaban con el gobierno para recibir el auxilio a su situación de pobreza: la integración a los Comités de Solidaridad, el proceso de selección de proyectos y en algunos casos la condición de militancia política, como anteriormente se había

señalado, eran factores que obstaculizaban la recepción de ayuda y la eficiencia de los escasos recursos invertidos para la administración de los programas públicos;

iii) finalmente, los problemas agencia-principal que implicados en el manejo de los asuntos públicos que derivaban en casos de corrupción y falta de rendición de cuentas.⁶⁷

Estos casos fueron puestos sobre la mesa, por el gobierno, tecnócratas y partidos políticos, con el fin de realizar una reestructuración profunda que permitiera resolver los problemas más evidentes de efectividad, transparencia y rendimiento de cuentas.⁶⁸ Incentivados por la amenaza de grupos de presión de derribar por la fuerza las instituciones existentes, se optó por modificaciones que incrementaran la responsabilidad y la transparencia de las acciones del Estado ante los ciudadanos.⁶⁹ Así en correspondencia a las nuevas leyes y decretos se buscó un diseño institucional presumiblemente más eficiente y racionado de combate a la pobreza.

Empero, las medidas llevadas a cabo por el Progreso, no pueden ser las mejores. Al procurar la ayuda efectiva de los extremadamente pobres no es posible pasar por alto a aquellos que si bien subsisten cubriendo sus necesidades mínimas de alimento, aun no son privilegiados con una calidad de vida adecuada y han sido afectados severamente por el vaivén del ciclo económico. Más bien, pareciera limitarse los potenciales alcances de la política pública a un enfoque de contención ante una gravedad social que ha quedado desbordada como nunca antes. Desde su puesta en marcha, destacados analistas han señalado problemas en su operatividad, un efecto distorsionante en las comunidades donde se aplica y un impacto parco en

⁶⁷ Grindle, M., *op cit*, p. 206.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 207.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 214.

las familias beneficiadas.⁷⁰ Julio Boltvinik, hace una crítica aguda al diseño del Progresá, porque según él, la asignación condicionada termina por marcar notorias desigualdades entre los que cubren ciertas características y los que no, por ejemplo entre los beneficiarios que tienen hijos en edad escolar y los que no la tienen, la cual puede llegar a ser de seis a uno. De igual forma se discriminan a las familias grandes, porque teniendo un tope máximo de apoyos monetarios de componente alimentario por 750 pesos al mes en 1997, a medida que aumenta el tamaño de la familia el apoyo per cápita es menor.

Así también Martha Schteingart señala que el programa no considera las dificultades que enfrentan los pobres como la escasa o nula educación y sus precarias condiciones de salud, para evaluar y vigilar el cumplimiento del programa. Sin asesoría adecuada, organismos como la Contraloría Social no pueden servir para monitorear el correcto uso de los recursos. Estas mismas condiciones de marginación y carencia representan un obstáculo para satisfacer los requerimientos que deben cumplir las familias escogidas para seguir recibiendo los apoyos. Schteingart señala que el programa no prevé situaciones en las que los servicios de educación y salud no existen, o son muy deficientes y el traslado a las clínicas o escuelas más próximas representa un enorme costo monetario y de tiempo. Para la investigadora, el combate federal a la pobreza extrema se enfrenta a la contradicción latente de proporcionar apoyos monetarios y en especie a cambio de tomar consultas y asistir a las escuelas, pero no asignar recursos especiales para la creación de nuevos servicios de salud y

⁷⁰ Cabe señalar los reconocimientos al impacto positivo que ha tenido el programa. En un comunicado de prensa la jefa de la Unidad de Pobreza y Desigualdad del BID reconoció que las familias beneficiadas mejoraron sus ingresos en un 20% y que contribuyó al incremento de la matrícula escolar de educación primaria en 1%, además que se convirtió en un referente para programas de política social como Bolsa Escola en Brasil, el Programa de Asignación familiar (PRAF) en Honduras y la Red de Protección Social en Nicaragua.

educación en las zonas rurales.⁷¹ Para la socióloga Clara Jussidman tal contradicción tolerada por el gobierno federal, excluye de facto a buena parte de los mexicanos en pobreza extrema, pues un número importante de ellos no habita en zonas ubicadas en un radio máximo de cinco kilómetros de los centros de salud y de las escuelas, que es un criterio tomado en cuenta para seleccionar localidades a ser incorporadas al programa.⁷² También Jussidman considera que el perfil focalizador del programa pasa por alto la complejidad de situaciones que se entretajan en la pobreza y en su ejecución quedan excluidas poblaciones de niños y niñas de entre cinco y diez años de los apoyos alimenticios y de salud, los adultos mayores, la población en situación de abandono o con algún tipo de discapacidad.⁷³

Otra crítica de Jussidman es la vocación centralista del programa desde su gestación. Su diseño, planeación y administración, queda bajo supervisión y control real de unas cuantas manos provenientes del gobierno central y poder ejecutivo, lo que resulta en que se hayan omitido características muy propias de cada comunidad y que durante su implementación se puedan cometer discrepancias y desviaciones en las agencias federales y las comunidades locales. La investigadora reconoce que la dirección centralizada del Progreso garantiza que los recursos lleguen a la población objetivo, evitando la intermediación con los grupos de poder locales que pueden utilizarlos para su beneficio político o particular.⁷⁴ Sin embargo, los programas definidos hasta su nivel más detallado en oficinas centrales, como fue el caso del Progreso, se caracterizan generalmente por dejar de lado las peculiaridades regionales y locales como son la geografía, la cultura, la forma de organización de

⁷¹ Scheingart, M., "Las políticas sociales para los pobres. El caso de Progreso", en *Políticas sociales para los pobres en América Latina*, Porrúa, México, 1999, p. 88.

⁷² Jussidman, C., *Progreso y la política social*, en Valencia, E., *Los dilemas de la política social ¿Cómo combatir la pobreza?*, Universidad Iberoamericana, México, 2000, p. 179.

⁷³ *Ibid.*, p. 200.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 181.

las comunidades, las estructuras jerárquicas y de poder, y las capacidades e infraestructura de servicios. Nuestro país es una nación multicultural, desatender esa diversidad puede distorsionar o impedir la obtención de los resultados esperados.⁷⁵

De hecho, Jussidman señala que la aplicación de un programa de la naturaleza del Progresá que privilegia al individuo sobre la colectividad puede ya estar afectando el espíritu solidario de muchas regiones, principalmente indígenas donde no todas las familias de la comunidad se hacen acreedores de los apoyos del programa, lo cual genera fricciones y fracturas que pueden eliminar las arraigadas redes de apoyo y sobrevivencia comunitaria.⁷⁶

Schteingart opina que hubiera sido menos conflictivo y más equitativo proveer ayuda a toda la población de las comunidades más pobres seleccionadas. Haciendo un cálculo objetivo de las ventajas y desventajas de incorporar por igual a todos los miembros, o decidir el manejo de los recursos a través de métodos democráticos, en lugar de imponer decisiones que afectan a millones de pobres desde las oficinas del gobierno federal se evitarían posibles divisiones al interior de las comunidades, y se podría reducir los altos costos de focalización que se llevan a cabo.⁷⁷

Cordera concluye que el Progresá parece ser un programa de emergencia más ante el empobrecimiento masivo, señala que existe una enorme distancia entre las líneas de acción llevadas a cabo por el gobierno y los potenciales de la participación colectiva.⁷⁸ Progresá relega en la práctica la capacidad de planeación organizativa de

⁷⁵ *Ibíd.*, p. 182.

⁷⁶ *Ibíd.*, p. 183.

⁷⁷ Schteingart, M., *op. cit.*, p. 200.

⁷⁸ Cordera, R., *op. cit.*, p. 189.

las comunidades, por lo que, rescatar la experiencia del Pronasol que potencializaba la sinergia social resultaría valioso en vez de anegar sus virtudes y aportaciones.

La discusión hacia el diseño del Progreso parecía conformar nuevamente una arena de críticas y réplicas que pronosticaba otra vez una transformación radical del programa para el siguiente sexenio que avizoraba como ganador una vez más al partido político que había estado por más de siete décadas en el poder, el PRI (Partido Revolucionario Institucional), pero ni los analistas más temerarios se atrevieron a prever el parte aguas histórico que se avecinaba y transformaría para siempre el escenario en el cual se discutirían las políticas de combate a la pobreza. Luego de una intensa campaña electoral, en las elecciones del primero julio de 2000 fue elegido por primera vez un candidato de oposición como jefe del ejecutivo contra todos los pronósticos: el candidato por el PAN (Partido Acción Nacional): Vicente Fox Quesada, resultado de una gradual apertura democrática, que se había comenzado a gestar durante los ochenta y los noventas.

La crisis política y económica que se gestó a partir de 1994 y de la que ya hemos hablado ampliamente, deterioró fuertemente los canales de comunicación entre el Estado y la sociedad, el gobierno tomó la difícil decisión de cambiar las reglas del juego en muchos sectores como el del combate a la pobreza y el de la competencia política, este último encaminado hacia un proceso político mucho más abierto y democrático, en efecto, el decreto de la autonomía del IFE y el ensanchamiento del espacio a las organizaciones emanadas de la sociedad civil, comenzaron a motivar a los votantes para escoger a sus representante de acuerdo a su conciencia, libre de la coerción e inducimientos que enrarecían las elecciones para decidir su forma de

gobierno, la administración de sus recursos y también la redistribución de la riqueza de los ciudadanos.⁷⁹

⁷⁹ Grindle, M., *Getting good government: Capacity building in the public sector of developing countries*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1p. 49.

III. Perspectivas de arreglo institucional: Retos y propuestas

“Amueblar una habitación vacía es una cosa. Seguir amontonando muebles dentro de ella hasta que los cimientos cedan, es otra completamente distinta. Si no se hubiese podido resolver el problema de producción de bienes, el hombre habría seguido sometido a la más antigua y penosa de sus desventuras. Pero no darnos cuenta de lo que hemos resuelto y, por lo tanto, no acudir a realizar la tarea siguiente, tendría un carácter tan trágico como aquella”. *Gallbraith J. K., La Sociedad Opulenta.*

Como hemos visto, las medidas llevadas a cabo durante el sexenio pasado, si bien se condujeron al perfeccionamiento en la entrega de los apoyos a los más desamparados, se perfilaron en torno a una crisis económica y política. Como resultado, las políticas públicas se han dedicado a la búsqueda de la transparencia y a la eficiencia en los recursos que han derivado en un diseño institucional laborioso y técnico. Sin embargo, en ese proceso, se han pasado por alto las capacidades de participación de las localidades, lo que ha limitado el enriquecimiento de visiones, experiencias y propuestas que puedan incidir positivamente en el aprendizaje y refinamiento de las políticas de los programas. Además, las metas quedaron condicionadas a la capacidad de un financiamiento público seriamente limitado que excluyó *de facto* a las víctimas de pobreza moderada y arrojó asignaciones francamente parcas a las grandes tribulaciones que enfrentan los sumidos en pobreza extrema.

En el gobierno del Presidente Vicente Fox, ha quedado pendiente un nuevo ajuste al diseño institucional que busque consolidar un esfuerzo definido y más ambicioso del Estado a favor de los pobres dentro de una sociedad renovada en el debate y el ejercicio político. Las promesas del proyecto social han quedado rebasadas por la recesión internacional, la incapacidad política o la falta de voluntad

para conducir la política social a un nivel más avanzado. Las tensiones que dieron vigor a un cambio institucional en el sexenio pasado han disminuido. El nuevo orden se asienta, decrece el ánimo para llevar a cabo propuestas creativas frente a una tarea que debería ser considerada prioritaria. Todo parece limitarse a la continuidad, a la imprecisión por mejorar y no más allá de un cambio de nombre del programa, Progres a Oportunidades, y al esfuerzo mesiánico de la esposa del presidente. José Sarukhán, ex-coordinador del gabinete de Desarrollo Social y Humano del gobierno federal, al terminar el primer año de gobierno destacó que las metas propuestas no se lograron no sólo por la falta de recursos presupuestales sino también por deficiencias en la planeación, la organización, la integración y la ausencia de un buen diseño en la forma de conducir los programas sociales.⁸⁰ Incluso se ha afirmado que buena parte del cuerpo técnico de la Secretaría de Desarrollo Social, encabezado por su secretaria, Josefina Vázquez Mota, no está debidamente capacitado en el campo del combate a la marginación social.⁸¹

El perfeccionamiento del trabajo institucional y el aprovechamiento de las fuerzas colectivas

La presente administración podría continuar la experiencia exitosa del Progres a porque ha comprobado su incidencia positiva en las áreas donde ha operado, pero siempre y cuando realice las correcciones y las innovaciones necesarias para perfeccionar su misión. Por ejemplo, los investigadores Jones Tamayo y Jacqueline Martínez han sugerido una revisión del esquema de selección de beneficiarios con el fin de efectuar un cambio de definición a criterios más sencillos y sobre bases más simples -como las geográficas- que mejoren el impacto del programa,

⁸⁰ Hernández, A., "No se han alcanzado metas en materia social: Sarukhán", *Milenio Diario*, México, 28 de noviembre de 2001.

⁸¹ Cervantes, J., "Alejados de la pobreza, los encargados de su combate", en *Seminario Proceso* 130, México, 6 de diciembre de 2001.

aunque incluyan en un momento dado a algunos individuos que no caen bajo las definiciones más estrictas de pobreza para prevenir de esta forma los conflictos dentro de las comunidades entre las familias beneficiadas y las excluidas, provocados por la rigurosa focalización del programa.⁸²

Sin embargo, el programa y cualquier innovación institucional por sí misma resulta insuficiente si no se toman en cuenta elementos como las características particulares de las comunidades y su falta de integración a la realidad económica. Más allá de modificaciones al nombre de los programas o de planeación técnica como la redefinición de las zonas marginadas, se debe contemplar en toda su amplitud el fenómeno de la pobreza urbana que se ha manifestado con más gravedad en los últimos años. En tanto que en las zonas rurales se debería aprovechar la conciencia comunitaria de las localidades estableciendo mecanismos de cooperación que complementen los beneficios oficiales focalizados a tales zonas.

Debe destacarse el constante aislamiento que sufren dichas comunidades por la falta de infraestructura física y técnica que era relevante para el Pronasol y quedó relegada en el actual programa. *De facto* se han ignorado medidas que busquen la creación y desarrollo de economías de micro y pequeña escala por ejemplo, las potenciales ventajas de las vinculaciones entre la economía rural y el sector industrial a través del desarrollo de vías de comunicación y proyectos de infraestructura social. El gobierno puede promover alianzas a nivel local para realizar actividades de exportación, otorgar soporte a microempresas o intervenir para la mitigación de las fallas de coordinación entre los pequeños productores que dificultan su organización. En tanto que a nivel federal puede realizar reformas que posibiliten la participación

⁸² Tamayo, J. y Martínez, I., "La pobreza y la política social", en Rubio, I., *Políticas económicas...*, *op cit.*, p. 339.

formal de comunidades marginadas en los mercados financieros con el fin de darles acceso a recursos de los que normalmente se les excluye.⁸³

De igual manera, el gobierno debe reconocer la realidad indígena como un aspecto esencial en sus esfuerzos de combate a la pobreza. Durante quinientos años en las comunidades donde se habla mayoritariamente una lengua indígena, se han concentrado los índices más severos de pobreza y marginación del país, por lo que no es posible pasar por alto sus limitaciones. La discriminación hacia su cultura y su falta de oportunidades por el aislamiento tecnológico e intelectual que han padecido por siglos debe enfrentarse con rigor por el Estado mediante programas de asistencia social y productiva, de fortalecimiento político y un marco jurídico enérgico a favor de la tolerancia social. Empero, los programas gubernamentales no suelen tener el impacto esperado entre la población indígena porque estos no han sido diseñados para atender sus necesidades y preferencias particulares de educación, salud o reparto agrario. El programa, no se relaciona íntimamente con los complejos vínculos comunitarios y familiares que fundamentan la toma de decisiones entre los grupos indígenas. OPORTUNIDADES debería tomar más en cuenta el lugar que ocupan los órganos de gobierno de las comunidades indígenas con el fin de evitar tensiones al crear comités paralelos de asignación que compiten con su organización tradicional y su visión comunitaria al entregar paquetes unitarios de ayuda a unos cuantos de sus miembros. También, los líderes locales necesitarían ser capacitados en temas como ajuste de cuentas, habilidades de administración local, de manera que profesionalizaran su mando y decisión en la asignación de los recursos sociales y pudieran adaptarlas favorablemente a las necesidades propias de su comunidad. De la misma manera, deberían unirse a las acciones, políticas preventivas que impacten

⁸³ Wodon, Q. y Vélez, E., "Poverty and Inequality", en Giugale, M., Lafourcade, O. y Vihn H. Nguyen, *México: A Comprehensive Development Agenda for the New Era* World Bank, Washington, D. C., 2001, p. 94.

en su calidad de vida, tales como el combate a la proliferación del trabajo infantil, a la violencia doméstica, o al abuso de drogas y alcohol, atención a madres solteras, aliento a la equidad de género y asesoría jurídica para la resolución de disputas, aspectos que son típicamente desatendidos dentro de estas poblaciones.⁸⁴

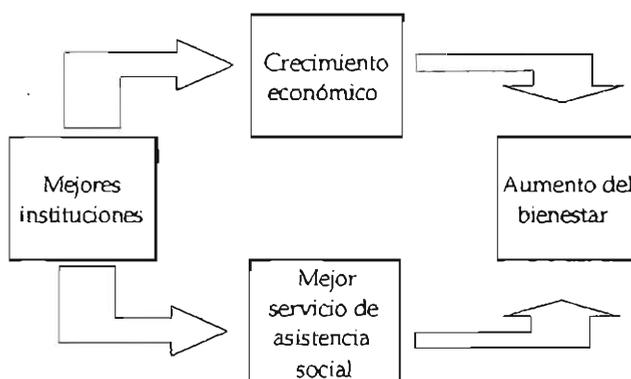
Dentro de las instituciones públicas, es necesaria la implementación de rediseños institucionales que permitan mejorar la entrega de servicios federales de educación, justicia y salud, mediante mecanismos de descentralización y rendición de cuentas especialmente sensibles a la atención a los pobres. Los servidores públicos necesitan de estructuras reguladoras dóciles con incentivos apropiados de desempeño, de mecanismos para asegurar el rendimiento de cuentas y de mayor cercanía con los usuarios. Un plan organizacional ambiguo, sin una asignación de tareas definida engendra ineficacia e incentivos para la corrupción. En ambos casos se perjudica a los más vulnerables de la sociedad. Contar con incentivos de desempeño mejora la entrega de servicios públicos: la contratación basada en los méritos realizados, la especificación clara de tareas, los premios y la reducción de la presión en el trabajo motiva una atención optimizada de los servidores públicos hacia los beneficiados de la asistencia pública. Se deben evitar también prácticas usuales como el nepotismo o los compadrazgos que se presentan para la promoción de ascenso a mejores plazas, porque dificultan la motivación del personal. Las tareas sencillas claramente especificadas y los sueldos competitivos son también importantes. Las brechas desfavorables que existen entre los sueldos de los empleados del sector público y el sector privado afecta los incentivos de desempeño y animan la corrupción.⁸⁵

⁸⁴ *Global Poverty Report*, Grupo de los Ocho, Okinawa, Julio de 2000, p. 10.

⁸⁵ *World Development Report 2000*, World Bank, Washington, D.C., 2000, p. 98.

El correcto funcionamiento de las instituciones del Estado repercute de dos maneras en el bienestar de los más pobres. En primer lugar, permite la operatividad de los agentes en la economía bajo un ambiente de certidumbre, equilibrio y “juego limpio”. En segundo lugar influye directamente en la calidad de la entrega de servicios públicos que reciben los pobres: atención médica, educación, apoyo al ingreso, etcétera (Ver Diagrama 12).⁸⁶

Diagrama 12. Importancia de las instituciones en la búsqueda del bienestar



Fuente: Elaboración propia con datos de North, D., *Institutions, institutional change, and economic performance*, Cambridge University Press, Nueva York, 1990, p. 131.

Las instituciones pueden dotar a los pobres de las armas que les permitan el ascenso en la escala social, debilitar instituciones sociales discriminatorias e incentivar a los pobres para la participación política, y con ello, el diálogo abierto con el Estado. En ese sentido nuestro país tiene un amplio camino por recorrer, se necesitan crear nuevos mecanismos de ajuste de cuentas, descentralización y empoderamiento político, pero además no se cuenta con un piso y una dirección

⁸⁶ North, D., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, University Press, New York, 1990, p.131.

para financiar las múltiples políticas públicas suficientes e imprescindibles en el combate a la pobreza.⁸⁷ El Estado debe considerar que los intereses de los pobres y los no pobres se entrelazan de muchas maneras, en este sentido, debe alentarse la idea que las medidas redistributivas y las acciones a favor de los pobres impactan positivamente los intereses de los no pobres conformando una alianza de intereses de la cual se benefician todos. Es necesario, introducir sistemáticamente en el debate público la noción que la reducción de pobreza es un bien público, que los esfuerzos por incrementar los indicadores de vida de los más atrasados pueden favorecer el desarrollo económico y social de todo el país. Las economías industrializadas asiáticas son un ejemplo de lo anterior, la elaboración de planes de educación masiva, atención médica y capacitación laboral para la formación de capital humano competitivo, permitieron contar con una mano de obra saludable e instruida que posibilitó un crecimiento económico sostenido y crecientes niveles de bienestar.⁸⁸

Los mecanismos en los que se fomenta la participación colectiva de las clases más pauperizadas resultan atípicos incluso en los países industrializados. El Estado debe buscar reformas que mejoren la entrega de servicios públicos y el diseño de instituciones de fin social, pero de igual manera, debe construir los mecanismos de incentivos que permitan acciones de gran envergadura por y para los pobres. A medida que los pobres consigan hacerse oír por sus dirigentes, los gobiernos tendrán más incentivos para preocuparse en el desempeño de los servicios que se les brinda. Una reforma estructural puede ser buena para elevar los indicadores macroeconómicos y la calidad de vida de los ciudadanos, pero sin estructuras que vigilen y ejerzan coerción para que en efecto, dichas reformas beneficien también a

⁸⁷ *World Development Report 2000, op cit., p. 99.*

⁸⁸ *World Development Report, op cit., p. 102.*

los pobres, éstos pueden quedar nuevamente a merced de políticas que sólo se orienten al provecho de los ciudadanos votantes.⁸⁹

Existen distintas medidas que el Estado puede llevar a cabo para alentar la acción colectiva para y por los grupos marginados. Se puede avanzar mucho ofreciendo apoyo en infraestructura y asesoría legal como incentivos para su rápido crecimiento. Los procesos de descentralización fiscal y política podrían aprovechar las sinergias entre los estados y los municipios y a su vez tomar en cuenta la capacidad de la gente pobre para participar en el desarrollo y la gobernación local.

En el otro lado de la ecuación, los pobres no tienen la organización que les permita defender sus intereses y sus necesidades inmediatas. Las personas pobres tienen aversión al riesgo, y enfrentan grandes vacilaciones para conducirse en asociaciones que aumenten su voz pública. No toman parte en la política porque el ejercicio de la acción colectiva les parece irrelevante a sus preocupaciones primarias. Tienen bajas expectativas con respecto al gobierno federal y pueden incluso, temer represalias del Estado o de autoridades locales si comienzan a protestar. La reducción de asimetrías en la información puede hacer mucho para cambiar la renuencia de personas pobres a participar y hacer de la política un arma. La educación formal proporciona un conjunto de conocimientos que faculta a las personas no sólo al acceso de oportunidades económicas sino también a los medios para articular sus necesidades y demandas en foros públicos y en procesos políticos. Todo esto es reforzado por la diseminación a gran escala de la información. La actual tecnología de la información y sus costos más bajos son una gran oportunidad para la divulgación sobre los derechos humanos y la concientización civil de los más pobres como sector representativo y legítimo.⁹⁰

⁸⁹ *World Development Report - Review*, World Bank, Washington D. C., 2000, p. 10.

⁹⁰ *World Development Report*, *op cit.*, p. 105.

La política de estado a favor de los pobres: la ley de desarrollo social

La gestación de arquetipos para la acción colectiva, la definición de los modelos de descentralización y el reconocimiento de los usos y costumbres de la poblaciones autóctonas son aspectos cruciales que podrían ser dirigidos bajo los lineamientos de una ley de desarrollo social que permitiría la uniformación de las pautas para operar las estrategias cualquiera que fuera la administración federal que los precediera, conceptos como criterios de localización y medición, las constantes más características de la pobreza en el país y el perfil que necesita adoptar la política social en el nuevo escenario socio político nacional. A opinión del sociólogo Rene Millán advierte que, la falta de una institucionalidad plenamente consolidada ha permitido formas de negociación ágiles, donde se pueden negociar y moldear estrategias innovadoras de políticas públicas de acción social, pero no ha quedado claro el acuerdo sobre las reglas definitivas del juego social que permitirían ofrecer certidumbre y claridad en el manejo de la política social. Se han alterado los parámetros de la solidaridad social postrevolucionaria sin que se hayan instituido los nuevos principios que deben sustituirlos y sean acordes con la compleja situación actual. Como consecuencia inmediata, los gobiernos han relegado a la política social un papel de catalizador que permita aumentar su capacidad para dirigir la política económica de desregulación y apertura económica. Millán propone un nuevo esquema de institucionalidad de la solidaridad social donde los derechos sociales no puedan ser resultado de matrices políticas sino que deben tener soportes normativos e instituciones que tomen en cuenta la heterogeneidad social del país que reclama también políticas diferenciadas, además de poner a discusión nuevos principios de equidad, que tendrían que equilibrar las relaciones entre políticas universales y

particulares.⁹¹ La investigadora Rosalbina Carrasco va más allá, planteando que el gran reto de la política social del país es realizar un tránsito exitoso entre una visión articulada alrededor del principio de "asistencia social" a otra que tenga por objetivo central la construcción de una auténtica ciudadanía social, que representa el punto más evolucionado de la teoría y práctica de la política social moderna. El concepto de "ciudadanía social" definido a principios de los cincuenta, alude a la obligación por parte del Estado de garantizar el derecho universal de todos los individuos de un país a estándares mínimos de bienestar en educación, salud, habitación y seguridad social. Esto obliga jurídicamente al Estado, y otorga la debida dignidad a la población: no se recibe ayuda lo que sugiere en consecuencia, sumisión, sino que se ejerce un derecho ciudadano irrenunciable por principio, como lo es el derecho al voto.⁹²

Para el ex-secretario de la Sedesol Enrique de Val, la ley de desarrollo social debe superar el carácter sexenal que ha sesgado a la política social. Se debe considerar una ley de carácter federal que derive en instituciones y proyectos a gran escala, como la Ley de Educación o la Ley de Salud. La definición de la política social no puede quedar a merced de un enfoque sexenal que tropiece con conflictos de planteamientos y estrategias de grupos de interés y cabildeo de los diferentes organizaciones. Las reglas del juego deben derivarse de un acuerdo general que geste una política de estado a largo plazo de combate a la pobreza con objetivos, metas y estrategias concretas que procuren un rumbo específico, más allá de la discrecionalidad con la que se ha conducido y por encima de las perturbaciones

⁹¹ Millán, R. y Valdés, F., "La reforma del Estado: Reflexiones sobre la política social", en Lechner, N., Millán, R., y Valdés, F., (coords.), *Reforma del Estado y coordinación social*, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1998, p. 145.

⁹² Carrasco, R., *Aprendizaje institucional internacional y política social: enseñanzas para México*, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), México, 1999, p. 11.

políticas y económicas que puedan distorsionar los fundamentos de defensa social que ha perseguido el Estado mexicano.⁹³

Jones Tamayo y Jacqueline Martínez afirman que en la dinámica económica en la que se ha insertado el país sólo podrá guardar márgenes de estabilidad en la medida en que la política social, particularmente, la lucha contra la pobreza se posicione en el centro de la mesa de los acuerdos políticos nacionales, no sólo haciendo transparentes su misión y resultados, sino convirtiéndose en una parte sustantiva de la tarea que gobierno y sociedad puedan y deban abrazar en la esfera pública. De otro modo, la creciente brecha entre ricos y pobres continuará, provocando una fragmentación social y las acciones de política social se limitarán a esfuerzos aislados y discontinuos por el sucesivo cambio de las administraciones y las preferencias políticas de los diferentes dirigentes en turno.⁹⁴

En la mesa redonda organizada el 26 de noviembre de 2002 por el Comité y el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados se discutieron las características necesarias que debería presentar una ley de desarrollo social. Para el Dr. José Ramón Cossío, especialista del ITAM, los programas sociales están dispersos en distintas dependencias y órdenes de gobierno, y carecen de coordinación adecuada. Una ley sobre desarrollo social tendría el objetivo de desarrollar a las personas a través de la prestación de un conjunto de derechos sociales que uniformaran los criterios de combate a la pobreza y mecanismos de defensa de los derechos sociales, es decir, la facultad de los particulares para demandar a las autoridades competentes cuando no se les otorgan las prestaciones materiales a que tienen derecho. Además debería contemplar cambios como el

⁹³ De Val, E., "Comentario", en *Las políticas sociales de México al fin del milenio descentralización, diseño, gestión*, en Cordera Campos, R. y Ziccardi, A. (coords.), Porrúa Hermanos, México, 2000, p. 786.

⁹⁴ Jones, C. y Martínez, J., "La pobreza y la política social en México: entre un diseño efectivo y el cambio político reciente", en Rubio, L., *Políticas Económicas ... op. cit.*, p. 338.

relativo al sistema de amparo, para que las personas pobres lo utilicen cuando se violen sus derechos sociales.⁹⁵

Por su parte, el Dr. Pedro Moreno Salazar señaló la tensión existente entre las políticas económica y social, que incide en el rumbo del desarrollo social. Recordó que históricamente ha sido común la subordinación de la política social a la económica. Una ley de desarrollo social ayudaría a identificar analíticamente la naturaleza e instrumentos de estas dos políticas, con objeto de lograr cierto equilibrio.⁹⁶ En ese sentido deberían establecerse mecanismos de política macroeconómica que convergieran con los intereses de los más pobres. Podrían establecerse por ejemplo, políticas de asignación de gasto contracíclicas que serían financiadas con ahorro interno y que se activarían en periodos económicos adversos o en casos de serios desastres naturales que dañaran a zonas marginadas. Los pobres son generalmente, los más afectados por los choques macro y microeconómicos. En la actualidad, la mayoría de los países latinoamericanos no cuentan con mecanismos para mitigar el impacto de los choques adversos hacia los pobres. Estos mecanismos deben garantizar niveles de consumo mínimos y el acceso a servicios básicos, proteger las inversiones de capital humano durante las crisis, y reducir la exposición al riesgo de quiebra que enfrentan los pobres en sus opciones productivas.⁹⁷

Finalmente, como resultado de esta prolongada discusión, el 19 de enero de 2004 el Presidente Fox firmó la Ley General de Desarrollo Social aprobada unánimemente por la Cámara Legislativa. Esta Ley fue producto de la preocupación general por tener una estrategia de política social que carecía de sentido definido a largo plazo. En ella se reconocía la informalidad que se tenía con la población en

⁹⁵ De la Torre, R., *Crónica de la Mesa Redonda* organizada el 26 de noviembre de 2002 por el Comité y el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, p. 12.

⁹⁶ *Ibid.*, p. 13.

⁹⁷ *Global Poverty Report*, *op cit.*, p. 3.

desamparo cuando se modificaba sustancialmente sexenio tras sexenio el perfil de los programas de combate a la pobreza. Esta nueva ley pretende colocar la política social a nivel de política de Estado con reglas fundamentales que no puedan ser trastocadas a capricho del Ejecutivo. La Ley es de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional y tiene como objetivos:

- I. Garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social;
- II. Señalar las obligaciones del Gobierno, establecer las instituciones responsables del desarrollo social y definir los principios y lineamientos generales a los que debe sujetarse la Política Nacional de Desarrollo Social;
- III. Establecer un Sistema Nacional de Desarrollo Social en el que participen los gobiernos municipales, de las entidades federativas y el federal;
- IV. Determinar la competencia de los gobiernos municipales, de las entidades federativas y del Gobierno Federal en materia de desarrollo social, así como las bases para la concertación de acciones con los sectores social y privado;
- V. Fomentar el sector social de la economía;
- VI. Regular y garantizar la prestación de los bienes y servicios contenidos en los programas sociales;
- VII. Determinar las bases y fomentar la participación social y privada en la materia;
- VIII. Establecer mecanismos de evaluación y seguimiento de los programas y acciones de la Política Nacional de Desarrollo Social, y
- IX. Promover el establecimiento de instrumentos de acceso a la justicia, a través de la denuncia popular, en materia de desarrollo social.”⁹⁸

⁹⁸ *Ley General de Desarrollo Social*, Presidencia de la República, México, 2004, p. 3.

Por primera vez, se gestó una ley general para todos los posibles programas de combate a la pobreza que da condiciones y restricciones expresas para que cualquiera que sea el programa federal y el gobierno que las ejecute, sean consideradas como criterio fundamental. La Ley prohíbe claramente que los programas de asignación del Estado sean utilizados con fines distintos al desarrollo social, por ejemplo de índole electoral o política. Por otro lado, establece un mínimo de gasto, de manera que el presupuesto anual que se erogue en suma, y en términos per cápita, sea superior en términos reales a la erogación fiscal anterior. Además, se establece que el gasto social se incremente cuando menos en la misma proporción en que se prevea el crecimiento del producto interno bruto para el año siguiente, con posibilidad de financiarse complementariamente con recursos provenientes de los gobiernos estatales y municipales, así como con aportaciones de organismos internacionales y de los sectores social y privado. Así también, la ley coerciona a municipios y entidades federativas a promulgar normas en materia de desarrollo social, tomando en cuenta conceptos clave como libertad, justicia distributiva, solidaridad, integralidad, participación social, sustentabilidad, respeto a la diversidad, transparencia y reconocimiento de la libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades; asimismo, se crea un Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social dedicado a corregir, modificar, adicionar, reorientar o suspender total o parcialmente los programas sociales del gobierno. Sin embargo, la autonomía de dicho consejo queda en duda porque aunque se afirma, en el artículo 83, que es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica propia, está conformado en su mayoría por funcionarios de los gobiernos federal y estatales, que preferentemente hubieran sido elegidos por el Congreso.⁹⁹ Una innovación institucional interesante es la que prevé el artículo 18 acerca de la creación y

⁹⁹ Concha, M., "La Ley General de Desarrollo Social", *La Jornada*, México, 24 de enero de 2004.

administración por parte del Ejecutivo federal de un fondo de contingencia social, como respuesta a shocks económicos y fluctuaciones presupuestales imprevistos, además en dicha ley se objeta cualquier reducción de los montos destinados al gasto social, excepto en los casos y términos que establezca la Cámara de Diputados al aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Por su parte Julio Boltvink, opina que la Ley institucionaliza las políticas de lucha contra la pobreza que no tenían ningún sustento en la legislación nacional, haciendo explícito que el Estado está comprometido tanto a la asistencia social, como al apoyo en proyectos productivos. La Ley encierra una mezcla de derechos universales y derechos de los pobres, en ella se distingue a las "personas vulnerables"; aquellas a las que se les asignan los beneficios de los programas sociales, lo cual para el investigador no es lo más deseable. Todos como individuos, deberíamos tener el derecho universal de beneficiarnos de los fondos de desarrollo social y superar el término excluyente de personas vulnerables y personas no vulnerables. Se trata, por tanto, de una ley que reconoce los derechos, pero condiciona los beneficios y tampoco avanza mucho en el carácter de exigibilidad las políticas sociales, sólo establece la figura de "denuncia popular" que debe presentar a una "autoridad competente", sin tener claro si ésta es un juez o un Ministerio Público. Finalmente, la Ley no define las sanciones para las entidades que no cumplan con sus obligaciones, lo que debilita el carácter de exigibilidad que se pretende asumir.¹⁰⁰

En suma, la ley es la institucionalización de las preocupaciones comunes por la atención formal del Estado a la pobreza, sin importar el signo político del gobierno en el poder. La estandarización de reglas, a opinión del politólogo Cornelius Wayne permite reducir los personalismos en los que suelen caer los gobernantes al realizar

¹⁰⁰ Boltvink, J., "Economía moral", *La Jornada*, México, Viernes 23 de enero de 2004.

políticas sociales o la influencia del partidismo político que sufren en localización de tales políticas, características que tanto han limitado las posibilidades de la acción social del Estado.¹⁰¹ Alcanzado el nivel de Ley Federal, permite una observancia general y posee presencia suprema sobre las querellas y preocupaciones locales. Se atienden las garantías básicas de los individuos que necesitan de auxilio y seguridad por encima de las diferencias en los procedimientos y políticas. Por necesidad, se debe continuar el debate, aunar voces y experiencias a la definición de situaciones, de organismos prácticos de denuncia y de atención para defender la calidad del servicio que se proporciona, trabajar aún más el concepto de ciudadanía social, los alcances y límites de los derechos del individuo como demandante social, independientemente que sea o no, persona vulnerable.

Hacia una estrategia a gran escala de combate a la pobreza

Junto a la Ley Desarrollo Social y las políticas de empoderamiento político a los grupos marginados que definan puntualmente cómo conducir y contener la sinergia social del país en las próximas décadas, debe entenderse que la acción pública contra la pobreza sólo puede llevarse a cabalidad si se acompaña de una serie de proyectos para ofrecerle sustentabilidad económica al país, así como de condiciones para la participación política. Para Cordera lo indispensable en este ámbito, son pactos o acuerdos globales, coaliciones o reacomodos históricos que pueden sustentar una gobernabilidad efectiva, y a partir de ahí, políticas económicas y sociales: la reforma fiscal, los acuerdos para modificar la política energética o la laboral, un nuevo pacto en los sectores industrial, educativo y de salud, que constituyan un combate global pero eficiente a la pobreza.¹⁰² Las formaciones sociales que se han producido en un

¹⁰¹ Cornelius Wayne, A., *op cit.*, p. 21.

¹⁰² Cordera, R., *op cit.*, p. 272.

sistema capitalista de producción, advierte Cordera, sólo han podido ser históricamente viables cuando cuentan con un marco estable de relaciones político-sociales que permita calcular y prever a los agentes económicos un horizonte mínimamente coherente.¹⁰³ En esta serie de pactos macro se involucrarían aspectos cruciales que trasciendan en principio, el ejercicio público de combate a la pobreza, pero que repercutan sensiblemente y en forma directa sobre el desarrollo social de los más pobres (Ver Diagrama 13).

Diagrama 13. Mega estrategia de combate a la pobreza



Fuente: Elaboración propia con datos de Cordera Campos, R., *Crónicas de la adversidad*, Cal y Arena, México, 1999, Rubio, L., "Impuestos y ciudadanos", en Rubio, L., *Políticas económicas del México contemporáneo*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Fondo de Cultura Económica, Serie: Biblioteca Mexicana, México, 2001 y *Ley General de Desarrollo Social*, Presidencia de la República, México, 2004.

El gasto público dedicado a las atenciones sociales ha representado cerca de un 8% del PNB, cifra insuficiente para enfrentar eficazmente los rezagos en materia social (si se le compara con otros socios de la OCDE con un nivel de desarrollo similar, Turquía gasta 14% de PNB en gasto social aproximadamente y la República Checa 20%). Fundamentalmente de ese gasto, solamente se asigna directamente el

¹⁰³ *Ibid.*, p. 284.

10% a los más pobres. Tampoco a nivel productivo se ha avanzado mucho, la creación de empleos, representada por el Programa de Empleo Temporal, no es más que otro programa limitado por la escasez de recursos. Simplemente el horno no está para bollos.¹⁰⁴

Actualmente, la situación en los países como México con alta dependencia al financiamiento externo es doblemente difícil. Por un lado, la recesión mundial, afecta a la economía de los hogares porque reduce los potenciales de crecimiento del empleo e inversión en forma de Inversión Extranjera Directa. Por el otro, la situación internacional adversa reduce los ingresos externos provenientes de las exportaciones o del precio del barril de petróleo, los que permitirían al Estado financiar las políticas públicas necesarias para prevenir el deterioro social, es decir, no es posible aliviar las carencias presentes dependiendo siempre de fuentes externas de financiamiento, ni se puede permitir que a mediano plazo comiencen a surgir nuevos focos de pauperización dentro de la sociedad. El actual régimen fiscal se convierte en un cuello de botella para los beneficiados de programas sociales que va cerrándose a medida que los recursos se vuelven cada vez más insuficientes para cumplir las metas fijadas. Una reforma fiscal integral que permitiera aumentar la captura de recursos para el costeo de las políticas de desarrollo social ensancharía este cuello para que más mexicanos recibieran apoyos a su ingreso, pero es un proyecto difícil porque altera los intereses políticos y económicos de múltiples grupos establecidos y organizados de todos los niveles sociales. En comparación al resto de mundo, México se distingue por un nivel dramáticamente bajo en la recaudación. Comparado con países de Europa las diferencias son evidentes: mientras que en nuestro país se alcanzó un 16% de recaudación con respecto al PIB en 1997, en Alemania la cifra fue de 23.8%, en Francia de 23.25% y en los países como Suecia o Noruega alcanza tasas

¹⁰⁴ Wodon, Q. y Vélez, E., *op cit.*, p. 94.

cercanas a 40% del PIB.¹⁰⁵ Una fuerte tradición centralista a nivel federal complica las cosas, la mayor parte de lo recaudado es de carácter federal, 98% contra 2% a nivel local. En vez de aumentar los incentivos para subir la recaudación local a través de impuestos como el predial y el agua, el gobierno central se presta a cabildeos políticos con los gobernadores para incrementar la transferencias de fondos federales hacia los estados y municipios. Las medidas más prácticas y eficaces que se han propuesto para incrementar la recaudación como la eliminación de la tasa cero al Impuesto al Valor Agregado (IVA) en alimentos y medicinas no son las más viables políticamente.¹⁰⁶

La propuesta de Reforma Fiscal que contempla la desaparición de regímenes especiales al IVA, se ha tropezado con preocupaciones razonables muy a pesar de las argumentaciones técnicas expresadas para llevar a cabo esta medida. El IVA es, efectivamente, uno de los impuestos más equitativos y eficientes que existen, porque acaban pagando más lo que más tienen y no es fácil su evasión como el impuesto sobre la renta.¹⁰⁷ Sin embargo, grupos representativos de la sociedad no confían de los supuestos beneficios de esta medida, les preocupa en cambio, el deterioro del poder adquisitivo y se teme por la utilización incorrecta de estos recursos, o incluso que sirvan para enriquecer a funcionarios corruptos a espaldas del contribuyente. La configuración de un nuevo pacto social entre la población y el gobierno que consistiera en determinar la forma en que se distribuirían los recursos recaudados, los derechos, las concesiones las sanciones previstas para cada uno de los miembros del pacto (el gobierno, la sociedad civil y los organizaciones privadas) permitiría darle un

¹⁰⁵ Rubio, L., "Impuestos y ciudadanos" en Rubio, L., *Políticas económicas del México contemporáneo*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Fondo de Cultura Económica, Serie Biblioteca Mexicana, México, 2001, p. 156.

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 157.

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 177.

cauce a la propuesta de reforma.¹⁰⁸ Un arreglo institucional útil resultado de este pacto sería por ejemplo la creación de una entidad autónoma que controlara el gasto público, de forma que la ciudadanía tuviera certeza respecto al uso correcto de los recursos. En lugar de proceder con un ánimo apresurado, falto de cálculo y carente de vocación negociadora, el gobierno actual podría trabajar intensamente en formar puntos de coincidencia entre la población y los grupos políticos. En vez de privilegiar un discurso técnico y sin consenso, se deberían promover seriamente mecanismos alternativos de compensación que atendieran la preocupación pública de los efectos lascivos inmediatos por las abruptas variaciones en los precios de productos básicos. La solución de este problema podría ser por ejemplo, la asignación de subsidios directos que compensen la pérdida económica que entraña la elevación del impuesto, lo que requeriría a su vez de trabajar sobre un padrón de la población pobre del país que vería afectado su consumo.¹⁰⁹ Aún más, podrían aprovecharse estos mecanismos de compensación como los primeros pasos hacia un progresivo reencuentro de las clases políticas con la compleja realidad por la que atraviesan las zonas más marginadas. Se podría buscar conformar un gran pacto entre las distintas corrientes políticas del Poder Legislativo que comprendiera no sólo acciones de ayuda a los pobres, sino la promoción de medidas que fomentaran su empoderamiento político.

Por otra parte, la efectividad de la política social es vulnerable en el largo plazo a la incapacidad de una economía para generar el empleo suficiente que ofrezca un ingreso estable que permita ascender en la escala social. El país se ha caracterizado en las últimas dos décadas por un crecimiento magro que ha impedido generar los dos millones de empleos que se requieren como mínimo. Al respecto, la administración foxista ha sido incapaz de realizar los arreglos institucionales

¹⁰⁸ *Ibid.*, p. 178.

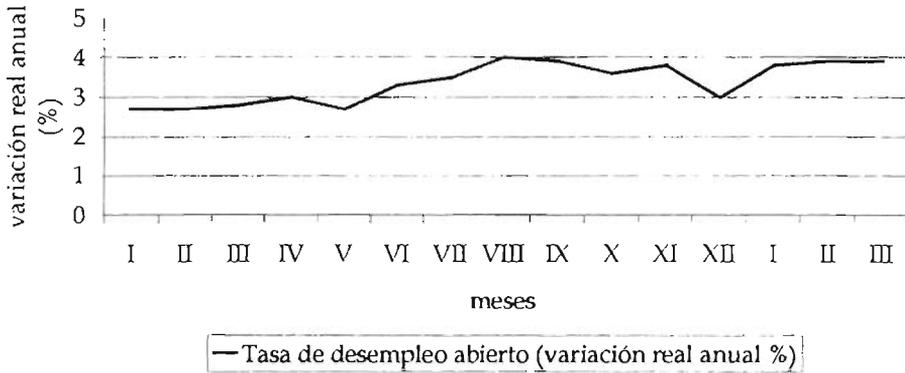
¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 179.

necesarios para generar empleos como la flexibilización de la política laboral, la disminución de trámites para el funcionamiento de micro y pequeñas empresas que pudieron haberse realizado por decreto sin pasar por el Poder Legislativo (Ver Gráfica 6). Aún las conglomeraciones sindicalizadas como la CTM, se muestran sumamente indignadas.¹¹⁰ Por si fuera poco, tampoco se ha tenido la sensibilidad mínima para reconocer la falla, por el contrario aparece en su lugar la indolencia desconcertante. Con las declaraciones del Secretario de Economía y del Secretario del Trabajo acerca de los riesgos de la vida y la alta tasa de desempleo como situaciones normales que ocurren “hasta en las mejores familias” se demuestra que por lo menos en esta administración no se tiene una seriedad mínima para afrontar el problema.¹¹¹

¹¹⁰ El 23 de Febrero al inaugurar el 14 Congreso Ordinario de la CTM el Presidente tuvo que soportar interpelaciones tales como “¡No es cierto, mentiroso!”, “¡Viva el PRI! ¡Arriba el PRI!”, de trabajadores asistentes cuando pretendió hablar de los avances en materia económica, laboral y social. “Reclaman cetemistas a Vicente Fox con gritos de “¡Mentiroso!, ¡Pinocho!, ¡Arriba el PRI!” en el Auditorio Nacional”, *Milenio*, 24 de febrero de 2004, México, 2004.

¹¹¹ Silva Castañeda, S., “La tasa de desempleo y los tropiezos presidenciales”, *El Economista*, México, 27 de enero de 2004.

Gráfica 6
Tasa de desempleo abierto
enero de 2003 a marzo 2004



Fuente: Examen de la Situación Financiera y Económica de México, Banamex, México, 2004.

La mayor parte de la fuerza de trabajo se podrá integrar de forma sistemática y duradera a una economía estable y dinámica sólo cuando converjan varios elementos de política económica y social, bajo el cual los mexicanos en edad de trabajar puedan efectivamente aprovechar las oportunidades que se generen en la nueva economía que se abre paso a partir de la apertura comercial y del cambio productivo. El elemento principal es el logro de un crecimiento económico vigoroso y sostenido, el papel del gobierno es importante en este sentido porque procura las condiciones estructurales que más favorecen al crecimiento económico en condiciones de estabilidad, y por lo tanto en forma sostenible, pero su capacidad no sólo depende de ello, se necesitan arreglos institucionales que afecten el proceso económico de modo que se premie de manera clara el uso del factor trabajo y para un nivel dado de actividad económica, se maximicen las posibilidades del empleo, o crear la serie de

incentivos que ayude a profundizar el aprovechamiento del factor trabajo disponible en una economía.¹¹²

En el caso de la educación, el resultado de largo plazo de la reforma dependerá, en buena medida, de las políticas locales en los estados; del grado de competitividad electoral; del compromiso que los gobernadores tengan con la educación básica; del poder relativo de negociación de las secciones del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y de los sindicatos locales que han surgido en algunos estados; y, finalmente, de la capacidad de los padres de familia para organizarse y vigilar el proceso educativo de sus hijos. Las cadenas clientelares de control laboral que condicionan el proceso de enseñanza-aprendizaje no se romperán a menos que se establezcan mecanismos meritocráticos de promoción vinculados a métodos transparentes para la evaluación y capacitación del magisterio. De igual manera, en la medida en que la participación de los padres de familia en el proceso educativo siga formalmente prohibida, el sistema educativo mexicano estará privado de uno de los insumos más valiosos en el proceso educativo.¹¹³

También es imprescindible apunta el maestro Cordera, una política industrial de Estado, un pacto que convoque a los industriales a una definición clara de objetivos y acciones que reactiven vigorosamente al aparato industrial nacional. Que sea congruente con el entorno actual, parte sustancial de una política de desarrollo nacional y comprometida con resolver los antiguos rezagos en la promoción, inclusión y cooperación de intereses capitalistas que permita reanimar las capacidades productivas superando las prácticas rentistas del antiguo

¹¹² Rubio, L., "La sociedad, la economía y las políticas de empleo", en Rubio, L., *Políticas Económicas...*, *op. cit.*, p. 344.

¹¹³ Centro de Investigación para el Desarrollo A. C., *Intereses estratégicos educación...*, *op. cit.*, p.24.

corporativismo.¹¹⁴ Una nueva política industrial debe ser capaz de fabricar bienes competitivos internacionalmente y demandar stock de trabajo. Debe buscarse una planta industrial con mayor visión empresarial que supere los obstáculos de tecnología anticuada y financiamiento. En pocas palabras, la política industrial correcta es aquella, que genera condiciones de equidad y competencia para la industria, no aquella que pretende identificar ganadores y proteger "campeones". Para ello, la política industrial deseable debe consistir de acciones en múltiples frentes: 1.-Facilitar y promover las condiciones óptimas para la actividad empresarial 2.-Contribuir en la movilidad de activos, facilitando tanto la creación de empresas, como su terminación, cuando esto sea necesario, 3.-Promover el vínculo entre la inversión nacional y extranjera, sustentado en un mercado de capitales funcional, que facilite la interacción de capitales privados de riesgo, 4.-Se requiere promover la creación de aglomeraciones de empresas que funjan como proveedoras en zonas de poca densidad industrial para impulsar redes de proveedores de partes y componentes en el ámbito regional. Esta sería la mejor manera de generar incentivos para el desarrollo de proveedores nacionales y, a su vez, vincular la integración de la planta industrial de pequeña escala ya instalada, con la moderna, grande y pujante. El gobierno por su parte, debe mejorar el marco jurídico con reglas claras que protejan los derechos de propiedad, reduzcan los costos de transacción, disminuyan la incertidumbre que inhibe la inversión productiva y detengan el despilfarro de recursos que invierten los industriales en sus relaciones con la burocracia y la ley. Debe promover una política tecnológica, médula espinal de una política industrial que supere la etapa de "país de maquila" y a su vez, incluya una eficiente y correcta adaptación de la tecnología extranjera, su asimilación y desarrollo, así como la institucionalización de la investigación e innovaciones tecnológicas que se vinculen

¹¹⁴ Cordera, R., "Crónicas...", *op. cit.*, p. 286.

estrechamente al proceso de reestructuración de la industria. Aun cuando el cambio tecnológico es decisión de cada empresa, es necesario que el gobierno actúe protegiendo los derechos de propiedad intelectual y las patentes. En cuanto a infraestructura, la inversión estatal es indispensable. En la medida en que se consolide el ajuste fiscal y se liberen recursos de gasto corriente, se debe invertir en aquellas regiones que podrían quedar marginadas de los beneficios del libre comercio por no contar con infraestructura que las incorpore a la dinámica económica nacional e internacional.¹¹⁵

Respecto al sector agropecuario, el maestro Cordera subraya la importancia de suscribir acuerdos en el campo mexicano que sean autónomos de las estrategias de los otros sectores. El campo dice, necesita una solución en sí mismo, también debe plantearse explícitamente en qué puede cooperar la sociedad en general por el campo sin regresar a los malogrados esquemas de "tratos especiales" que terminan en paternalismos y subordinaciones inefectivas.¹¹⁶ México es un país con una superficie de 195 millones de hectáreas, de ese total, se estima que sólo 30 millones tienen potencial agropecuario. Hay que tomar en cuenta que la mitad del territorio nacional es desértico y que existen grandes cordilleras y serranías en varias regiones del país. De la tierra arable, sólo cuatro millones de hectáreas cuentan con infraestructura de riego.

Aunque el campo es un sector que genera varias fuentes de trabajo, la mayor parte de dichos empleos están remunerados inadecuadamente. El campo produce sólo siete centavos aproximadamente, de cada peso del valor de la producción nacional, pero emplea a uno de cada cinco integrantes de la fuerza de trabajo. Por consiguiente, la productividad media por hombre ocupado en la actividad agrícola es

¹¹⁵ CIDAC *Opinu*, Página electrónica del CIDAC www.cidac.org.mx

¹¹⁶ Cordera, R., *op. cit.*, p. 287.

menos de la mitad del promedio de la economía. Dicha cifra implica también que, en muchos casos, la productividad del trabajo es más reducida. Por tanto, no debe extrañar el hecho -aunque no por ello deja de ser alarmante- según el cual, el nivel de vida se encuentre sustancialmente por debajo del promedio de la economía. De igual manera, para que la población campesina supere su condición ancestral de pobreza, es un imperativo elevar la eficiencia y productividad del sector agrícola. El campo requiere de una transformación exhaustiva que busque la difícil conciliación de la equidad con la eficiencia. Por eficiencia, se entiende: 1.-Aumentar la producción con la menor cantidad de insumos, y 2.-Seleccionar los cultivos e insumos, tomando en cuenta sus precios, de manera que la diferencia entre ingresos y costos sea la más grande posible. Una agenda de eficiencia económica puede ser también una de equidad social. Sólo con la elevación en todos los niveles de la productividad del trabajo y la tierra, es posible garantizar el crecimiento económico sostenido en el sector del campo y reducir la brecha de desigualdad. En este sentido, las políticas de alivio a la pobreza extrema rural deben tener un importante componente educativo.¹¹⁷

Cordera añade que es el uso intensivo de la tecnología el único camino viable para asegurar constantes aumentos de la productividad en el campo y el uso de capital humano altamente especializado en el tema. Para conjugar estos factores se necesita una política gubernamental que contemple no sólo los subsidios, sino también la capacitación de los productores y que además se ocupe de crear los mínimos de bienestar indispensables entre la población campesina que permitan a su vez, hacer tolerable las transformaciones del campo y erradicar la pobreza extrema.¹¹⁸

¹¹⁷ Vélez, F., "Los desafíos que enfrenta el campo", en Rubio, L., *México a la hora del Cambio*, Cal y Arena, México, 1995, p. 167.

¹¹⁸ Cordera, R., *La sociedad rural mexicana actual: carencias y rezagos*, en página electrónica de Rolando Cordera, www.rolandocordera.org.mx, julio de 2004.

En el caso de la salud, la Secretaría de Salubridad puede impulsar una política nacional de salud que incluya: a) el establecimiento de un sistema unificado para reportes y estadísticas b) una política tecnológica uniforme con énfasis en el equipo médico y farmacéutico c) el certificado de medicinas, drogas, equipo y tecnología d) desarrollar criterios uniformes y programas federales para el entrenamiento de profesionales médicos e) el establecimiento de estándares de calidad en el cuidado médico f) el financiamiento y la coordinación de la investigación médica g) la organización de políticas preventivas sanitarias para el Estado y el servicio epidemiológico h) la implementación de métodos de prevención de desastres.¹¹⁹

Finalmente, el gobierno debe promover un campo activo entre los diferentes actores privados e institucionales que provean servicios financieros y dotar asistencia técnica en las organizaciones locales que carezcan de formación en conocimientos financieros. También se necesita una estructura legal renovada para el fortalecimiento de los contratos, y la aplicación de mecanismos colaterales para establecer un efectivo sistema de supervisión que asegure su cumplimiento. La pobreza en México bien puede explicarse más por la notoria desigualdad en la distribución de la riqueza, que por la carencia de recursos, por lo que una adecuada oferta de servicios financieros a las micro pequeña y medianas empresas que brinden ingreso y empleo estable es indispensable para ofrecer una salida efectiva de las condiciones de pobreza. Hasta muy recientemente, México había quedado rezagado en el desarrollo de instituciones financieras para proyectos de este tipo, según las últimas estimaciones sólo 1% de los micronegocios habían tenido acceso a algún tipo formal de financiamiento. Para mejorar la cobertura de créditos deben aplicarse reformas al sistema jurídico que ataquen la cultura generalizada del no pago. El crédito subsidiado y los programas de amnistía de pagos deben ser desestimados para restablecer la disciplina financiera,

¹¹⁹ Wodon, Q. y Vélez, E., *op cit*, p. 99.

específicamente en las áreas rurales. Esto permitiría la formación de sociedades de préstamo y ahorro que expandan sus servicios a pequeños empresarios con escasos recursos, así como la participación gradual de la banca comercial. El gobierno debe esforzarse por fortalecer el financiamiento construyendo un ambiente adecuado para los contratos y los servicios financieros a nivel micro. La creación de registros e historiales crediticios permiten desarrollar con más agilidad las garantías de préstamo, una estructura legal eficiente para los préstamos con prendas, negocios rentables y bienes inmuebles como garantía, también resultaría muy útil. El principal reto es vincular las actividades productivas con mercados más especializados y de mayor valor agregado, distintos a los que están vinculados originalmente. Dicha tarea debe tomar en cuenta sociedades de préstamo y de ahorro y bancos comerciales capaces de ubicar o innovar nuevos nichos de mercado, sin pasar por alto la arquitectura de sistemas administrativos que le brinden principios de organización y planificación.¹²⁰

Todos estos acuerdos, apunta Cordera, no tienen por qué imponerse unos sobre los otros, hasta caer en una generalización "planificadora" que tendría poca viabilidad. Solamente por la vía de una deliberación pública que no rompa sino ensanche la institucionalidad que es propia del Estado democrático, puede aspirarse a crear nuevos modos de cohesión social y nacional en torno a un desarrollo más denso e incluyente. Los acuerdos desde esta perspectiva, buscarían cristalizar políticas y evoluciones duraderos que sean capaces de abrir paso a nuevas y mejores realidades socioeconómicas, pero a su vez, tendrían que asumir la realidad de una diversificación social y económica, política, cultural y regional que pueda encausarse pero no someterse.¹²¹

¹²⁰ Hallberg Kriten y Plaza, S., "Micro, Small and Medium-Scale Enterprises", en Giugale, M., Lafourcade, O. y Vihn H. Nguyen, *op. cit.*, p.270.

¹²¹ Cordera, R., *op. cit.*, p. 288.

Frente a los ánimos y los discursos de transformación creativa, nos encontramos ante un panorama caótico que desalienta las esperanzas por un ejercicio organizado del poder para llevar a cabo estas alianzas que necesitan empuje, coordinación y decisión definitiva. El gobierno actual ha caído en el penoso recurso de esquinarse, de evadir cualquier responsabilidad en los pendientes de la agenda nacional. Rehuye de las decisiones porque no quiere asumir los costos de sus decisiones ante la opinión pública. Sus promesas de campaña (la elaboración de una reforma eléctrica y fiscal) y su plan de gobierno las ha tratado de impulsar buscando el apoyo con el Poder Legislativo, al cual desde un principio encaró desafiadamente. Todo bajo un principio, si el país no avanza no es por culpa del presidente, sino de sus opositores que desde la cámara de legisladores han entorpecido las mejores intenciones del mandatario. Fórmula que con el paso del tiempo se ha ido desgastando, evidenciado las carencias en talento político y sus efectos perversos sobre el desempeño nacional. Mientras se gozaba la luna de miel con la sociedad y se perdía un tiempo valioso para hacer acuerdos, en denuncias, desafíos y descalificaciones e íbamos mermando competitividad y rendimiento productivo frente a países como China y la India que nos han alcanzado y rebasado en cuanto a captación de inversiones y presencia en los mercados internacionales.

El Ejecutivo goza de facultades de regulación y desregulación que podría utilizar para dejar una huella positiva y permanente para el desarrollo del país. Una buena administración de las regulaciones y oportunidades de desregulación que tiene bajo su fuero permitiría alentar la inversión, facilitar la creación y el cierre de empresas, generar empleos temporales, reorganizar una amplia gama de sectores industriales y de servicios y, con todo esto, abrir oportunidades de inversión que hoy

resultan prohibitivas para muchos mexicanos.¹²² Esto, sin olvidar las discusiones clave que deben hacerse junto con las fuerzas políticas más influyentes del país, la profundización de la realidad democrática y la transformación completa del Estado post - autocrático, recordando que toda transformación radical, asume un cierto costo político que se vuelve cada vez más grande a medida que pasa el tiempo entre la inacción a la acción.¹²³

De cierto modo, la administración foxista ha preferido dejar el país en "automático" hasta el 2006 deseando que no nos precipitemos en una crisis económica o política. El equipo de trabajo del presidente, su gabinete, nunca mostró una articulación clara y la ausencia de consensos o de expectativas al respecto ha obligado a muchos, a pensar ya, en el siguiente sexenio. Por cada paso adelante que da el presidente, los precandidatos dan la vuelta completa.¹²⁴ Insensible, excepto quizás al plebiscitómetro, el Ejecutivo y su gabinete parecen no ver los riesgos evidentes como las malas expectativas fundadas en el estancamiento de las reformas estructurales y los problemas financieros que puedan surgir de la mala estructura fiscal del país, y del enorme deterioro de la deuda interna causada por el mal manejo de los fondos de pensiones y de la seguridad social. Estos factores de riesgo, animados por la pasividad y la percepción de ausencia de rumbo, continuarán durante el resto del sexenio. Los riesgos para la estabilidad política pondrán a prueba la fortaleza del régimen político y sus instituciones. Bajo un clima de sucesión adelantada, se multiplicarán las pugnas intestinas en los partidos buscando el control o influencia de los procesos de selección de los candidatos presidenciales, los

¹²² Moran, R., "Muchos escollos en México para abrir un negocio: Banco Mundial", *El Financiero*, México, septiembre 9 de 2004.

¹²³ Rubio, L., "Gobierno fuerte", *Reforma*, México, 29 de febrero de 2004.

¹²⁴ Zepeda, G., "Vicente Fox: de la presidencia imperial a la presidencia ausente", *Milenio Diario*, México, febrero 22 de 2004.

incentivos de corto plazo serán los que prevalezcan en detrimento del interés general y de la visión de largo plazo.

En realidad ya no se tienen muchas esperanzas de que la administración del "gobierno del cambio" pueda mejorar la situación económica, ni que tenga la visión y la capacidad para realizar grandes acuerdos en la arena política. En vista de sus antecedentes parece que el presidente no invertirá su capital político en tratar de romper el estancamiento ni en revertir las inercias y rezagos. Una administración adicta de encuestas está empeñada en atesorar una popularidad estéril, que no se traducirá ni en consensos en torno a las iniciativas del gobierno, ni tampoco a final de cuentas, en votos para Acción Nacional. La cuota de la actitud oficial indolente, incompetente, frívola, la cobra el tiempo, que avanza inexorablemente mientras el aparato estatal mantiene un perfil por debajo de las expectativas. Sosteniendo apenas, cansados y prolongados debates por la estrategia de combate a la pobreza llena de altibajos, de avances y retrocesos, en lo que la distancia real alcanzada ha sido muy corta.

De acuerdo al Banco Mundial los niveles de pobreza, recién comenzado el siglo XXI, son parecidos a los presentados a comienzos de los años 90 del siglo pasado, hecho que muestra que prácticamente, los últimos quince años han sido "una pérdida de tiempo". Si bien, se ha reducido marginalmente en términos porcentuales, medida en números absolutos, permanece inaceptablemente alta; menciona además que persiste la "desigualdad aguda" en la distribución del ingreso, que ha sido resistente a cualquier intervención política; la incidencia de extrema pobreza en las zonas rurales es "anormalmente aguda", dado que 42% de la población rural (en la que pertenece uno de cada cinco mexicanos) vive en extrema pobreza, la amplia brecha

entre el nivel de desarrollo del norte y el sur del país permanece inalterada.¹²⁵ De seguir la tendencia actual y esperando que no se vuelvan a repetir los mismos reveses de la política económica a su vez que los, desaciertos y tropiezos que han caracterizado a las políticas de combate a la pobreza, México no podrá cumplir en el plazo previsto su compromiso contraído con la ONU de reducir para el 2015 el 50% de su población en pobreza extrema en el año 2000. La tasa de crecimiento de la economía prevista para los próximos años, de apenas 3.5% en promedio anual, según la estimación del organismo, permitirá que la proporción de personas en extrema pobreza se reduzca sólo a 13 %, es decir a 22.6 millones de personas. Para lograr reducir la pobreza extrema a un 50% se estima que México necesitaría una tasa de crecimiento sostenido de al menos 5% al año, lo que no ha ocurrido desde la década de los 70 del siglo pasado.¹²⁶

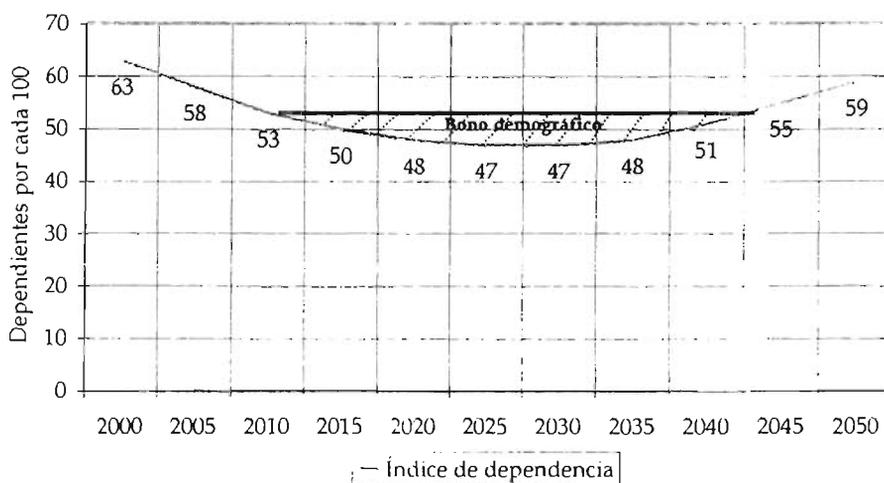
Por otra parte, el Consejo Nacional de Población (CONAPO) ha dado a conocer que, durante las próximas tres décadas la población dependiente, como los ancianos y los niños, llegará al mínimo histórico de 45 personas por cada 100 habitantes, un aspecto demográfico que puede mejorar la calidad de vida de la población y repercutir favorablemente en las estrategias de combate a la pobreza. Bajo esa dinámica, la población económicamente activa del país, que en el 2004 representaba poco más de 42 millones de personas, ascenderá a 64 millones en el 2020. Se presenta, por tanto, la oportunidad de agilizar la marcha del crecimiento y la generación de riqueza a través de la mano de obra productiva. Para lo cuál deben de impulsarse políticas económicas y laborales que contribuyan a mejorar la calidad del potencial productivo de la población, de igual importancia las políticas públicas dirigidas a

¹²⁵ González, R., "La pobreza en México sigue siendo inaceptablemente alta, dice el BM", *La Jornada*, México, Viernes 16 de abril de 2004.

¹²⁶ "México no logrará bajar 50% la cifra de pobres ni en 2015: BM", *Milenio*, México, 18 de abril de 2004.

mejorar el nivel de vida de la población, que son esenciales para brindar a los grupos más vulnerables una poderosa herramienta contra la exclusión social y la reproducción intergeneracional de la pobreza. En contraparte, los empresarios deben coordinarse y acordar entre ellos cuáles son sus compromisos y cómo van a operar para tomar un papel básico en esta estrategia. Solamente los esfuerzos por tener una población laboral de mayor tamaño, más saludable y educada y mejor capacitada tendrá sentido si ésta cuenta con las oportunidades laborales más productivas y mejor remuneradas donde pueda volcar sus capacidades y potencialidades productivas (Ver Gráfica 7).¹²⁷

Gráfica 7
Índice de dependencia poblacional
 (Relación entre el total de habitantes y la población en edad de trabajar)



Fuente: *World Population Prospects: The 2002 Revision and World Urbanization Prospects*. Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, Organización de las Naciones Unidas, Nueva York, 2004.

¹²⁷ "Se presenta una oportunidad histórica para superar la pobreza: CONAPO", *Milenio Diario*, México, 27 de Marzo de 2004.

Pese a que se han construido herramientas que permiten acotar la conducta de aquellos que solo piensan en su beneficio particular. Todavía quedan pendientes evidencias y debates intensos de figuras simples y mecanismos complejos. Falta el examen de fenómenos, circunstancias y experiencias que contienen el universo de la miseria. Tareas sin acabar, que nos impiden el paso a acciones efectivas que contribuyan en la transformación de ese escenario desolador. Cada ley, cada idea, cada argumento, cada compromiso puede resultar valioso y potencial dentro de la esfera de discusión pública que permite ya un libre fluido de planteamientos y corrientes teóricas para luchar por un posicionamiento, superar nuestros vicios y defectos heredados de otros años y denunciar los nuevos, avanzar del bien particular al bien común, del beneficio inmediato y efímero, sobre el beneficio colectivo y duradero.

Las transformaciones posibles en un gobierno democrático, como dice Grindle son graduales y nada simplistas, se necesita innovar institucionalmente, pero las reformas que buscan perfeccionar la tarea del Estado como prestador de servicios sociales y al mismo tiempo como importante participante del desarrollo económico, no puede enfocarse en la mera edificación de un armazón institucional ni postularse como una mera ecuación de contrapesos entre ganadores y perdedores. En realidad, se trata de un proceso muy dinámico en el que no sólo la creación y rediseño de instituciones y nuevas leyes garantizan la seguridad hacia un buen resultado.¹²⁸ Las instituciones limitan y moldean la conducta de los agentes políticos y económicos y son esenciales por ello, para los procesos de reforma, pero no son por sí mismas, el garante del éxito. Dependen en buena medida de un conjunto de las capacidades políticas, administrativas, técnicas e institucionales que va desarrollando el Estado,

¹²⁸ Grindle M., *Despite the odds: The political economy of social sector reform in Latin America*, Kennedy School of Government Harvard University, Estados Unidos, enero de 2001, p. 18.

todas imprescindibles, en el crecimiento de las economías nacionales y la integración política de la sociedad, sorteando situaciones de crisis, redefiniendo sus funciones, alterando el comportamiento de los agentes económicos y las formas en los cuales los ciudadanos se relacionan con el gobierno. Asimismo determinan los nuevos términos en que se establecen las relaciones Economía-Estado y Estado-Sociedad para construir patrones sólidos y duraderos en busca del desarrollo.¹²⁹

La capacidad institucional (Ver Cuadro 12), se refiere a la habilidad de los Estados para plantear y llevar a cabo los amplios conjuntos de reglas que gobiernan las interacciones económicas y políticas. Producto de esto son instituciones tales como normas legales que gobiernan las relaciones entre los agentes económicos, las reglas administrativas y constitucionales, que limitan la conducta de los servidores públicos, los dictámenes constitucionales que gobiernan las relaciones entre las organizaciones estatales y los sistemas electorales y procedimientos para inducir a los funcionarios públicos a comprometerse con sus acciones. En tanto que, la capacidad técnica es la habilidad para manejar con eficacia las políticas económicas. Se conforma por un conjunto de administradores y analistas económicos capacitados para analizar la política económica y aportar información valiosa para la toma de decisiones. La capacidad administrativa se relaciona con la habilidad de los estados para suministrar bienes y servicios tales como los servicios de salud y educación, infraestructura y llevar a cabo las funciones de la administración pública, tales como la recaudación fiscal, la regulación económica y el manejo de la información. En cuanto que la capacidad política comprende la habilidad de los Estados para responder a las demandas de la sociedad, la construcción de canales para representar los intereses sociales e incorporar la participación social en la toma de decisiones y la resolución de conflictos. De ella se desprende la eficiencia de las interacciones diarias

¹²⁹ Grindle Merilee, S., *Challenging the state*, Cambridge University Press, Massachusetts, 1996, p. 12.

entre el gobierno y los ciudadanos, tan esencial como la capacidad institucional que traza las reglas del juego que preceden a esta relación cercana y dinámica.¹³⁰

Cuadro 12. Situaciones de crisis y capacidades del Estado

Situación de Crisis	Capacidades del Estado
<i>Institucional</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Autoridad y legitimidad en duda. Incapacidad para establecer límites a la conducta de los grupos y los individuos. • Conflicto para establecer las reglas del juego de las interacciones políticas y económicas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reglas del juego coercitivas y efectivas para regular las interacciones político económicas. • Capacidad para asentar políticas nacionales básicas, órdenes legales y normas de conducta política y social.
<i>Técnica</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Tensión entre tecnócratas y la toma democrática de decisiones. • Gran afluencia de teóricos y criterios. • Elevada injerencia de tecnócratas internacionales en las políticas nacionales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Habilidad para establecer y dirigir políticas macroeconómicas efectivas. • Gabinete económico bien seleccionado y ubicado para el análisis de las políticas económicas. • Importancia del trabajo técnico previo y de información en la toma de decisiones.
<i>Administrativa</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Incapacidad para una efectiva administración de bienes básicos y funciones operativas del gobierno. • Baja habilidad para mediar demandas económicas y sociales dentro del contexto administrativo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Administración efectiva de la infraestructura básica, física y social. • Facilidad para llevar a cabo funciones administrativas esenciales para el desarrollo económico y el bienestar social.
<i>Política</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Disminuida capacidad de respuesta de sus representantes y sus líderes locales ante una sociedad civil agitada. • Tensión entre las cada vez mayores decisiones tecnocráticas y el ajuste de cuentas con las demandas sociales 	<ul style="list-style-type: none"> • Canales efectivos y legítimos para la elaboración organizada de las demandas sociales, la representación y la resolución de conflictos. • Líderes políticos y administradores que trabajan junto con la sociedad en la toma de decisiones.

Fuente : Grindle Merilee S., *op. cit.*, p. 8.

¹³⁰ Grindle Merilee S., *op. cit.*, p. 8.

Sin duda, este último aspecto es de lo que más se carece en la actual administración, conforme pasa el tiempo se evidencia más la incompetencia del gobierno federal por alcanzar acuerdos y con ella la factura hacia los desamparados va creciendo. La incertidumbre y la desesperanza se abren paso y entorpecen la voluntad por hacer grandes cambios, alientan la salida a escena de nuevos gurús que apuestan a formulas mágicas, o a la reaparición de figuras arcaicas que se aprovechan de la nostalgia por el pasado. Con la redistribución del poder político y del ingreso hacia los niveles más bajos de la sociedad sin completar, se corre el riesgo dentro de unos años, de quedar hartos, fatigados de figuras y propuestas y agotar rápidamente la nueva dote del escenario político que se ha gestado en el ejercicio democrático, para caer atraídos por la figura quimérica de un líder que anuncie la prosperidad, la bonanza repentina y el cobro inmediato de la enorme cuota pendiente con los pobres, sin estimar los riesgos ni escatimar los procedimientos, con tal de que sean enérgicos y efectivos en el corto plazo, nos dejaría expuestos a repetir dolorosos errores de política económica del pasado.

Hemos tardado más de veinte años en la construcción de canales inéditos de comunicación representativa entre la sociedad civil y el Estado, más valdría ponernos a trabajar sobre las posibilidades de lo ya ganado. No podemos dejarnos llevar por atracciones primarias hacia el poder despótico del régimen presidencialista que invalida el referendo y el debate público, deteriorando así la acción pública del Estado social. No permitamos que los tropiezos iniciales y el caos reinante de la realidad de pluralidad política nos haga voltear hacia atrás. Apreciemos lo conseguido, recordando de lo que se carecía, pongamos en práctica la imaginación, la creatividad, la paciencia y el esfuerzo sobre el nuevo, aún pedestre ámbito democrático, antes que socorremos nuevamente a la mano fuerte y protectora, pero tiránica y discriminatoria del Estado autocrático.

CONCLUSIONES

El desarrollo de las políticas de combate a la pobreza en México muestra una línea evolutiva hacia visiones más especializadas, acabadas y sensibles en torno al problema de la carencia que pueden ser explicadas por el modelo de cambio institucional que enseña la escuela del neoinstitucionalismo económico. De la mera ayuda asistencial aislada, pasando por la construcción de un Estado de bienestar amplio en cobertura y funciones de auxilio con sesgos hacia las zonas urbanas y los grupos organizados, hasta llegar a programas especializados y de alto rigor preocupados por ofrecer una ayuda eficiente y focalizada a los grupos más necesitados.

Nuestro trabajo ha expuesto el intercambio de apreciaciones respecto a la política de combate a la pobreza a lo largo del tiempo. En ella han participado los actores más influyentes del círculo social, y éstos han sido en su momento los que proporcionaron los rasgos distintivos de las instituciones establecidas. La dinámica de construcción de las reglas e instituciones sociales formales en nuestro país comienza con la conjura de la Carta Magna que recogió demandas y propuestas de los principales actores políticos al momento de su proclamación. Ante un ambiente convulsivo e incierto, la clase política victoriosa del movimiento armado optó por mantener una estructura que conservara la estabilidad, permitiera la reconstrucción y a su vez, asegurara una situación privilegiada para el grupo en el poder.

Bajo esa lógica, las facultades de una clase monolítica derrotada son traspasadas a una nueva elite política que dirigiría un proyecto de nación que tomaría en cuenta las demandas de bienestar social. Se llevaron a cabo amplias inversiones públicas y se crearon instituciones para atender las necesidades de la sociedad, hay avances notables en infraestructura social y en los servicios de

consumo básico, salud, educación y vivienda. El Estado adoptó un papel clave para la modernización de las áreas económicas-productivas y político-sociales que incidieron poderosamente en el incremento del bienestar de la población.

No obstante, es la estructura vertical de gobierno que mantuvo el Estado para la toma de decisiones y la dirección de instituciones lo que impidió que existiera un diálogo abierto entre todos los sectores de la población. Los grupos de presión, los que sostuvieron política y económicamente a la elite gobernante tuvieron una capacidad exclusiva de voz ante el Estado, eran inamovibles a través del tiempo y no permitían la inclusión de nuevos beneficiarios en la capa de influencia política.

No es hasta la última década del siglo pasado que la voz de grupos diferentes a los que se encontraban cercanos a la dirigencia pudieron expresarse para manifestar sus puntos de vista. A partir de este momento, no sólo pudo oírse su inconformidad sino que comenzó a formarse una fuerza de presión que demandaba cambios institucionales en diferentes áreas. Las censurables fallas del proyecto económico, y las graves consecuencias en los niveles de vida que tuvo el choque económico de 1995 lograron conjurarse para crear una poderosa fuerza de inconformidad con el diseño de la política pública, que incluía las políticas de combate a la pobreza.

Dadas estas condiciones se abrió el camino para la gestación de una nueva estrategia de acciones coordinadas para enfrentar el problema. Tales acciones incluyen reformas a los marcos jurídicos, la modificación en la estructura y asignación del gasto, la definición de políticas y estrategias públicas, que en conjunto darían como resultado una renovación completa del marco institucional. Se pretendió entonces, la correcta asignación de los recursos, independientes del factor político hasta el grado de establecer criterios focalizados.

Las estrategias que se llevaron a cabo buscaron repercutir en el desempeño de la entrega de ayuda y se desbordaron en dos cauces, por un lado, la preocupación por

perfeccionar el mecanismo de asignación para elevar su eficiencia, por el otro, el espíritu de confrontación, de inquerimiento y presión política por anular los enfoques anteriores. Estas tendencias aportaron elementos valiosos y han modificado por completo el marco actual de la política social atendiendo demandas legítimas, pero sin duda han limitado un ejercicio de conciliación realmente valioso entre los conceptos, visiones y esquemas de los programas anteriores con los programas nuevos que se abren paso en medio de lapidaciones políticas y escenarios de crisis.

La urgencia de privilegiar al individuo, de ahorrar recursos y de buscar la máxima eficiencia económica ha desplazado el debate sobre la importancia de la comunidad, privilegiando la cuantificación sobre la cualificación, se destaca el resultado estadístico y se relegan los efectos multiplicadores e incalculables cuando se fomenta la sinergia social, la inversión en infraestructura y la densificación de las relaciones económicas.

Para acotar los accidentados escenarios de disputa por la política social del país, el Poder Legislativo ha aprobado la nueva Ley General de Desarrollo Social, la cual establece restricciones institucionales básicas dirigidas al auxilio de los marginados y planes de acción pública que rebasan el ejercicio político del Ejecutivo con objetivos básicos y de largo plazo. Más allá de sus limitaciones intrínsecas y las debilidades estructurales que la entornan, la Ley General de Desarrollo es un ejercicio de consenso que fortalece las políticas de combate a la pobreza al colocarlas a nivel de Política de Estado, separando los debates de corto plazo y posicionándola al nivel de la política económica.

Con todo, aún no se han llevado a cabo las reformas ambiciosas y difícil referendo que nos alejarían de la vulnerabilidad económica y de los shocks económicos como el de 1995 que echan por la borda todo lo ganado en décadas en unos cuantos meses. La actual administración debió ya haber encontrado los puntos

de sutura que permitan la consolidación de acuerdos indispensables para reforzar la estructura económica del país elevando el horizonte de estabilidad en el largo plazo, aumentar la competitividad internacional y mantener un buen nivel de inversión y continuar como la administración pasada, una adecuación profunda del marco institucional social a las demandas de los más necesitados, establecer mecanismos que incidan en el desempeño de las instituciones públicas como el rendimiento de cuentas, sistemas de incentivos y la descentralización en funciones y en gasto público.

Sin embargo, solamente son apreciables la continuidad prudente del Progreso y ciertas adecuaciones mínimas a su estructura, como el cambio de nombre y la ampliación de su cobertura. Ha pesado más el ánimo de altruismo de la esposa del Ejecutivo, campanas al vuelo y atribuciones dudosas por resultados magros sobre reducción de pobreza, que el ingenio y el impulso a nuevas estrategias agresivas, de infraestructura pública por ejemplo, que aumentarían la densidad de conexiones comerciales y productivas que permitieran un efecto duradero en las comunidades para la captación de ingresos y servicios básicos, y en el caso del Progreso, que reduzcan notoriamente los costos de acceso a los apoyos.

Solamente en el mediano plazo existirán los elementos que permitan realizar análisis y diagnósticos sobre el impacto de la apertura política en el diseño y desempeño de las políticas sociales. Por el momento se puede anticipar que bajo las actuales condiciones en que vive el país, el debate entre el gobierno y los ciudadanos se intensificará con la movilización de sindicatos y grupos sociales que exigirán atención a sus demandas alentados por la confianza ganada en el respeto de sus libertades civiles y políticas. Y por otro, un gobierno preocupado por recuperar simpatizantes; con miras a las elecciones del 2006, e inmerso a su vez en un conflicto crónico con la oposición que le impedirán tomar decisiones trascendentales en lo que queda del sexenio.

Seguirá la indefinición, el deseo por agradar sin haber meditado antes las enormes lagunas que se generan mientras se busca estar en paz con la sociedad sin asumir las tareas difíciles y los sacrificios inmediatos. Seguirá el escándalo, la puja por terminar el sexenio para comenzar la contienda electoral del 2006, por descalificar y anular a los demás, por paralizar acuerdos para privilegiar la descalificación y la exhibición pública de los adversarios.

Seguirá desafortunadamente, la falta de perspectiva de la política social, quedará envuelta en la atmósfera enrarecida de los últimos años del sexenio y desplazada ciertamente, de las preocupaciones de la sociedad organizada. Desestimada desde principios de sexenio, sin mayores pretensiones, entre la continuidad del Progreso porque se le califica favorablemente, la difusión de la Fundación "Vamos México" y la aprobación reciente de la Ley de Desarrollo Social que ya se tenía contemplada desde la administración anterior.

Es una lástima conformarse con lo obtenido y haber bloqueado de facto los ejercicios de análisis, los debates y propuestas de lo que aún puede mejorarse, o identificar los errores en los que se incurre, y en vez de ello, permitir primero, el paso al mesianismo hasta el desgaste para después en últimas fechas, dar paso a la jactancia. Anunciar precipitadamente que millones de mexicanos han abandonado la pobreza gracias a la gestión del Ejecutivo, sin garantizar la sustentabilidad económica del país en las próximas décadas es una suerte de cinismo. Mientras, en lo básico permaneceremos en la impavidez, la incapacidad del país para generar empleo de calidad e ingreso suficiente para escapar de la pobreza, la planeación de estrategias para mejorar la educación, la investigación científica y tecnológica, la ausencia de mecanismos para financiar todo aquello. Todo ésto por el momento, continuará afuera.

Bibliografía

Libros

- ❖ Ames, B., *The politics of public spending in Latin America*, University of Washington, Washington, D.C., 1977.
- ❖ Anda Gutiérrez, C., *El Programa Nacional de Solidaridad: debates y opiniones 1993-1994*, Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, México, 1994.
- ❖ Ayala Espino, J., *Diccionario de economía pública*, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía, México, 1997.
 -----*Economía del sector público*, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía, México, 1999.
 -----*Mercado, Elección pública e Instituciones*, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía, México, 1996.
- ❖ Bardhan Pranab, B., *The role of governance in economic development: A political economy approach*, Washington Center Press, Organization for Economic Cooperation and Development, Development Centre Study, Washington, D.C., 1997.
- ❖ Bendesky, L. y Rímez, M., "Dos decenios de política social: Del universalismo segmentado a la focalización", en Clavijo, F., *Reformas económicas en México, 1982-1999*, Fondo de Cultura Económica (Lecturas del Trimestre Económico, 92), México, 2000.

- ❖ Carrasco, R., *Aprendizaje institucional internacional y política social: enseñanzas para México.*, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), México, 1999.
- ❖ Contreras Peláez, F. J., *Defensa del Estado social*, Editorial Universidad, Sevilla, 1996.
- ❖ Cornelius Wayne, A., "Mexico's National Solidarity Program: An overview", en Cornelius Wayne, A., *Transforming state society relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*, Center for US-Mexican Studies, University of California, San Diego, 1994.
- ❖ Cordera Campos, R., *Crónicas de la adversidad*, Cal y Arena, México, 1999.
- ❖ Dakolias, M., *The judicial sector in Latin America and the Caribbean: elements of reform*, World Bank Technical Paper 319, University Press, Washington, D. C., 1997.
- ❖ De la Torre, R., *Crónica de la mesa redonda*, organizada por el Comité y el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, México, noviembre de 2002.

- ❖ De Val, E., "Comentario" en Cordera Campos, R. y Ziccardí, A. (coords.), *Las políticas sociales de México al fin del milenio descentralización, diseño, gestión*, Porrúa Hermanos, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2000.
- ❖ Galbraith Kenneth, J., *The good society: The humane agenda*, H. Mifflin, Boston, Massachusetts, 1996.
- ❖ Gallardo, R. y Osorio, J., (coords.), *Los rostros de la pobreza, el debate*, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, Universidad Iberoamericana, México, 1998.
- ❖ García Junco, D., *Confronting poverty in Mexico: An overview of social policy*, Centro de Información y Docencia Económica, México, 1997.
- ❖ Gordon Rappoport, S., *Poverty and social exclusion in Mexico*, Labor Institutions and Development Programme, Instituto de Investigaciones Sociales, México, 1997.
- ❖ Grindle Merilee. S., *Audacious reforms: Institutional invention and democracy in Latin America*, Johns Hopkins University, Baltimore, 2000.
- Challenging the State: Crisis and innovation in Latin America and Africa*, Cambridge University Press, Nueva York, 1996.
- Getting good government: capacity building in the public sector of developing countries.*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1997.

-----*Despite the odds: The political economy of social sector reform in Latin America*, Kennedy School of Government, Harvard, enero de 2001.

- ❖ Gwartney, J. D., y Richard, L. S., *Economics: private and public choice*, West Publishing Company, Minnesota, 1996.
 - ❖ Hallberg, K. y Plaza, S., "Micro, small and medium-scale enterprises", en Giugale, M., Lafourcade O. y Vihn, H. Nguyen, *México: a comprehensive development agenda for the new era*, World Bank, Washington D. C., 2001.
 - ❖ Jones, C. y Martínez, J., "La pobreza y la política social en México: entre un diseño efectivo y el cambio político reciente", en Rubio, L., *Políticas económicas del México contemporáneo*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Fondo de Cultura Económica, Serie: Biblioteca Mexicana, México, 2001.
 - ❖ Joshi, A., y Mick, M., "Rights, institutions and poverty", en Alison L. Booth y Mosley, P., *The new poverty strategies. What have they achieved?*, Macmillan, Londres, 2000.
 - ❖ Jussidman, C., *Relatoría en el panel: situación actual y tendencias de la pobreza en un nivel mundial*, Conferencia de México sobre Desarrollo Social y Pobreza, Secretaría de Desarrollo Social, México, 1994.
- "Progreso y la política social", en Valencia, E., *Los dilemas de la política social ¿Cómo combatir la pobreza?*, Universidad Iberoamericana, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, México, 2000.

- ❖ Levy, S., "El combate a la pobreza en México", en Vélez, F., *La pobreza en México: causas y políticas para combatirla*, Fondo de Cultura Económica, Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, 1994.
- ❖ Lozano, R., *Desigualdad, pobreza y salud en México*, El Nacional, Programa Nacional de Solidaridad, Consejo Consultivo, México, 1993.
- ❖ Lustig, N., "Solidarity as a strategy of poverty alleviation", en Cornelius Wayne, A., *Transforming state - society relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*, Center of US - Mexican Studies University of California, San Diego, 1994.
- ❖ Lustig, N. y Székely, M., *México: evolución económica, pobreza y desigualdad*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Washington D. C., diciembre de 1997.
- ❖ Millán, R. y Valdés, F., "La reforma del Estado: Reflexiones sobre la política social", en Millán, R. y Valdés, F., (coords.), *Reforma del Estado y coordinación social*, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1998.
- ❖ Molinar Horcasitas, J. y Weldon, A. J., "Electoral determinants and consequences of National Solidarity", en Cornelius Wayne, A., *Transforming state - society relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*, Center of US - Mexican Studies University of California, San Diego, 1994.

- ❖ Müeller, D. C., *Public choice II*, Cambridge University, Massachusetts, 1991.
-----*The Public Choice Approach to Politics*, Edward Elgar Publishing Company, Reino Unido, 1993.
- ❖ Nordhaus, W., "The Political Business Cycle", en *The review of economics studies*, no. 46, Londres, abril de 1975.
- ❖ North, D., *Institutions, institutional change, and economic performance*, Cambridge University Press, Nueva York, 1990.
- ❖ Okun, A.M., *Economics for policymaking*, Mit Cambridge, Massachusetts, 1983.
- ❖ Ordóñez Barba, G., "Eficacia y equidad en el combate a la pobreza en México", en Valencia Lomelí, E., *Los dilemas de la política social ¿Cómo combatir la pobreza?*, Universidad Iberoamericana, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, México, 2000.
- ❖ Per Olov, J., *An introduction to modern welfare economics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1991.
- ❖ Poulson Barry, W., "Economic development: private and public choice", en *The new political economy*, West Publishing Company, Minnessota, 1994.
- ❖ Preciado Coronado, J., "Reforma del Estado y política social", en Valencia Lomelí, E. (comp.), *A dos años: La política social de Ernesto Zedillo*, México, 1996.

- ❖ Rubio, L., "Impuestos y ciudadanos", en Rubio, L., *Políticas económicas del México contemporáneo*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Fondo de Cultura Económica, Serie: Biblioteca Mexicana, México, 2001.

-----"La sociedad, la economía y las políticas de empleo", en Rubio, L., *Políticas Económicas del México Contemporáneo*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Fondo de Cultura Económica, Serie: Biblioteca Mexicana, México, 2001.
- ❖ Sayeg H., *Los derechos sociales en la revolución mexicana*, Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 1985.
- ❖ Scott, J., *Experiencias exitosas de combate a la pobreza rural: Lecciones para una reorientación de las políticas*, Centro para la Investigación y el Desarrollo Económico, 1999.
- ❖ Sen, A. K., *Population policy authoritarianism versus cooperation*, Mac Arthur C. T. Foundation, Nueva Delhi, 1995.
-----*Collective choice and social welfare*, Amsterdam, 1984.
-----*Hunger and public action*, H. Mifflin, Boston, Massachusetts, 1996.
- ❖ Soria V., *Crecimiento económico, crisis estructural y evolución de la pobreza en México. Un enfoque regulacionista de largo plazo*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2000.

- ❖ Schteingart, M., "Las políticas sociales para los pobres. El caso de Progresá", en *Políticas sociales para los pobres en América Latina*, Porrúa, México, 1999.

- ❖ Stiglitz, J., *Economía*, Antoni Bosch, España, 1992.
 -----*Redifining the role of the state*, World Bank Speech, Japón, 17 de marzo de 1998.
 -----*Economía del sector público*, Antoni Bosch, España, 1988.

- ❖ Tamayo, J. y Martínez, J., "La pobreza y la política social", en Rubio, L., *Políticas económicas del México contemporáneo*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Fondo de Cultura Económica, Serie Biblioteca Mexicana, México, 2001.

- ❖ Trejo, G. y Jones, C., "Political dilemmas of welfare reform", en Kaufman, S. y Trejo, L., *México under Zedillo*, Lynne Rienner Publishers, Colorado, 1998.
 -----*Contra la pobreza: por una estrategia de política social*, Centro de Investigación para el Desarrollo A. C. (CIDAC), México, 1995.
 -----"La política social bajo el nuevo modelo económico", en Kaufman, S., Rubio, L. (coords.), en *México en el umbral del nuevo siglo. Entre la crisis y el cambio*, Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C., México, 1999.

- ❖ Vélez, F., "Los desafíos que enfrenta el campo", en Rubio, L., *México a la horn del Cambio*, Cal y Arena, México, 1995.

- ❖ Ward, P. M., *Políticas de bienestar social en México: 1970-1989*, Nueva Imagen, México, 1989.
- ❖ Wodon, Q. y Vélez, E., "Poverty and inequality", en Giugale, M., Lafourcade O., y Vihn H. Nguyen, *México: A comprehensive development. Agenda for the new era*, World Bank, Washington D. C., 2001.
- ❖ Ziccardi, A., *Instituciones y clientelas de la política social: un esbozo histórico, 1867- 1994*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1998.
- ❖ Zorrilla Arena, S., *50 años de política social en México*, Limusa, México, 1988.

Informes

- ❖ Banco Nacional de México (Banamex).
Examen de la Situación Financiera y Económica de México, Banamex, México, 2004.
México Social, Banamex, México, 2000.
- ❖ Centro de Estudios para América Latina (CEPAL).
Panorama Social en América Latina 1999-2000, CEPAL, Washington D. C., 2001.
- ❖ Consejo Nacional de Población (CONAPO).
Prontuario Demográfico de México 2000-2003, Consejo Nacional de Población, México, 2003.

❖ Grupo de los ocho

Global Poverty Report, Grupo de los ocho, Okinawa, Julio 2000.

❖ Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI).

Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, INEGI, México, 1998.

XII Censo General de Población y Vivienda 2000, INEGI, México, 2000.

México 2000, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México, 2000.

❖ Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE).

Informe Económico de la OCDE para México 1997, OCDE, París, 1997.

Informe Económico de la OCDE para México 2000, OCDE, París, 2000.

❖ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) .

Informe de Desarrollo Humano 1997, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Washington D. C, 1997.

Informe de Desarrollo Humano 2002, PNUD 2002. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Washington D. C., 2002.

Informe de Desarrollo Humano 2004, PNUD 2004. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Washington D. C., 2004.

❖ Presidencia de la República.

4º Informe de Gobierno de Ernesto Zedillo, Presidencia de la República, México, 1998.

Plan Integral para Superar la Pobreza, Presidencia de la República, México, 1997.

México Posible, Presidencia de la República, México, 2004.

❖ Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

Evaluación del Programa de Educación, Salud y Alimentación: Principales características y orientaciones estratégicas, Anexo 1. Secretaría de Desarrollo Social, México, 1999.

Programa de Educación, Salud y Alimentación: Principales características y orientaciones estratégicas, Secretaría de Desarrollo Social, México, 2000.

Hernández Laos, E., et al, *Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX*, Serie de Documentos de Investigación, Secretaría de Desarrollo Social, México, 2002.

❖ World Bank.

World Development Report 2000, World Bank , Washington, D. C., 2000.

Mexico Data Profile, World Bank, Washington D. C., 2000.

Leyes y Reglamentos

❖ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Porrúa Hermanos, México 2004.

❖ *Ley de la Administración Pública Federal*, Porrúa Hermanos, México, 2004.

❖ *Ley General de Desarrollo Social*, Presidencia de la República, México, 2004.

Revistas

❖ Aguilar, L., "Sociedad Civil y Política Social", en *Mercado de Valores*, Nacional Financiera, México, Octubre de 1998.

- ❖ Alesina, A., y Dani R., "Distributive politics and economic growth.", *Quarterly Journal of Economics* 109, Estados Unidos, 1994.
- ❖ Cervantes, J., "Alejados de la pobreza, los encargados de su combate", en *Proceso* no. 130, México, 6 de diciembre de 2001.
- ❖ Centro de Investigación para el Desarrollo A. C., "Intereses estratégicos educación: A la mitad del camino", en *Revista Nexos*, México, Febrero de 2000.
- ❖ Cordera, R., *La sociedad rural mexicana actual: carencias y rezagos*, en página electrónica de Rolando Cordera Campos www.rolandocordera.org.mx, julio de 2004.
----- *Nexos* 289, México, abril 2002.
- ❖ Das Gupta, M., Grandvoinnet, H. y Mattia Romani, "*State-community synergies in development: Laying the basis for collective action*", Policy Research Working Paper, World Bank, Washington, D. C., 1997.
- ❖ De la Peña, R. y Toledo, R., "El 49% de los mexicanos no cree en Zedillo", *Semanario Etcétera*, México, 16 de marzo de 1995.
- ❖ De Val Blanco, E., "*Política social y combate a la pobreza en México*", en *El Economista Mexicano*, México, 1998.
- ❖ Dresser, D., "Aturdida y confusa: la política social en México desde el levantamiento de Chiapas", en *El Cotidiano*, no. 76, México, mayo-junio de 1996.

- ❖ Iglesias, N., "¿Qué política social?", en *Nexos*, no. 265, México, enero de 2000.
- ❖ Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas, "La crisis del peso mexicano", en *Este País*, no. 40, México, julio de 1995.
- ❖ Moore, M. y Putzel, J., "Politics and poverty", *Background paper for World Development Report 2000/2001*, Sussex University, Brighton, London School of Economics and Political Science, Development Studies Institute, World Bank, Washington, D. C.
- ❖ Tarriba Unger, G., *Evaluación del programa de combate a la pobreza de México. ponencia presentada en el seminario taller sobre evaluación y seguimiento de los resultados de los fondos y programas sociales de América Latina*, Red Social, Paipa, Colombia, 1994.
- ❖ Trejo Delarbre, R., *Superación de la pobreza*, Ponencia presentada en el seminario organizado por la Universidad Nacional Autónoma de México, en el Banco Interamericano de Desarrollo y la Secretaría de Desarrollo Social en la Unidad de Seminarios de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, Febrero de 1999.

Periódicos

- ❖ "México no logrará bajar 50% la cifra de pobres ni en 2015: BM", *Milenio Diario*, México, 18 de abril de 2004.

- ❖ “Se presenta una oportunidad histórica para superar la pobreza: Conapo”, *Milenio Diario*, México, 27 de marzo de 2004.
- ❖ “Vapulean al Presidente a gritos” *Milenio Diario*, México, 24 de febrero de 2004.
- ❖ Boltvinik, J., “Economía moral”, *La Jornada*, México, 26 de mayo, 2 y 16 de junio de 2000, 23 de enero de 2004.
- ❖ Concha, M., “La Ley General de Desarrollo Social”, *La Jornada*, México, 24 de enero de 2004.
- ❖ Garduño, F., “Empleo y crecimiento, dos promesas foxistas lejos de cumplirse”, *Milenio Diario*, México, 12 de enero de 2004.
- ❖ Gómez Salgado, A., “Anticipa mayor pobreza el 10% de aumento a minisalarios”, *El Financiero*, México, 3 de enero de 2000.
- ❖ González, R., “La pobreza en México sigue siendo inaceptablemente alta, dice el BM”, *La Jornada*, México, Viernes 16 de abril de 2004.
- ❖ Gutiérrez, E., “Opaca el avance socioeconómico del norte de México al del sur”, *El Financiero*, México, 25 de julio de 1998.
- ❖ Hernández, A., “No se han alcanzado metas en materia social: Sarukhán”, *Milenio Semanal*, México, 28 de noviembre de 2001.

- ❖ Moran, R., "Muchos escollos en México para abrir un negocio: Banco Mundial", *El Financiero*, México, 9 de septiembre de 2004.
- ❖ Notimex, "Se mantendrá el Progresista en el próximo gobierno: equipo de Fox", jueves 20 de julio.
- ❖ Pérez, V. M., "Un técnico contra los rudos", *Milenio Diario*, México, 11 de enero de 2000.
- ❖ Ramírez de Aguilar, F., "Substituir o morir, retos de las etnias", *El Financiero*, México, 10 de mayo de 1998.
- ❖ Romero, D., "Con playera del PRD, director de la Sedesol reparte dinero", *La Crónica de Hoy*, México, 11 de febrero de 2004.
- ❖ Rubio, L., "Gobierno fuerte", *Reforma*, México, Febrero 29 de 2004.
- ❖ Rudiño, L., "Pocos recursos para acabar con la pobreza en zonas rurales: UNORCA", *El Financiero*, México, 21 de mayo de 1998.
----- "La pobreza obliga a jornaleros a migrar con todo y familia: Sedesol", *El Financiero*, México, 22 de mayo de 1998.
- ❖ Saldaña, I. y Rudiño, L., "Estancada, la pobreza absoluta; atiende Progresista a 1.9 millones de familias", *El Financiero*, México, 11 de enero, 1999.

- ❖ Unidad de análisis político y prospectivo, “¿Y la política social?”, *El Financiero*, México, 31 de mayo de 1998.
- ❖ Venegas, J., “Asegura Vicente Fox que la reforma fiscal no va a afectar a los pobres”, *La Jornada*, México, 27 de octubre de 2000.
- ❖ Zepeda, G., “Vicente Fox: de la presidencia imperial a la presidencia ausente”, *Milenio Diario*, México, Febrero 22 de 2004.

Páginas electrónicas

- www.cidac.org.mx
- www.inegi.gob.mx
- www.sedesol.gob.mx
- www.rolandocordera.org.mx