



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO**

**DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS
POLÍTICAS SOCIALES DE MÉXICO, 1988-2004. LOS PROFUNDOS
DESENCUENTROS. LOS CASOS DE PRONASOL, PROGRESA Y
SUPERACIÓN DE LA POBREZA: UNA TAREA CONTIGO.**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

P R E S E N T A

RENÉ BELLO SÁNCHEZ

DIRECTOR: MTRO. JOSÉ CARLOS LUQUE BRAZÁN



MÉXICO, D. F.

FEBRERO 2008



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

ÍNDICE

Introducción	4
CAPÍTULO I	
MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL	21
DEMOCRACIA, CIUDADANÍA Y POLÍTICAS SOCIALES	
1.1. Entendiendo a la democracia	21
1.2. Un panorama de la democracia	25
1.3. Incongruencias de la democracia	27
1.4. Las decisiones se toman cerca del ciudadano	29
1.5. La representatividad de los actores políticos	33
1.6. La ciudadanía en las políticas sociales	36
1.7. El desarrollo humano en la política social	43
1.8. Los principios olvidados de las políticas sociales	45
1.9. La planificación social y las políticas sociales	49
1.10. El corporativismo en México	51
CAPÍTULO II	
LAS POLÍTICAS SOCIALES EN AMÉRICA LATINA Y MÉXICO: LOS LABERINTOS DE LA POBREZA Y EL NEOLIBERALISMO	55
2.1. El Neoliberalismo y la política social	55
2.2. ¿La política social recoge a los pobres que va tirando la política económica o el neoliberalismo?	60
2.3. El pasado y presente de las políticas sociales en América Latina	61
2.4. Las políticas sociales del México contemporáneo	70
2.5. Algunas aproximaciones sobre la política social y la pobreza en México	73
2.6. El entramado de instituciones y programas sociales	76

2.7.	El nuevo modelo económico	79
2.8.	El Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR)	80
2.9.	Focalización en la distribución del gasto social	81
2.10.	Tendencias en el estudio de la pobreza en México y América Latina	82

CAPÍTULO III

EL DEBATE SOBRE LA CONCEPCIÓN Y MEDICIÓN DE LA POBREZA; EL PAPEL DE LAS AGENCIAS INTERNACIONALES	86
---	----

3.1.	Los métodos de medición de la pobreza en México y América Latina. ¿Instrumentos para la justificación y el engaño?	86
3.2.	El bienestar económico	88
3.3.	Las capacidades	89
3.4.	La exclusión social	91
3.5.	La medición de la pobreza	92
3.6.	Las agencias internacionales	99
3.7.	El Banco Interamericano de Desarrollo	100
3.8.	El Banco Mundial	104
3.9.	El Fondo Monetario Internacional	111
3.10.	Los programas sociales y las pautas globales de los organismos financieros internacionales	115

CAPÍTULO IV

LOS PROGRAMAS DE POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO, CONTINUIDAD O RUPTURA	122
--	-----

4.1.	Los programas de política social	123
4.2.	El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)	124
4.2.1.	Propósitos del Programa Nacional de Solidaridad	125

4.2.2. Los Principios fundamentales del Programa Nacional de Solidaridad	126
4.3. Los subprogramas del programa y su estrategia de instrumentación	128
4.4. Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)	131
4.4.1. Objetivos del Progresas	132
4.4.2. Caracterización de los componentes de Progresas	133
4.5. Superación de la pobreza: una tarea contigo	136
4.5.1. Los objetivos, estrategias y vertientes del programa Contigo	137
4.5.2. Los ejes rectores del programa Contigo	141
4.6. Los recursos en los programas	142
4.7. La articulación de los programas en el neoliberalismo	144
4.8. Los cambios de política social en México y la incorporación del desarrollo humano	148
4.9. La participación en los programas	152
CONCLUSIONES	156
BIBLIOGRAFÍA	168

1. Introducción

Las políticas sociales en América Latina y México en la lucha contra la marginación y la pobreza han tenido en los últimos años un impacto marginal. La distribución de la riqueza ha continuado concentrándose en unas cuantas manos y las carencias se han distribuido entre muchos, nuestras economías siguen estables, los índices macroeconómicos y las directrices de agencias internacionales como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), alientan a nuestras élites seguir el camino del libre mercado y del Estado mínimo. Este modelo de concebir la relación entre políticas sociales y democracia está siendo cuestionado por grandes sectores sociales, un ejemplo de ello fue la última elección presidencial en México, en donde los candidatos representaron dos modelos de entender la acción del Estado frente al mercado y que terminó decidiéndose por una diferencia de 257,000 votos. En este sentido, el presente trabajo se instala en la tensión existente entre democracia y políticas sociales, entre la decepción y la esperanza de millones de ciudadanos aislados del éxito macro-económico.

Cabe mencionar que a más de dos décadas y media en que detonó la crisis de la deuda en los países en desarrollo y de la puesta en marcha de las políticas económicas neoliberales, ningún país de América Latina se ha logrado recuperar a los niveles previos a dichos eventos, y mucho menos sostener, el ritmo de crecimiento que se suele asociar con disminuciones significativas de la pobreza, es decir, la influencia desde arriba y el goteo hacia abajo no ha funcionado.

Este trabajo, se instala en el debate contemporáneo y la reflexión académica acerca de la relación entre políticas sociales y democracia en México. No es un tratado exhaustivo en relación al tema, por lo que sería muy aventurado presentar un examen detallado acerca del funcionamiento y resultados de las políticas sociales mexicanas siguiendo los casos de los programas de Programa nacional de Solidaridad (PRONASOL), Programa de Educación, Salud y Alimentación

(PROGRESA) y Superación de la pobreza: una tarea contigo (CONTIGO). En este sentido, se propone tomar a este documento, como una pista, como un punto de inicio para que el lector que quiera profundizar en el tema pueda ampliar su mirada hacia otros contextos.

Tampoco se pretende hacer un análisis minucioso de la evolución de la pobreza en México, del presupuesto destinado para ello, de las políticas sociales aplicadas en los programas de política social. Sino un acercamiento general entre los programas escogidos, su focalización, estrategias, cambios ocurridos dentro la hegemonía neoliberal y como conceptualiza a la pobreza y al combate, dentro de un escenario en donde se articulan factores nacionales y directrices internacionales, en donde se observa un desencuentro entre lo que se dice y lo que se hace, manteniendo al margen la participación ciudadana en las políticas sociales a pesar de que se encuentra en el discurso nacional. De esta manera se trabajó una visión general de la actuación de la política social mexicana y su incongruencia discursiva desarrollada en tres grandes programas de política social que se implementaron en los últimos sexenios en su lucha contra la pobreza. En donde paradójicamente los grandes ausentes fueron los ciudadanos.

La preocupación central de la investigación fue indagar la influencia que tiene la democracia y la participación ciudadana en la construcción de las políticas sociales en México durante el período 1988 – 2004. Se parte del supuesto que, las políticas sociales se siguieron construyendo en la práctica bajo una lógica corporativista y clientelista, desde el Estado, pero bajo un discurso teórico de corte neoliberal que privilegia los valores democráticos y la participación ciudadana, generando así una contradicción entre la implementación de las políticas sociales y los principios que la sustentan.

En este sentido, se sostiene que, la participación ciudadana en la elaboración de las políticas sociales de México es más una dramaturgia que una actividad real con

consecuencias en la elaboración democrática e inclusiva de las mismas. Al contrario, es una reconfiguración del corporativismo del régimen anterior.

En esta perspectiva, el alto nivel de verticalidad en la elaboración e implementación de las políticas sociales federales y estatales dirigidas a los sectores marginales, explica su bajo nivel de impacto en la mejora de sus condiciones materiales de vida. Este mismo patrón de elaboración de las políticas sociales está presente en los tres programas sociales implementados entre 1988 y el 2004: Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari; Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), con Ernesto Zedillo Ponce de León y; Superación de la pobreza: una tarea contigo, (CONTIGO), con Vicente Fox Quesada. El periodo que abarca estos programas se caracteriza por situarse en el seno de la hegemonía global del neoliberalismo y marcan un nuevo estilo en la conducción de las políticas sociales y la participación ciudadana en México.

Para el análisis se empleó como técnica de investigación específica: la hemerografía y la comparación general de los programas señalados a través de los documentos pertinentes. La información obtenida al aplicar estas técnicas nos proveyó de los elementos necesarios para contrastar las hipótesis planteadas e identificar los discursos y representaciones que existen acerca de la relación entre la pobreza, la participación ciudadana y la política social.

El propósito central que guió la presente investigación, fue identificar y explicar los cambios de la política social durante el período 1988 - 2004, considerando como elementos básicos al Estado, la ciudadanía y las políticas sociales, los que modificaron sus lazos o interrelaciones al llegar a su fin la política social del Estado Autoritario-Benefactor¹. El objetivo de identificar estos cambios es conocer la actual orientación que articula el Estado, la política social y la participación ciudadana en el marco del neoliberalismo.

¹ El ogro filantrópico en palabras de Octavio Paz.

Para lograr este objetivo, se describen los principales elementos de inclusión y exclusión ciudadana en la política social mexicana, identificando los actores del viejo estilo de hacer política social en el Estado de Bienestar y el que emerge a partir de 1988. Esto permite contrastar el concepto de pobreza aplicado por sí mismo, precisar si ha existido una continuidad en la definición del concepto o éste ha sido modificado y/o adecuado por los programas de política social en México.

El presente trabajo se divide en cuatro capítulos. El primero tiene como propósito presentar las principales líneas de debate sobre la relación entre democracia, ciudadanía y políticas sociales. Propone la construcción de un argumento que sostiene la existencia de una incongruencia discursiva entre las políticas sociales y su puesta en práctica que busca legitimar con paliativos la existencia de la desigualdad social y la pobreza. En síntesis, para construir una relación positiva entre democracia, ciudadanía y políticas sociales, es vital señalar que existen diversos contenidos y tradiciones políticas que dan contenido a las distintas acepciones sobre estos conceptos teóricos; los cuales, se han formulado y cristalizado en contextos históricos determinados.

El capítulo segundo, por su parte, tiene como propósito presentar el contexto histórico en el que se han desarrollado las políticas sociales en América Latina y México durante los últimos 20 años. Permite probar que las políticas sociales en México y América Latina han obedecido a un reacomodo obligado de la racionalidad económica del modelo de desarrollo neoliberal, lo que ha afectado aún más a los diferentes actores sociales que son excluidos de dicho modelo, reconfigurando viejos tipos de participación corporativa (para el caso mexicano), que están basados en una extensión de la lógica del mercado.

El capítulo tres, tiene como propósito abordar el concepto de pobreza que se manejó después del quiebre del Estado corporativista en el año 2000, así como, la discusión existente entre los métodos de medición de la pobreza y la incorporación de las agencias internacionales al debate, señalando los enfoques hegemónicos que

actualmente la estudian y que nos conducen a determinar que la pobreza, es un fenómeno heterogéneo que no es fácil definir. Esto, influenciado por dichas agencias al convertirse en actores centrales en la definición de los sistemas de prestaciones sociales y estandarizar el diseño de los programas sociales como la focalización, descentralización, la promoción de la participación de los pobres en los programas sociales y la dotación del capital humano. Finalmente, en el capítulo cuatro, se abordó los principios programáticos, vertientes, estrategias y objetivos de los programas de política social con la finalidad de averiguar si hay una distancia entre las categorías mencionadas y la realidad que pretenden solucionar o superar.

Asimismo se pretende señalar dentro de la hegemonía neoliberal la articulación de los programas de política social, los cambios ocurridos en la política social mexicana en los últimos tres sexenios y la entrada del desarrollo humano.

3. Antecedentes

México, en las últimas décadas, ha sufrido cambios en su configuración institucional como Estado. Esto se debe, fundamentalmente, a la crisis que sufrió su modelo de desarrollo a fines de los ochenta, a la globalización y al predominio del discurso neoliberal como el eje directriz de la reforma del Estado, que se sucedió en la década de los noventa. No obstante, estos procesos han afectado de manera distinta a cada país, de acuerdo a sus propias características políticas, económicas y culturales.

Durante este período (1988 – 2000), se consolidó un sistema democrático, cuyos principales activos fueron la participación electoral y ciudadana², el fortalecimiento de la sociedad civil y la aparición de nuevas instituciones democráticas como el Instituto Federal Electoral (IFE).

² Como un ejemplo de la participación ciudadana recordemos las acciones de solidaridad que se generaron en la Ciudad de México como consecuencia del terremoto de 1985 y de la salida a las calles de un amplio sector ciudadano que se opuso a la opción militar para solucionar la insurrección zapatista del 1ro. de enero de 1994.

La alternancia política que significó el triunfo de Vicente Fox en el año 2000, influyó en el incremento de la participación ciudadana y en la generación de nuevos contenidos democráticos en nuestro país. Esto sucede porque los grupos excluidos buscan la obtención de bienes y servicios y el ejercicio de sus derechos ciudadanos.

Es decir, una construcción de la democracia desde abajo, donde los grupos marginados de los beneficios del Estado, ahora organizados, se manifestaron haciendo valer sus derechos. Sin embargo, los programas de políticas sociales, que en principio, tenían el objetivo de redistribuir, terminaron por convertirse en espacios de control político de los marginados y en barreras efectivas al proceso de ciudadanización de los marginados de México, prevaleciendo las antiguas prácticas política corporativas.

3.1. Pobreza, ciudadanía y políticas sociales

El fenómeno de la pobreza ha estado presente por décadas en varias partes del mundo, Latinoamérica no ha sido la excepción y tampoco México. En cualquier lugar, la pobreza significa carencia de recursos económicos o de condiciones de vida que la sociedad considera básicos de acuerdo a normas sociales. Asimismo, es la carencia de ingresos suficientes para adquirir una canasta de consumo básico. Las necesidades básicas comprenden una satisfacción individual o familiar de alimentos, vivienda, vestuario y artículos del hogar; como también el acceso a los servicios básicos de salud y educación, agua potable, recolección de basura, alcantarillado, energía y transporte público.

Las políticas sociales se instalan en México a comienzos del siglo XX, fruto de la revolución mexicana. Es con la Constitución de 1917, cuando se crea el Estado Benefactor Mexicano (EBM), que la define como una responsabilidad del Estado “el atenuar la desigualdad social”. Esta carta magna ubicó al campesino desde su pobreza, pero como un sujeto portador de ciertas titularidades ciudadanas, como el

derecho a la tierra, educación y a la salud. Con este documento constitucional nacen las políticas sociales.

Esta construcción nace y se desarrolla desde la sociedad hacia el Estado, fundada en las propuestas de la revolución mexicana. Desde entonces, cada vez que existen conflictos sociales, promovidos por obreros o campesinos, el Estado buscó generar mecanismos de inclusión para calmar los ánimos y reformar, si era necesario, el entramado institucional.

Esta política gubernamental se basaba en la necesidad de los gobiernos post-revolucionarios de tener una base de apoyo de grupos sociales particulares, como los obreros y maestros, lo cual hizo canalizar los escasos recursos a los grupos cercanos al poder y condicionar la seguridad social a un salario. La consecuencia inmediata de este estilo de política social desde su gestación hasta nuestros días, fue una relación de intereses y beneficios compensatorios, donde prima la negociación y la presión de los grupos de poder establecidos (sindicatos, gremios campesinos, etc.). Sin embargo, se puede rescatar de este proceso que, las demandas de los trabajadores fueron consideradas como imperativos sociales, construyéndose una política social que llegó a establecerse en un programa de reforma social que contempló la heterogeneidad de los grupos. ¿Pero, cómo se construyó este proceso?

La construcción de las políticas sociales en México ha mostrado ciertas particularidades de acuerdo al momento económico, político y social por el que iba atravesando. En el siglo XIX, los conservadores querían mantener la educación bajo el control de la Iglesia y sin que se difundieran las ideas de la Revolución Francesa (igualdad, libertad y fraternidad), mientras que los liberales querían defender la República y conformar una educación pública laica, con la finalidad de construir un estado nacional de ciudadanos libres y en donde se extendiera el beneficio de los derechos para incluir a sectores hasta entonces marginados, bajo la lógica de la ampliación de los derechos desde la perspectiva liberal.

En el siglo XX, la presencia de los liberales y los procesos de inclusión y ampliación de derechos crece. A la vez que la revolución marca la orientación que ha de seguir en el futuro la política social, incluyendo la demanda de sectores olvidados por el Estado: campesinos, obreros, indígenas. Desde esta perspectiva, las políticas sociales (educativas, de seguridad social y vivienda), que se fueron construyendo después del período revolucionario, se implementaron de acuerdo a programas de corte corporativo que tuvieron su punto de arranque durante el gobierno de Lázaro Cárdenas. Se inició el reparto agrario y la reconstitución de los ejidos a través de un sistema de crédito vía el Banco Ejidal; se emprendieron proyectos que favorecieron a la iniciativa privada, como las presas de riego para la agricultura industrializada en el norte del país y; se construyeron acuerdos con los sindicatos para incorporarlos a las políticas sociales elaboradas por el Estado.

En 1940, la elección de Ávila Camacho (Brachet, 2003) profundizó este proceso corporativista, que termina en 1961 con la decisión de convertir en ley el principio constitucional de reparto de utilidades empresariales y, en su configuración, los obreros, maestros y funcionarios juegan un papel importante. A partir de los cuarentas hasta mediados de los setentas, la población objetivo para el EB serían los obreros controlados por la CTM y los campesinos por la CNC. Se creó el I.M.S.S. y el I.S.S.S.T.E. para el sector público, la Conasupo, el Infonavit y una serie de instituciones capaces de atender las demandas sociales de la población.

De este modo, se puede decir que el estilo de política social del Estado Corporativo priísta en México, a lo largo de sus setenta años, fue un estilo de política compensatoria y negociadora; porque con el despliegue del modelo de industrialización, la política de bienestar se convirtió en fuente de privilegios, al estructurarse en una población objetivo concentrando recursos e instituciones en beneficio de los grupos organizados. Esto permitió mantener estabilidad política en las instituciones y, por otro lado, mejorar el nivel de vida de los que participaban. Es decir, el Estado proveía de clínicas, hospitales, escuelas, tiendas sindicales, viviendas, etc. y los actores de la sociedad, organizados corporativamente, lo

apoyaban políticamente. Así, a los obreros les correspondían sindicatos gestores de prestaciones y salarios; a los grupos o elite burocrática, participación política; al gobierno, una base de apoyo y; a las instituciones políticas del Estado, mantener la estabilidad política, negociando permanentemente espacios de inclusión económica. Este pacto nace, se desarrolla y es funcional a lo largo de este período.

La crisis económica de 1988 provocó el rompimiento de las relaciones políticas corporativas tradicionales entre la sociedad y el Estado, dejando de tener el monopolio de los servicios sociales. Aparecen entonces instituciones privadas, como las Administradoras de Fondos de Ahorro para el Retiro (AFORES), que empiezan a administrar los fondos de jubilación y retiro de los trabajadores mexicanos, función que antaño fue exclusiva del Estado. Asimismo, la alternancia democrática ocurrida en el año 2000, significó un golpe más al corporativismo del viejo régimen, sin significar su extinción.

En este contexto, entre 1988 y el 2004, las políticas sociales diseñadas han sido recogidas en tres grandes programas de política social, cuyos nombres son los siguientes: Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), y el Programa Superación de la pobreza: Una tarea contigo (CONTIGO). Estos programas tienen sus características propias de focalización y atención de las necesidades, pero mantienen como eje principal: los intereses de la clase política. No es el centro de estas políticas las carencias de los grupos y de la población necesitada, porque se continuó aplicando políticas redistributivas inadecuadas, que no han mejorado las condiciones de vida de la población objetivo. Este argumento se sostiene al evaluar el estado de la pobreza en el año 1988 y compararla con sus resultados del año 2004, que no muestran avances sino estancamiento.

Entre 1984 y 1989, se observó un crecimiento de la población en pobreza extrema al pasar de 11.0 millones de personas en esta situación en 1984 a 14.9 millones para 1989. Así, el incremento anual de este grupo poblacional, entre 1984 y 1989, fue de

6.3% (INEGI,-CEPAL, 1993:68). Es decir para 1988 había alrededor de 14 millones de pobres. Desde 1993, año en el que el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) presentó su estudio conjunto con la CEPAL, "Magnitud y evolución de la pobreza en México, 1984-1992", en el que se encontró que el país no contaba con cifras e indicadores sobre la pobreza, las mismas que eran anunciadas desde el ejecutivo y respaldadas técnicamente sin ninguna base de datos pertinente.

En el gobierno de Zedillo, los sucesivos secretarios de Desarrollo Social manejaron discrecionalmente diversas y poco fundadas cifras de pobreza, principalmente de pobreza extrema (Boltvink, 2003, 112). En el 2004, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), tomó resultados parciales del estudio llevado a cabo por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, que ella misma constituyó con académicos de su elección y anunció cifras oficiales sobre la pobreza para el año 2000, llegando a la conclusión que casi dos terceras partes (65 por ciento) de la población del país es pobre. La salida del gobierno fue maquillar los indicadores, para ello subdividió a la población pobre en tres estratos, eliminando el estrato superior de pobres y en consecuencia se logró bajar en la pizarra la proporción de pobres de 65 a 54 por ciento. Finalmente la línea de pobreza más alta fue definida por un ingreso mínimo diario (52.17 pesos al día por persona en el medio urbano), (Op. Cit. 2003, 112). En conclusión, pese a contar con tres programas sociales destinados en forma exclusiva para la lucha contra la pobreza desde 1988, su evolución en México muestra un signo desalentador: en el año 2000 los niveles de ésta son los mismos que había hace más de 30 años.

Se ha hablado de recientes logros en la reducción de la pobreza entre 2000 y 2002 que han sido utilizados por el Banco Mundial (2004) para legitimar sus propuestas neoliberales, que incluyen las políticas focalizadas de apoyos de transferencia condicionada. De acuerdo con el organismo en un marco económico recesivo, la acertada estrategia gubernamental de lucha focalizada contra la pobreza ha dado resultados positivos.

Sin embargo, existen tres series sobre la magnitud de la pobreza en México en las últimas décadas que nos ejemplifican retroceso en lugar de avance, y que son calculadas con base en distintas versiones del método de línea de pobreza (LP). Estas son: la CEPAL, que cubre desde 1968 hasta 2001 y que está ajustada a cuentas nacionales. La del Banco Mundial, que cubre el periodo 1968 hasta 1996 y la de Hernández Laos/Boltvinik (HLB), que cubre el periodo 1968-2000 y que se basa en la línea de pobreza de la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE) de Coplamar, que está ajustada a cuentas nacionales hasta 1984 solamente.

Estas versiones muestran un periodo de reducción de la pobreza entre 1968 y 1981, tendencia que se revierte al alza y que se mantiene de manera casi continua hasta 1996.

De esas tres versiones, las dos que llegan al menos al año 2000 muestran en el primer año porcentajes de población pobre ligeramente menor que la de 1968 pero muy por arriba de 1981. Así, según la CEPAL, la pobreza en 2000 afectaba a 41.1% de la población, tan sólo 1.4 puntos porcentuales por debajo de la de 1968 pero casi cinco puntos porcentuales por arriba de la de 1981, veinte años antes. Según la serie HLB el nivel de la pobreza en 2000 está ligeramente por debajo de la de 1968 (cuatro puntos porcentuales), pero 20 puntos porcentuales por arriba del de 1981. Por último, en la serie del Banco Mundial la pobreza en 1996 (último año de la serie), si bien está cuatro puntos porcentuales por debajo de la de 1968, era sustancialmente mayor que la de 1977 y estaba 20 puntos porcentuales por arriba de la de 1981. En 2002 la CEPAL (2002:4) presentó una proyección de la pobreza en la cual suponía que la incidencia de ésta sería de 42.3% en México en 2001, lo que nos colocaba a niveles observados a finales de los sesenta.

Como se aprecia para el año 2000, las versiones mencionadas –CEPAL, Boltvinik y Banco Mundial-, indican que aunque la pobreza es ligeramente menor que la existente en 1968, está por arriba de la presentada en 1981 con veinte puntos porcentuales.

Ahora bien, la pobreza no es un fenómeno unidimensional, sino multidimensional, es decir, diversos conceptos y medidas de la pobreza se relacionan con sus varias dimensiones, siendo los más importantes los ingresos, la salud, y la educación.

La medida más común de la pobreza es conocida como pobreza de ingresos, y se deriva de una concepción del bienestar humano definida en términos del consumo de bienes y servicios. En este enfoque, la pobreza es considerada como una falta de consumo de bienes debido a una carencia de ingresos necesarios. Hoy día a las personas que subsisten con menos de un dólar por días se les llama “pobres extremos” y a los que subsisten con menos de dos dólares al día se les denomina “pobres”. Sin embargo la mala salud es también reconocida en la actualidad como quizás el aspecto más crítico de la pobreza. La privación de la salud como característica de la pobreza puede medirse en términos de la esperanza de vida, la mortalidad de niños y recién nacidos y otros aspectos relacionados con la salud. La carencia de educación es con frecuencia una causa importante de la privación de ingresos y de salud. Esta dimensión de la pobreza puede medirse en términos de tasas de alfabetismo, promedio de años de escolarización o tasas de matrícula.

De esta manera, si no se cuenta con mediciones de pobreza adecuadas y comparables entre sí, será también difícil determinar si las políticas para combatirla están funcionando de manera eficaz y eficiente, toda vez que al encontrarnos en un mundo globalizado es necesario analizar las dimensiones de la relación globalización-pobreza en donde el comercio, la financiación, la ayuda y la migración juegan también su papel.

El comercio porque a través de él, es como se da el intercambio tanto de bienes como de servicios entre los países del mundo; hay quienes señalan que el incremento del comercio internacional puede ayudar a aliviar la pobreza mediante la creación de empleos, mayor competencia, mejoras en la educación y la salud, - situación que en México ha sido todo lo contrario-, y hay quienes consideran que la globalización es la causa primordial de la pobreza en el mundo, afirmación mas

creíble y sustentada con los resultados de las mediciones de pobreza señaladas, además de que no todos los países tienen la misma capacidad comercial. La financiación que involucra el intercambio de activos o de instrumentos financieros entre los países del mundo, ha sido un mecanismo impuesto por las agencias internacionales que ha contribuido a aumentar las brechas de desigualdad. Por otra parte las motivaciones de los donantes de ayuda externa han sido muy variables e incluyen el estímulo al desarrollo económico, la mejora de la pobreza, la promoción de resultados políticos y el aseguramiento de la estabilidad pública y el buen gobierno, sin embargo debido a la mala calidad del sistema de gobierno mexicano, permeado por corrupción e intereses de grupos en el poder, esta ayuda no siempre ha sido efectiva, siendo esto un detonante para que se de la migración temporal o permanente de ciudadanos mexicanos hacia Estados Unidos para buscar oportunidades que mejoren sus condiciones de vida. De esta manera la globalización debe ser juzgada bajo muchos criterios, pero sin duda el más importante es el desarrollo en todas sus formas y, en particular, la reducción de la pobreza.

Por otra parte, no hay que olvidar otra variable importante en la planificación social del Estado mexicano, el desempeño de las agencias internacionales: (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Fondo Monetario Internacional). Desde esta perspectiva, las políticas sociales han sido entendidas como instrumentos que pretenden mejorar el nivel de vida de los sectores de la sociedad que viven en la pobreza. En esa orientación, las líneas de pensamiento que se han desarrollado con relación a una reforma social han sido pensadas desde el Estado, la sociedad, el mercado y la comunicación social. Estas formas de pensar se han expresado y enfocado de acuerdo a distintos razonamientos, tanto que cada una ve a las políticas sociales desde diferente enfoque.

Desde el Estado, las políticas sociales se han desarrollado a través de métodos y técnicas que si bien han permitido satisfacer una parte de las necesidades sociales de los sectores excluidos, también le han permitido a las élites nacionales hegemónicas mantener su dominación, en virtud de manejar políticamente las

necesidades insatisfechas de los excluidos. Como sea, dada la creciente heterogeneidad social de hoy, la nueva circulación de conocimientos y constantes cambios de realidades, el nuevo discurso social de las políticas sociales sostiene que debe desarrollarse en base a consensos fundados en intereses, preferencias y expectativas comunes que transformen la realidad social, abriendo posibilidades para que las personas cubran sus necesidades y participen activamente en la resolución de sus problemas. Se busca que las políticas sociales dejen de ser un simple documento gubernamental³, sin embargo en la realidad esto no ocurre.

Uno de los temas importantes que pueden explicar estos cambios se relaciona con el papel del Estado en la actualidad. Las reformas estructurales de la década de los ochenta redujeron el accionar del Estado en forma drástica. En primer lugar, su participación en las actividades empresariales nacionales fue eliminada o reducidas al mínimo en la mayoría de los casos. Asimismo, su papel como el principal agente económico y empleador fue reducido. A la vez, su rol en la articulación de los derechos sociales, fundados en principios universales, como el de la seguridad social, la salud pública, educación y vivienda, fue minimizado o reducido sustantivamente al ser privatizados o abrirse a la atención del mercado. Un ejemplo de este último proceso fue el surgimiento de las Afores en México.

En pocas palabras, la estructura institucional que sustentaba los derechos sociales del modelo de ciudadanía post-revolucionaria fue desmontada, los derechos sociales reducidos al mínimo y se construyeron políticas sociales basadas en la focalización y en la segmentación de la sociedad. De este modo, el viejo modelo de ciudadanía universal articulado con el Estado de Bienestar Corporativo, dio paso a un modelo neoliberal de ciudadanía articulado con el mercado, en donde se privilegió la construcción de consumidores y no de ciudadanos.

³ Bustelo (2002), desarrolló esta idea para el tema de la planificación social, pero considero que opera también en la elaboración de las políticas sociales.

La alternancia democrática de México entre 1988 y 2004, supuso en apariencia un nuevo estilo político de los nuevos gobiernos en el tratamiento de las demandas sociales. Surgen nuevas reglas y estilos de gestión pública que incorporan las iniciativas de ciudadanos más informados y autónomos en la definición y tratamiento de sus problemas particulares y públicos. De esta forma, se modifica el quehacer de la política social del estado mexicano. No obstante podemos preguntarnos: ¿sucedió realmente así? ¿Qué cambios y transformaciones sucedieron en las viejas relaciones corporativas articuladas con los derechos sociales y las políticas sociales? La respuesta es sencilla: en la práctica, los hacedores de políticas sociales sólo incorporaron la participación ciudadana discursivamente en su elaboración e implementación y las prácticas corporativas siguieron vigentes tanto en el ámbito federal, estatal y municipal⁴.

Por lo tanto, es posible argumentar que las políticas sociales del Estado mexicano desarrolladas durante el período antes señalado, no desarrollaron una participación ciudadana activa en la lucha contra la pobreza, sino que articularon una participación ciudadana de corte corporativista, lo que ha tenido como consecuencia el aumento permanente de la pobreza.

Al respecto, existen básicamente tres tipos de corporativismo; el “dirigista o fascista”, “el social” y “el estatal”. El primero de ellos alcanzó su máxima expresión en las corporaciones de la Italia Fascista cuyas características principales es que surge de la necesidad de la clase dirigente por controlar la evolución de una sociedad de un estadio agrícola a uno industrial, para ser mas eficaces y ser mas competitivos en el mercado internacional; las corporaciones son órganos del Estado y están subordinadas a él y tiene visión nacionalista, los intereses de la sociedad y el bienestar están subordinados al objetivo general del desarrollo económico. (Bottai, 1970).

⁴ El reparto de despensas, el acarreo de los beneficiarios de los programas sociales en los procesos electorales son una muestra de ello.

El corporativismo social es una nueva estructura política de relaciones entre grupos organizados de la sociedad y el Estado dentro del capitalismo avanzado. En un ambiente de escasez de recursos disponibles para llevar a la práctica los acuerdos de las negociaciones, este corporativismo permite que los participantes, aunque un tanto desigual, se lleven algún recurso positivo, o sea un juego en el que todos ganan; como desventaja genera una inestabilidad en las relaciones entre los empresarios y las organizaciones (Ocampo, 1992:208). Resulta interesante ver que sociedades capitalistas como Noruega, Austria, Suecia, Países Bajos y Japón, empleen esta manera de intermediación de intereses (Schmitter, 1992:105).

Finalmente “el corporativismo estatal”, es propio de países como el nuestro que en el pasado fueron autoritarios y en donde el Estado ha creado, subordinado y controlado a los grupos de interés. Este corporativismo se ejecuta en forma de decisiones que busca la fragmentación de las clases sociales con el propósito de facilitar el predominio estatal y disminuir la fuerza y los proyectos de la sociedad civil. (Camacho, 1989:25).

Sobre la base de esta realidad, se sostiene como un argumento central, que explica la ineficiencia de las políticas sociales mexicanas en su lucha contra la pobreza durante el período 1988-2004, se debe a que la política social mexicana, pese a la alternancia política, ha sido concebida de forma vertical y articulada a los intereses del mercado. Es decir, se ha construido desde una racionalidad instrumental utilitaria que dominó en México desde 1988.

Siguiendo este planteamiento y en el marco de estas reflexiones se ha establecido indagar ¿Cuál es el eje político que predominó en la elaboración de las políticas sociales en México: uno vertical promovido, desde el Estado, o uno de corte horizontal promovido por la sociedad civil o la ciudadanía? ¿Cuál es el concepto de pobreza que se manejó después del quiebre del modelo del Estado Benefactor (1988 – 2004)? y ¿Cuáles son los marcos teóricos en torno a los conceptos de Pobreza, Democracia y Ciudadanía que validan la formulación y la aplicación de las políticas

sociales? Ya que se parte de la hipótesis de que el alto nivel de verticalidad en la elaboración e implementación de las políticas sociales federales y estatales de México, durante el período 1988 – 2004, influyó en el rendimiento negativo de los programas: Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) y el de Superación de la pobreza: una tarea contigo (CONTIGO).

El objetivo general de la investigación fue analizar qué tipo de participación ciudadana predominó en la elaboración de las políticas sociales que se implementaron en los programas sociales en México durante el periodo 1988 – 2004, es decir, en el PRONASOL, PROGRESA y superación de la pobreza: una tarea contigo (CONTIGO). Asimismo, de manera alterna se ha planteado presentar los principales debates teóricos en torno a los conceptos de democracia, ciudadanía y pobreza, y su relación con las políticas sociales. Describir el desarrollo de las políticas sociales en América Latina y en México a partir de la irrupción del modelo de desarrollo neoliberal en la década de los 80 y sus implicaciones hacia la pobreza, así como, conocer y describir el concepto de pobreza que se manejó después del quiebre del Estado Corporativista priísta en el año 2000.

CAPÍTULO I

MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL DEMOCRACIA, CIUDADANÍA Y POLÍTICAS SOCIALES

El presente marco teórico tiene como propósito presentar las principales líneas de debate sobre la relación entre democracia, ciudadanía y políticas sociales. La finalidad es la construcción de un argumento que propone la existencia de una incongruencia discursiva que busca legitimar con paliativos la presencia de la desigualdad social y la pobreza. Para lograrlo articula los intereses individuales y los intereses comunes de la sociedad, basados en principios que constituyen los fundamentos éticos de una sociedad democrática, vale decir, la universalidad y la solidaridad, gobernados por el criterio de la eficiencia, el cual constituye el principio económico básico e imprescindible, que legitima la pobreza.

1.1. Entendiendo a la democracia

Durante algún tiempo, la palabra “democracia” ha circulado en el mercado político como una moneda devaluada. Es la palabra que resuena en la mente de la gente y que brota de su boca cuando lucha por la libertad y por vivir mejor; es un concepto cuyo significado debemos discernir para saber si es útil para guiar el análisis y la práctica política. Se ha vuelto ambigua y no existe una acepción única de democracia. Es un campo teórico en debate y existen quienes asumen una visión jurídico-política de la misma (Dahl, 1970), (Schmitter y Lynn, 1996); mientras que otros autores asumen una visión más integral que incorpora las dimensiones políticas, socioeconómicas y éticas (Touraine, 2001), (Larry, 1996).

Al existir diferentes concepciones de democracia, su práctica y consecuencias también son diferentes. La democracia depende tanto de las condiciones socioeconómicas de un país como de sus estructuras estatales arraigadas y de sus

prácticas políticas. La democracia política moderna es un sistema de gobierno en el que los gobernantes son responsables de sus acciones públicas ante los ciudadanos, actuando indirectamente a través de la competencia, la deliberación, el consenso - disenso y la cooperación de sus representantes electos. (Allen George 1943: 269.)

Como todos los regímenes, la democracia depende de la existencia de gobernantes: personas que tienen autoridad y desempeñan funciones especializadas, que pueden dar órdenes legítimas a otros. Lo que distingue a los gobernantes democráticos de los no democráticos son las normas que regulan el acceso al poder y las prácticas que los hacen responsables por sus acciones.

Los ciudadanos son el elemento más característico en una democracia. Todos los regímenes tienen gobernantes y un espacio público, pero sólo en la medida en que son democráticos tienen ciudadanos. Históricamente, en muchas de las democracias en surgimiento, se impusieron graves restricciones a la ciudadanía. Esta era limitada por criterios de edad, género, clase, raza, alfabetización, propiedad de bienes, estatus fiscal y otros. Sólo una pequeña parte de la población gozaba del derecho de sufragio o de ocupar cargos públicos, víctimas de criterios de exclusión arbitrarios y generales.

La definición más popular de democracia se equipara con elecciones regulares, conducidas limpiamente y con un conteo honesto. Algunos incluso consideran el mero hecho de las elecciones – aun aquellas de las que están excluidos partidos o candidatos específicos, o en las que no pueden participar libremente porciones sustanciales de la población – como una condición suficiente para la existencia de la democracia. Esta falacia ha sido llamada “electoralismo” o “la fe en que simplemente celebrando elecciones se canalizará la acción política a través de contiendas pacíficas entre élites y se concederá legitimidad pública a los ganadores” (Drake Paul y Eduardo, 1986 pp.9-36), sin importar cómo son las elecciones o los límites que se impondrán a quienes las ganan.

Otra imagen comúnmente aceptada de la democracia es la que la identifica con el gobierno de la mayoría. Cualquier decisión de un cuerpo gubernamental votada por más de la mitad de los electores presentes autorizados, es considerado “democrático”. Esa mayoría puede provenir de un electorado, un parlamento, un comité, un consejo ciudadano o un núcleo de partido.

La cooperación voluntaria siempre ha sido un rasgo importante de la democracia. Los actores deben tomar voluntariamente decisiones colectivas que vinculen a la organización política en su conjunto. Deben cooperar para competir. Deben ser capaces de actuar colectivamente a través de partidos, asociaciones y movimientos a fin de seleccionar candidatos, articular preferencias, presentar peticiones a las autoridades e influir en las políticas. No obstante, no es suficiente. Las libertades de la democracia deberían alentar también a los ciudadanos a deliberar entre ellos, a descubrir sus necesidades comunes y a resolver sus diferencias sin dejar estas tareas en manos de alguna autoridad suprema.

En el discurso político contemporáneo, este fenómeno de cooperación y deliberación a través de la actividad de grupos autónomos entra bajo la rúbrica de “sociedad civil”. Las diversas unidades de identidad e interés social, al permanecer independientes del Estado (y tal vez incluso de los partidos), no sólo puede limitar las acciones arbitrarias de los gobernantes, sino que también pueden contribuir a formar ciudadanos más conscientes de las preferencias de los demás, seguros de sus acciones y que tengan una cultura cívica orientada al bien común. En una perspectiva realista, la sociedad civil proporciona una capa intermedia de gobierno entre el individuo y el Estado, siendo capaz de resolver conflictos y controlar el comportamiento de los miembros sin la coerción pública.

Los representantes (directa o indirectamente elegidos) son los que hacen la mayor parte del trabajo en las democracias modernas. La mayoría de ellos son políticos profesionales que orientan sus carreras en torno al deseo de ocupar cargos claves. Es dudoso que alguna democracia pueda sobrevivir sin este tipo de personas. Por lo

tanto, la pregunta central no es si habrá o no una élite política o incluso una clase política profesional, sino ¿cómo se eligen esos representantes?, y después, ¿cómo son responsabilizados por sus acciones? Asimismo, es importante plantearse preguntas acerca de su accionar en relación a las asimetrías y las desigualdades existentes en sus estados nacionales.

Ahora bien, los componentes que caracterizan una democracia son necesariamente abstractos y pueden dar origen a una considerable variedad de instituciones y características en una democracia determinada. Sin embargo, para que la democracia prospere, se deben seguir normas de procedimiento específicas y es preciso respetar los derechos cívicos. Cualquier organización política que no consiga seguir la “norma de la ley” respecto a sus propios procedimientos e imponérsela a sí misma, no debería ser considerada democrática.

Robert Dahl (1996), desarrolló la caracterización más aceptada de lo que él denomina las condiciones “de procedimiento mínimas” para que exista la democracia política moderna:

1. El control de las decisiones del gobierno sobre política está constitucionalmente investido en los funcionarios electos.
2. Los funcionarios electos son elegidos en elecciones periódicas y transparentes, en las que la coerción es poco común.
3. Todos los adultos tienen derecho a votar en la elección de los funcionarios.
4. Todos los adultos gozan del derecho a presentarse como candidatos para cargos electivos en el gobierno.
5. Los ciudadanos tienen derecho a expresarse, sin el peligro de un castigo severo, sobre asuntos políticos definidos ampliamente.
6. Los ciudadanos tienen derecho a buscar fuentes alternativas de información. Estas fuentes existen y están protegidas por la ley.

7. Los ciudadanos tienen derecho a formar asociaciones u organizaciones relativamente independientes, incluidos partidos políticos y grupos de interés que sean independientes.

Estas condiciones procedimentales nos conducen a observar que la democracia política moderna será aquella en la que las decisiones de gobierno estén dentro de un marco legal, elecciones libres y transparentes, el derecho al voto y a la libre expresión sin temor a represalias, así como a la organización ciudadana. Fuera de estas condiciones es poco probable que prosperara la democracia. Estos procedimientos por sí solos no definen a la democracia, pero son indispensables para que ésta permanezca. Básicamente, son condiciones necesarias pero no suficientes para su existencia plena.

En una democracia, los representantes deben coincidir, por lo menos informalmente, en que aquellos que obtienen mayor apoyo electoral o influencia sobre la política no usen su superioridad temporal para impedir que los perdedores tengan el poder o ejerzan influencia en el futuro. A la vez, los perdedores momentáneos respetarán el derecho de los ganadores a tomar decisiones y dirigir la política nacional.

De los ciudadanos se espera que obedezcan las decisiones que proceden de ese proceso competitivo, siempre que su resultado siga dependiendo de las preferencias colectivas, tal como se expresan a través de elecciones limpias y regulares o negociaciones abiertas y repetidas. Sin embargo en el caso mexicano esto no ocurre en la mayoría de los procesos electorales.

1.2. Un panorama de la democracia

Según Schmitter y Lynn (1996: 46-48), existe una tentación comprensible de sobrecargar de expectativas este concepto e imaginar que una vez lograda la democracia, la sociedad habrá resuelto todos sus problemas políticos, sociales,

económicos, administrativos y culturales, y para enfatizar su argumento proponen tres características de la misma:

En primer lugar, las democracias no son, necesariamente, más eficientes desde el punto de vista económico que otras formas de gobierno. Sus tasas de crecimiento total, ahorro e inversión pueden no ser mejores que las de los sistemas no democráticos. Esto es probable sobre todo durante la transición, cuando los grupos con propiedades y las élites administrativas tal vez respondan a amenazas, reales o imaginarias, a los “derechos” de que gozaban bajo el gobierno autoritario, iniciando la fuga de capitales, la desinversión o el sabotaje.

En segundo lugar, las democracias no son, necesariamente, más eficientes en lo administrativo. Su capacidad para tomar decisiones puede ser incluso más lenta que la de los regímenes a los que sustituyen, aunque sólo sea porque se ha de consultar a más actores.

En tercer lugar, es probable que las democracias no parezcan más metódicas, consensuales, estables o gobernables que las autocracias a las que sustituyen. Esto es en parte un subproducto de la libertad de expresión democrática, pero es también un reflejo de la probabilidad de desacuerdo ininterrumpido acerca de nuevas normas e instituciones. Estos productos de imposición o compromiso inicialmente suelen ser de naturaleza bastante ambigua y de efectos inciertos, hasta que los actores han aprendido cómo deben usarlos.

Por lo tanto, “el resultado de la democratización no tiene que ser el crecimiento económico, la paz social, la eficiencia administrativa, la armonía política los mercados libres o el final de la ideología. Menos aún traerá consigo el fin de la historia. Algunas de esas cualidades podrían hacer más fácil la consolidación de la democracia, pero no son requisitos para ella ni productos inmediatos de ella. En cambio, lo que deberíamos esperar es el surgimiento de instituciones políticas que puedan competir pacíficamente para formar gobiernos e influir en la organización

política pública, que puedan canalizar los conflictos sociales y económicos a través de procedimientos regulares, y que tengan los vínculos suficientes con la sociedad civil para representar a sus bases electorales y comprometerlas con rutas de acción colectivas” (Idem).

1.3. Incongruencias de la democracia

La democracia es el sistema político más difundido en el mundo, pero también, es quizás, el que se encuentra en permanente cuestionamiento. La democracia se basa en un mínimo de coerción y un máximo de consentimientos. Los gobiernos democráticos se encuentran afectados por contradicciones que le son inherentes como sistema. Las tensiones que éstas causan no son fáciles de reconciliar y todo país que quiera ser democrático debe encontrar su propia manera de lograrlo.

Diamond Larry (1996) señala que hay contradicciones que repercuten en las luchas que se llevan a cabo en todo el mundo para desarrollar e institucionalizar la democracia. La primera es la tensión entre conflicto y consenso. La democracia es por naturaleza un sistema institucionalizado de competencia por el poder. Sin competencia ni conflicto no hay democracia. Pero cualquier sociedad que sancione el conflicto político corre el riesgo de que éste se vuelva demasiado intenso, produciendo una sociedad tan asediada por las dificultades que la paz civil y la estabilidad política se ven amenazadas. De ahí la paradoja: la democracia requiere conflicto, pero no excesivo. Debe haber competencia, pero dentro de fronteras cuidadosamente definidas y universalmente aceptadas.

La segunda contradicción es “representatividad frente a la gobernabilidad”. La democracia implica una renuencia a concentrar el poder en manos de unos cuantos y por lo tanto somete a dirigentes y políticos a los mecanismos de representación y responsabilidad populares. El gobierno no sólo debe responder a las demandas de grupos de interés, sino ser capaz de resistirse a ellas y también mediar entre dichos grupos. Para lograr esto se requiere de un sistema de partidos que pueda producir

un gobierno lo bastante estable y coherente como para representar y responder a los grupos e intereses en competencia en la sociedad, sin ser paralizado o capturado por ellos. La representatividad requiere que los partidos hablen con esos intereses en conflicto y a nombre de ellos. La gobernabilidad requiere que los partidos sean lo bastante autónomos como para estar por encima de tales intereses.

Esto nos lleva a la tercera contradicción: “consentimiento y efectividad”. La democracia quiere decir literalmente gobierno por el pueblo o por lo menos gobierno con el consentimiento de los gobernados. Este es el mensaje de los pueblos en todo el mundo que están hartos de la represión y la corrupción de las élites gobernantes, autoritarias o totalitarias.

Fundar una democracia y preservarla son dos cosas diferentes. Para ser estable, la democracia debe ser considerada legítima por el pueblo. La gente debe pensar que esa es la mejor y más apropiada forma de gobierno para su sociedad. En realidad, como se basa en el consentimiento de los gobernados la democracia depende de la legitimidad popular mucho más que cualquier otra forma de gobierno.

Si la democracia no funciona, la gente puede preferir no ser gobernada con su propio consentimiento, quizás opte por no seguir soportando el predicamento de la elección política por más tiempo. En esto reside la paradoja: la democracia requiere consentimiento. El consentimiento requiere legitimidad. La legitimidad requiere el desempeño efectivo. Pero la efectividad puede ser sacrificada al consentimiento.

Las democracias – sobre todo las recientes - sufren de un problema especial relacionado con el desempeño del gobierno: las evaluaciones populares sobre las acciones del gobierno tienden a ser determinantes de las políticas. Los gobiernos democráticos en todas partes - en los países desarrollados o no - tienen la tentación continua de ajustar sus políticas con miras a la siguiente elección. Esto puede ser políticamente útil a corto plazo, pero no contribuye a desarrollar una política económica responsable, tampoco una política social efectiva.

Estas contradicciones nos permiten observar que los peligros de la democracia están en su misma esencia y en la acción de los actores, especialmente de los llamados a gobernar. Estos pueden ser electos y dar representatividad y legalidad a la democracia, pero no necesariamente la legitiman, pues las acciones gubernativas deben ser eficaces y responder a las necesidades y demandas ciudadanas para tener una legitimidad permanente y lograr una gobernabilidad democrática. Esa gobernabilidad que pasa por la participación de los ciudadanos y la mediación del gobierno entre las demandas ciudadanas y los grupos de poder. En la elección los electores dan el consentimiento para gobernar, pero este tiene valor en tanto el gobierno es eficaz y responde a los intereses y necesidades populares reales. Si la acción gubernativa se guía por intereses de proselitismo electoral en función a la elección siguiente, que con frecuencia sucede, la democracia no se fortalece, la política de gobierno se vuelve irresponsable y el desarrollo pierde sustentabilidad, eficacia y eficiencia.

1.4. Las decisiones se toman cerca del ciudadano.

Diamond Larry, propone dos principios importantes que son la base desde su punto de vista para construir un régimen democrático. Un primer principio sostiene que un régimen debe reconocer que la soberanía reside en los ciudadanos, quienes delegan el poder sólo para resolver problemas de interés común, por ello una democracia debe sobre todo respetar la distinción entre esferas privada y pública. El segundo gran principio es difundir el poder mediante la división del control sobre la esfera pública entre varios niveles y centros de autoridad. La norma en este caso es que las decisiones deben ser tomadas en el nivel más cercano al ciudadano (Lardeyret, Guy, 1996, pp. 159 -160).

Una vez más se aprecia que para que las decisiones gubernamentales sean mas democráticas, deben tomarse cerca del ciudadano. En este sentido, las políticas sociales en México que se elaboran dentro de un régimen democrático también deben ser elaboradas considerando la cercanía con la ciudadanía. Sin embargo, esta

situación no se ha conseguido debido al alto grado de verticalidad en la elaboración de las mismas, de tal modo que el proceso carece de un contenido democrático. En consecuencia, puede afirmarse que, las políticas sociales se han convertido o son un instrumento del Estado mexicano que han servido para paliar las desigualdades que han derivado del sistema capitalista y el modelo económico que se desarrolla. Asimismo, que el contenido y la organización de la política social expresa la legitimación por parte del Estado de una desigualdad estructural.

Esta realidad ha abierto debates a nivel nacional sobre la pobreza y la desigualdad social, y sus implicancias con la democracia, para encontrar los caminos más adecuados para atender estos problemas que afectan a gran parte de la población mexicana. La pobreza, no sólo ha sido utilizada como una forma de legitimación, sino como un último recurso o proyecto de cada régimen sexenal. Las desigualdades sociales, inherente a la primera, amplía sus brechas entre los sectores populares y vulnerables de los privilegiados e incluidos en los grandes beneficios de la riqueza nacional. La democracia, por su parte, llamada a asegurar una convivencia pacífica y permitir el acceso al poder en igualdad de condiciones en una sana competencia política, no ha logrado superar la pobreza ni las desigualdades sociales. Al contrario, la política social se ha utilizado para obtener réditos políticos, alejándola de sus principios universales (Brachet, 2003).

En este sentido, hacer que la democracia funcione no es fácil. Los presidentes deben ser lo bastante fuertes para encabezar el respeto y exigirlo, pero su poder no puede ser absoluto. Las legislaturas deben asumir la autoridad para controlar al poder ejecutivo, pero también deben estar dispuestas a cooperar y aceptar pactos razonables. Los tribunales deben ser independientes, equitativos y transparentes, comprometidos únicamente con el estado de derecho.

Por otra parte cabe mencionar que uno de los principales supuestos que legitimaron la instalación de los regímenes democráticos en la América Latina sostenía que las bondades que traería el crecimiento económico, combinado con medidas concretas

para aliviar la pobreza y la desigualdad, contribuiría mucho a restaurar la confianza en el gobierno democrático en la región. Hoy en día este punto es uno de los más criticados, pues a mayor cantidad de regímenes democráticos, la desigualdad económica ha crecido en una mayor proporción⁵. Así, en América Latina, el generar economías sólidas e incluyentes, que garanticen la equidad, reducir las brechas de desigualdad, la exclusión y la pobreza es aún el reto más importante. La permanencia de estos fenómenos da lugar a democracias débiles, cuyo principal sostén son las políticas asistencialistas y la represión.

En esta orientación, se puede decir que la democracia, comúnmente, incluye tres componentes. (Kolakowski y Leszek 1996 pp. 325-326): 1) un conjunto de instituciones cuyo fin es asegurar que el poder y la influencia de las élites políticas correspondan a la cantidad de apoyo popular de que gozan; 2) la independencia del sistema jurídico respecto del poder ejecutivo, en el que la ley actúa como un mecanismo autónomo que media entre los intereses individuales o corporativos y el Estado, y no es un instrumento de las élites gobernantes y; 3) las barreras que se pueden aplicar - intrínsecas al sistema jurídico -, que garanticen tanto la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley como los derechos personales básicos, los cuales incluyen la libertad de movimiento, de expresión, de asociación, la libertad religiosa y la de adquirir propiedades. Estos tres componentes no necesariamente están vinculados, pues pueden existir por separado: en teoría y como materia de experiencia histórica.

Por otra parte, podemos agregar dos componentes más: 4) La democracia no se basa únicamente en las leyes sino sobre todo en una cultura política. (Touraine, 2000: 24-25). Lo que define a la democracia no es sólo un conjunto de garantías institucionales o el reino de la mayoría sino, ante todo, el respeto a los proyectos

⁵ “Informe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) advierte sobre desilusión con la Democracia, 9/03/02.” Eduardo Lora y Ugo Panizza, destacados economistas del BID y otros especialistas en América Latina y el Caribe advirtieron que se registra una reacción contra las reformas en toda la región y dijeron que serán necesarios nuevos enfoques para encarar temas acuciantes como la corrupción, la inequidad en el ingreso, la desapareja recolección de impuestos y **la desilusión con la democracia**. Dos de cada tres latinoamericanos están

individuales y colectivos, que combinan la afirmación de una libertad personal con el derecho a identificarse con una colectividad social. 5) La igualdad de oportunidades y condiciones para el desarrollo económico y social, pues una democracia no puede crear condiciones de bienestar y desarrollo solamente para los ricos, porque derivaría en oligarquía representativa. Sin estos dos últimos elementos, la política social seguiría siendo paliativa y de control, y la participación ciudadana un instrumento funcional para el control social y mantener el equilibrio político.

La democracia no nace del Estado de derecho sino del llamado a unos principios éticos: libertad y justicia en nombre de la mayoría sin poder y contra los intereses dominantes. La democracia no se reduce jamás a unos procedimientos y ni siquiera a unas instituciones. Democracia es la fuerza social y política que se empeña en transformar el Estado de derecho en un sentido que corresponda a los intereses de los dominados, mientras que el formalismo jurídico y político lo utiliza en un sentido opuesto, oligárquico, cerrando el paso del poder político a las demandas sociales que ponen en peligro el poder de los grupos dirigentes. (Op. Cit, 2000: 35-36).

La igualdad política, sin la cual no puede existir la democracia, no es únicamente la atribución a todos los ciudadanos de los mismos derechos. Es, en cambio, un medio de compensar las desigualdades sociales en nombre de derechos morales. Por lo tanto, el Estado democrático debe reconocer a sus ciudadanos menos favorecidos el derecho de actuar, en el marco de la ley, contra un orden desigual del que el Estado mismo forma parte. El Estado no sólo limita su propio poder, sino que lo hace porque reconoce que el orden político tiene como función compensar las desigualdades sociales.

Lo que permite indirectamente la formación del Estado en el mundo moderno es la aparición de la categoría de lo social. La sociedad ya no es un orden, una jerarquía, un organismo, sino que está hecha de relaciones sociales, de actores definidos a la

insatisfechos con los resultados de la democracia y solamente **uno de cada dos piensa que la democracia es la mejor forma de gobierno**, según una encuesta de opinión sobre el tema.

vez por sus orientaciones culturales, sus valores y sus relaciones de conflicto, cooperación o compromiso con otros actores sociales. Desde entonces, la democracia se define ya no como la creación política de la ciudad sino como la penetración del mayor número de actores sociales, individuales y colectivos, en el campo de la decisión, de tal modo que el lugar del poder se convierte en un lugar vacío (Lefort Claude, 1986: 27).

Por lo tanto, si la democracia no nace del Estado sino de los principios de libertad y justicia y contra los intereses dominantes, se puede decir que las políticas sociales en México carecen de un contenido democrático, ya que a pesar de que su tarea es el de mejorar el nivel de vida de la población y enfrentar el problema de la pobreza, esta persiste y la desigualdad social continua. Por lo que el Estado debe reconocer a los ciudadanos menos favorecidos y garantizarles la igualdad política a partir del acercamiento a ellos en nombre de los principios éticos mencionados y de la inclusión del mayor número de actores sociales, individuales y colectivos en el momento de la decisión política.

La ciudadanía es un elemento esencial dentro de la democracia ya que para que ésta exista, debe de haber una representación dentro de un territorio determinado, derivado de una búsqueda por la integración social y a una conciencia de pertenencia. Es la ciudadanía, también, la que dará fuerza a la existencia de los derechos fundamentales basados en una Constitución, para ser contemplados por esa representatividad a la que se le ha conferido poder. En este sentido, lo que busca la democracia con la ciudadanía es mas la igualdad y libertad para asegurar la integración de la sociedad.

1.5 La representatividad de los actores políticos

Si cada elector tiene demandas particulares referentes a sus actividades profesionales o familiares: la educación de sus hijos, su seguridad, etc., es imposible definir una política que sea representativa de los intereses de la mayoría o de cierto

número de minorías importantes y activas. Para que haya representatividad, es preciso que exista una fuerte agregación de las demandas provenientes de individuos y de sectores de la vida social muy diversos. Para que la democracia tenga bases sociales sólidas, habría que lograr una correspondencia entre demandas sociales y ofertas políticas, o más simplemente entre sociedad civil y partidos políticos.

Sin embargo, ¿qué ocurre cuando los actores políticos no están sometidos a las demandas de los actores sociales y pierden por lo tanto su representatividad? Así desequilibrados, pueden inclinarse hacia el lado del Estado y destruir la primera condición de existencia de la democracia, la limitación de su poder. Pero, si esta situación no se produce, la sociedad política puede liberarse a la vez de sus lazos con la sociedad civil y el Estado, quedando como único camino el crecimiento de su propio poder y su aplicación vertical.

Estas opiniones hablan más directamente de corrupción y este término es en efecto más exacto si se admite que la democracia debe ser representativa y por ende que las fuerzas políticas, los partidos en especial e instituciones, deben estar al servicio de intereses sociales y no servirse a sí mismos, sin embargo en el modelo corporativo esto ocurre así.

Por ello, en el caso mexicano, lograr la correspondencia o vínculo entre las demandas de los actores sociales y de los actores políticos, es una tarea urgente de la democracia. Si hablar de democracia es representatividad en el más amplio sentido de la palabra, actualmente las políticas sociales en México no tienen una clara representatividad de los actores sociales. Así, una vez más se asume que las políticas sociales carecen de un contenido democrático ya que la democracia se ha visto como un sistema de mediaciones políticas entre el Estado y los actores sociales y no como un modo de gestión razonable de la sociedad.

Entonces si un gobierno democrático debe representar los intereses de la mayoría, tiene que ser la expresión de las clases más numerosas, para que se defina por su vínculo con los intereses de las categorías populares; las que no son sólo las más numerosas, sino las más dependientes de las decisiones tomadas por las élites.

En el momento en que actores sociales y actores políticos están vinculados unos a otros y por lo tanto en que la representatividad social de los gobernantes está asegurada, la democracia puede desarrollarse plenamente; siempre y cuando, esta representatividad esté asociada a la limitación de los poderes y a la conciencia de ciudadanía, situación que en México ha sido diferente.

¿Qué relación existe entonces entre la limitación del poder del Estado, la representatividad y la ciudadanía? Es la interdependencia que se completa mediante la combinación institucional de los siguientes elementos. Toda democracia entraña tres mecanismos institucionales principales: el primero combina la referencia a los derechos fundamentales con la definición de la ciudadanía y se resiste a un Estado autoritario. Tal es el papel de los instrumentos constitucionales de la democracia. El segundo combina el respeto a los derechos fundamentales con la representación de los intereses, lo que es el objeto principal de los códigos jurídicos. El tercero combina representación y ciudadanía, lo cual es la función principal de las elecciones parlamentarias libres. En consecuencia, puede hablarse de un sistema democrático cuyos elementos constitucionales, legales y parlamentarios ponen en acción los tres principios: limitación del Estado en nombre de los derechos fundamentales, representatividad social de los actores políticos y ciudadanía (Touraine, 2000:110).

Así, la democracia no solo es una idea, es una cultura, es un quehacer día a día. Está presente cada vez que se afirma y reconoce unos derechos. También cuando una situación social es justificada por la búsqueda de la libertad y no por la utilidad social o por la especificidad de una experiencia.

Algunos llaman democracia a la prioridad dada a las realidades sociales sobre las decisiones políticas. Otros, al contrario, afirman que es en la acción política donde se constituye democráticamente el vínculo social y por lo tanto la identidad colectiva. De hecho, la democracia se define por la complementariedad de estas dos afirmaciones. Sin ella, el mundo del poder y el de las identidades colectivas se alejan uno del otro.

Lo que nos lleva una vez más a la interdependencia de los tres elementos constitutivos de la sociedad, es que la ciudadanía está ligada a la unidad del Estado, en tanto que la representatividad recuerda la prioridad de las demandas sociales. Lo cual da una importancia central al principio de limitación del poder del Estado mediante la apelación a unos derechos fundamentales, porque une en su formulación misma las dos esferas que la democracia procura aproximar sin confundirlas entre sí.

Según Touraine (2000), la democracia es definida a partir de la articulación de tres principios: libertad, igualdad, fraternidad. No es posible pensar y reflexionar este ideal político sin la presencia de los mismos y la combinación entre ellos. La fraternidad es casi sinónimo de ciudadanía, porque ésta se ha definido como la pertenencia a una sociedad política organizada y controlada por sí misma, de modo que todos sus miembros son a la vez productores y usuarios de la organización política, administradores y legisladores. Estos principios dan la mejor definición de la democracia porque combinan dimensiones propiamente políticas con otras que son sociales y morales. Establece que la democracia es un tipo de sistema político, social y ético que se conceptualiza por las relaciones que se establecen entre los individuos, la organización social y el poder político y, no sólo por unas instituciones y unos modos de funcionamiento.

1.6. La ciudadanía en las políticas sociales

No podemos dejar de abordar dentro de este marco la importancia que toma la participación ciudadana en el Estado y las políticas sociales. Tampoco qué tipo de

participación ciudadana se construyó en el nuevo marco estatal. Por lo que, es importante esclarecer qué entendemos por ciudadanía en relación a las políticas sociales.

El ciudadano, antes que otra cosa, es un individuo. Como individuo es la realidad básica de la vida social. Frente a él, las instituciones y todas las formas de organización no son sino “residuos” que pueden ser explicados por los intereses y acciones individuales (Escalante, 1999).

El individuo como valor, como idea, es el producto de una configuración histórica muy peculiar, que depende del desarrollo del mercado y de la soberanía estatal. El individuo se construye en contra de las fórmulas jerárquicas y corporativas, y transforma la trama entera de las relaciones políticas. De entrada, se hace necesario un contrato para explicar la autoridad: a partir del momento en que ya no es el grupo sino el individuo el que se concibe como ser real, la jerarquía desaparece, y con ella la atribución inmediata de la autoridad a un agente del gobierno. Escalante señala que no es el individuo sin más; porque en el camino, lo público y lo privado se han separado, no únicamente como tipos de actividad, sino como ámbitos morales. De esta forma, el individuo es, por el anverso, tan sólo hombre, y por el reverso ciudadano.

Pero hay que abordar a la ciudadanía históricamente y en contextos de procesos de diferenciación social e institucional. Desde un punto de vista conceptual, la centralidad de la ciudadanía en la actualidad sería producto de una “evolución natural del discurso político, ya que el concepto parece integrar las exigencias de justicia y pertenencia comunitaria que son respectivamente los conceptos centrales de la filosofía política de los años setenta y ochenta (Kymlicka, 1997). Asimismo, se señala que la razón principal por la que se puso de moda el tema de la ciudadanía estriba en que “si deseamos asegurar ciudadanos plenos y a la vez una democracia sostenible, la racionalidad de la justicia y el sentimiento de pertenencia a una comunidad concreta ha de ir a la par” (Cortina, 1977).

Marshall (1965), por su parte, centró su interés primordial en la incidencia que la ciudadanía tiene sobre el fenómeno de la desigualdad social. En su opinión, mientras el desarrollo de la ciudadanía tiende a la igualdad, las clases sociales constituyen un “sistema de desigualdad”. Señala que la relación entre el principio de igualdad – inherente a la ciudadanía - y el de desigualdad - inherente a las clases sociales -, hay que entenderla en términos históricos: “La ciudadanía es un estatus conferido a los miembros de pleno derecho de una comunidad. Todos quienes poseen este estatus son iguales con respecto a los derechos y deberes, a través de los cuales es conferido”.

Este autor también nos señala que existen tres elementos de la ciudadanía: el elemento civil, el político y el social, mismos que deben ser entendidos más de naturaleza histórica que de manera lógica, a saber:

El elemento civil estaría compuesto por el conjunto de derechos necesarios que definirían la libertad individual de las personas, la libertad de expresión, pensamiento y culto, el derecho a la propiedad privada, a contraer contratos válidos y, finalmente, el derecho a la justicia. Enfatiza que el derecho a la justicia es de naturaleza especial, dado que sustenta el derecho a defender y alegar en términos igualitarios con los otros miembros de la sociedad todos los derechos en cuestión, en el marco de un debido proceso legal.

El elemento político está en relación “con el derecho a la participación en el ejercicio del poder en tanto miembro de un cuerpo investido de autoridad política, o bien como miembro de un cuerpo de electores”. Con ello se refiere a un aspecto de igualdad en la participación en la esfera de la toma de decisiones, que no debe remitir a criterios o condiciones externas. Las instituciones más directamente asociadas a este conjunto de derechos tienen que ver, por lo tanto, y para ponerlo en términos actuales, con el Congreso, Sedesol y todo aquel conjunto de entidades encargadas del gobierno en los ámbitos locales.

Este autor, vinculó al elemento social con rango de derechos que proporcionan un mínimo de bienestar económico y seguridad de modo que se otorgue a cada uno de los ciudadanos “el derecho de participar en la herencia social y a vivir una vida civilizada de acuerdo a los estándares prevalecientes en cada sociedad. Las instituciones más fuertemente relacionadas con ello son el sistema educacional y los servicios sociales” (Marshall, 1965: 79).

Por su parte (Habermas, 1998) destaca que la noción de ciudadanía –“citizenship”, e incluso la que proviene de la tradición francesa “citoyenneté” - sólo de modo muy reciente se ha ampliado desde la perspectiva de los juristas, que la han entendido como “pertenencia” (vinculada a nacionalidad), a otra que la considera en tanto “estatus de ciudadano” circunscrito por el reconocimiento de derechos y deberes.

Luque (2002), propone la necesidad de articular una definición desde las ciencias sociales que deje abierta la posibilidad de investigar no sólo la constitución de la ciudadanía desde un punto de vista formal, sino también, y esto nos importa de manera central, abierto a enfoques que miren los factores políticos, sociales y culturales que determinan en cada época la naturaleza de ese vínculo. En rigor, las dinámicas de lucha o de pasividad, a través de las cuales se realiza la ciudadanía y también las formas de ser ciudadano(a) a que damos lugar en cada periodo.

La siguiente definición da un sentido más amplio de parte de las ciencias sociales: “la ciudadanía puede ser definida como el conjunto de prácticas (jurídicas, políticas, económicas y culturales) que definen a una persona como un miembro competente de su sociedad, y que son consecuencia del flujo de recursos de personas y grupos sociales en dicha sociedad” (Turner 1993: 2).

Esta definición enfatiza la idea de “práctica” de la ciudadanía y evitar una definición netamente jurídica de la misma, es decir, como una mera colección de derechos y obligaciones. A la vez, sitúa el concepto en torno a la desigualdad, diferencias de

poder y clase social, porque la ciudadanía está inevitablemente ligada con el problema de una inequitativa distribución de recursos en la sociedad.

También, esta definición acepta que la ciudadanía pueda ser entendida como un principio radical de equidad. Es decir, como promotora de conflicto social, o bien como una base fundamental para el estudio de la solidaridad social (esto es, como eje de integración social) en el marco de sociedades contemporáneas con altos niveles de diferenciación.

Por lo tanto hablar de ciudadanía, es referirse a deberes y derechos, status, pertenencia, nacionalidad, igualdad, desigualdad, cultura, universalismo y valores. Todos estos términos se involucran con el significado de ciudadanía en relación al contexto histórico por el que va atravesando el concepto. De forma tal que hoy en día, el concepto de ciudadanía inmerso en el neoliberalismo, necesariamente nos remite a la idea de la colectividad y agrupación de individuos para que organizados como ciudadanos y unidos por un mismo propósito, manifiesten las necesidades que como derecho ciudadano les corresponde y así garanticen la inclusión de los intereses de la ciudadanía en las decisiones públicas.

En este sentido, la participación – social, comunitaria, ciudadana, política - es un elemento importante en el contexto histórico por el que pasamos. A la vez, es un componente esencial de la democracia como forma de organización y de gobierno y por ende de la constitución de las políticas sociales de los regímenes democráticos, pero que no ha logrado ser tomado aun en cuenta.

No obstante, la participación ciudadana es importante porque incorpora la voz del individuo en el grupo, su opinión y decisión al sistema político en particular y al espacio público en general. De igual forma, permite que sean escuchados aquellos que habían sido excluidos socialmente de los beneficios de la institucionalidad estatal y que ahora, agobiados aun más por la desigualdad económica generada por el neoliberalismo, buscan la forma de hacerse presentes (organizados o no), para exigir

lo que como ciudadanos les corresponde. Es decir, gozar de sus “derechos”, pero también responsabilizarse de sus “deberes” y así hacerse merecedores de ese status de ciudadano que por derecho adquieren los miembros de una comunidad para converger civil, política y socialmente.

Por otra parte, la existencia de la participación ciudadana ha tomado sus matices de acuerdo a cada coyuntura política, social y económica de cada momento histórico. Hoy día y de acuerdo a los contenidos democráticos que comenzó a vivir la sociedad mexicana, la participación ciudadana ha mostrado tintes de legitimación a las decisiones tomadas desde el Estado. De acuerdo a los contenidos democráticos que se vuelven imperativos en la sociedad, cada vez más informada y participativa en la vida política nacional, la participación ciudadana pareciera ser un ingrediente que alimenta a la democracia y a las decisiones tomadas desde arriba. Pero, también ha permitido que las necesidades de los excluidos puedan hacerse presentes de una manera más directa y más concreta en las instancias de toma de decisión gubernamental. De este modo, la influencia desde abajo (sociedad) hacia arriba (Estado) pareciera que contribuye a que las decisiones tomadas por el Estado sean mas acertadas, democráticas y con un mayor contenido social, pero que es limitada y su incidencia política en los actos de gobierno es mínima.

Participar, en principio, significa "tomar parte": convertirse uno mismo en parte de una organización que reúne a más de una sola persona. Pero también significa "compartir" algo con alguien o, por lo menos, hacer saber a otros alguna noticia. De modo que la participación es siempre un acto social: nadie puede participar de manera exclusiva, privada, para sí mismo. La participación no existe entre los anacoretas, pues sólo se puede participar con alguien más; al menos dos personas. En las sociedades modernas es imposible dejar de participar, porque aún la ausencia de participación en una acción, es también, inexorablemente, una forma de compartir las decisiones comunes. Quien cree no participar en absoluto, en realidad está dando un voto de confianza a quienes toman las decisiones: un cheque en blanco para que otros actúen en su nombre (Merino, 2000).

La participación, en teoría, permite concretar el ejercicio de la ciudadanía en sus diferentes dimensiones: la ciudadanía civil asociada a derechos propios de la libertad individual (igualdad ante a la ley, libertad de palabra, de pensamiento, de religión, de propiedad); la ciudadanía política que se sustenta en los principios de la democracia liberal y que supone el derecho de participar como elector y elegido, a través del sufragio universal y; la ciudadanía social, que se refiere a los derechos de la salud, la educación, la seguridad social, el empleo y la vivienda, que debe garantizar el Estado al conjunto de la ciudadanía.

En este sentido se puede decir que la participación ciudadana, es la clave para transformar el espacio de lo estatal en un espacio público y contribuya a crear condiciones para consolidar una gobernabilidad democrática. Porque la participación ciudadana, a diferencia de otras formas de participación (política, comunitaria, etc.), se refiere específicamente a que los habitantes de las ciudades intervengan en las actividades públicas representando intereses particulares (no individuales), constituyéndose en un factor importante para legitimar las políticas sociales y desligarlas de los intereses de las élites políticas y enfocarlas en el bien común. Sin embargo existe una fuerte desconexión entre unas y otras. De un lado se construyen las políticas sociales y de otro lado, la participación social generalmente es el resultado de sus consecuencias negativas. Así, se pierde la oportunidad de que los ciudadanos organizados participen en la toma de decisiones y den legitimación a los actos de gobierno; a la vez que, sean reconocidos como actores políticos.

Últimamente ha crecido notablemente el número de organizaciones no gubernamentales (ONG), en las que profesionales y técnicos cumplen funciones de apoyo a la comunidad y promueven la participación social y ciudadana, alrededor de diferentes demandas. Las ONG son consideradas organizaciones con independencia económica y que no dependen institucionalmente del Estado; se dedican a tareas de promoción social, educación e investigación-acción. No tienen fines de lucro y su finalidad es mejorar la calidad de vida de la población. Este espacio ocupado ahora por las organizaciones no gubernamentales es cada vez más importante y legítimo y

se advierte una creciente intención de los diferentes niveles de gobierno e inclusive de los organismos internacionales de incorporar su actuación en programas y así potenciar recursos sociales diversos. Esto obliga a reconocer la existencia de nuevos intermediarios sociales entre las instituciones gubernamentales y la ciudadanía y a revalorar el papel de la sociedad civil en la implementación de las políticas sociales. Es un hecho que el Estado ha tenido que reconocer a estos grupos que poco a poco fueron estableciéndose como intermediarios entre la sociedad y el gobierno, debido a los procesos de democratización y el fortalecimiento de la sociedad civil mexicana.

Desde la cristalización de los derechos ciudadanos (básicamente los sociales), (Kymlica, 1996), (Marshall, 1992), (Luque, 2002) y (Brachet, 2003), ha sido una obligación de los gobiernos y de sus diseñadores seguir considerándolos. No obstante de que el alto nivel de verticalidad en la elaboración e implementación de las políticas sociales desde arriba, se ha incorporado a las ONG para atender las demandas de la población. Esta realidad se da en el marco de los contextos democráticos y una nueva visión de la participación ciudadana. Una participación de abajo hacia arriba, desde la sociedad, estableciendo tanto consensos verticales como horizontales (Bustelo, 2002).

1.7. El desarrollo humano en la política social

Dentro de este contexto de participación ciudadana, conviene preguntarse ¿cuál es el papel del desarrollo humano en la política social? Al respecto cabe señalar que la estrategia de desarrollo humano proponía enfatizar en la importancia de las personas como individuos y como actores capaces de realizar el cambio en sus comunidades; esto implicaba reducir la desigualdad tomando en cuenta las personas, permitiendo y alentando los mecanismo de participación, fomentando la corresponsabilidad en la satisfacción de las necesidades y promoviendo la creación de capital humano, entendiendo a éste como la capacidad de la gente para disfrutar de buena salud, tener buena alimentación, buena educación y llevar una vida satisfactoria.

En este sentido la nueva relación Estado-sociedad, que se da en el marco del neoliberalismo, aunado al creciente reclamo de la sociedad para participar en las decisiones públicas, hace imprescindible la necesidad de fortalecer los procesos de democracia, ampliando los espacios para la acción popular, la libertad de asociación, de prensa y las oportunidades para la acción público-privada. Concretamente las dimensiones del desarrollo humano se plantearon en las siguientes bases (Mota: 2002).

- La función del Estado debía ser la de alentar la participación de la sociedad mediante la descentralización de recursos, programas y acciones.
- Alentar la democracia conlleva a una ciudadanía social, por medio del fomento a todas las posibilidades de gestión social.
- La equidad debía promover la igualdad de oportunidades entre las personas, sin distinción de género, raza o condición social.
- La potenciación de las capacidades de las personas, mediante el acceso a la enseñanza, la salud y la formación, conduce a un mejoramiento de sus condiciones de vida, en tanto que amplía sus posibilidades de participación.
- Se requiere de un Estado que persiga como meta final el desarrollo humano, que fortalezca y profundice la democracia y que sea capaz de formar equipo con la iniciativa privada y la sociedad civil.

Con estos postulados en México y en América Latina durante la década de los noventa, se emprendieron acciones de reforma institucional y de política social, teniendo como objetivo central la reducción de la pobreza mediante programas de descentralización, financiados por el Banco Mundial y enfocados a atender los rubros de educación, salud y alimentación; aspectos considerados como indispensables para la creación de capital humano. Principios que de algún modo fueron utilizados por los gobiernos mexicanos en sus programas de política social que más adelante se abordan.

1.8. Los principios olvidados de las políticas sociales.

Frente a los desafíos del futuro en materia de derechos y desarrollo humano, convivencia y crecimiento económico, es preciso concebir la política social en forma más integrada, de manera que conjugue los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia, acordes con las exigencias y posibilidades del desarrollo económico, superando a la vez la visión de que el Estado debe desempeñar un papel central.

Es así que, en un marco ideal de equidad e integración social, las políticas sociales deben influir sobre las personas con el fin de facilitar la convergencia entre sus intereses individuales y los intereses comunes de la sociedad. Para lograrlo se debe basar en principios que constituyen los fundamentos éticos de una sociedad democrática: la universalidad y la solidaridad, sin dejar de lado la eficiencia, que constituye un principio económico básico e imprescindible. Así, el contenido y la organización de la política social serán la expresión de la manera como se conciba la democracia.

En este sentido, comenzaremos por señalar los principios rectores que toda política social debe contemplar y no apartar de su lado: la universalidad, la solidaridad, la eficiencia, el criterio de equivalencia y el carácter integral. Con ellos se pretende garantizar a los ciudadanos protecciones o beneficios, asegurándoles un nivel y calidad de bienestar básicos que permita el desarrollo económico. También se busca la participación en el financiamiento de la política social de acuerdo con su capacidad económica y garantizando mediante la solidaridad una atención integral. De este modo, si los recursos públicos se destinan eficientemente, se potenciará la universalidad y la solidaridad, logrando quizás, atender la principal responsabilidad de la política social: los sectores pobres de la población.

El dilema es si existe una coherencia entre las políticas sociales y los programas de política social o no, en relación con dichos principios. Teóricamente, son los elementos esenciales que una política social debe contemplar en su diseño y

formulación antes de implementarse en el marco de una sociedad democrática. En esta lógica, la universalidad como principio ético básico consiste en garantizar a todos los ciudadanos por el solo hecho de ser miembros de la sociedad, protecciones y beneficios fundamentales en cantidad y calidad, que son necesarios para que éstos participen en la sociedad en que viven. Busca que todos los miembros de la sociedad tengan la certeza de que ésta les asegura un nivel y una calidad de bienestar considerados básicos, que deben ser los máximos que permita el desarrollo económico en un momento dado. A la vez se deja a libertad de quienes cuenten con los recursos suficientes y consideren que pueden costearse autónomamente su protección, sin perjuicio de las obligaciones de solidaridad que se establezcan.

Si bien el principio de universalidad apunta a asegurar la protección para quien no pueda autónomamente acceder a ella, en forma definitiva, parcial o temporal, por razones involuntarias, no necesariamente significa que la protección se deba otorgar siempre de manera enteramente gratuita o automática, sin que medie una contribución específica, como el pago de impuestos.

La universalidad está vinculada con el principio de solidaridad, que postula la participación en el financiamiento de la política social de acuerdo con la capacidad económica de cada quien. Así, la universalidad no es contraria a la posibilidad de establecer criterios de selectividad (Atkinson, 1995), (Gras, 1992), (Sarmiento y Arteaga, 1998), (Sen, 1995), (Sojo, 1990,1999^a) y (Van Walle y Nead; 1995). Además, ante la escasez de recursos públicos, en particular durante las crisis y los ajustes económicos y en economías poco desarrolladas, se impone la selectividad como forma de asegurar que los servicios sociales lleguen a la población más pobre y se logre mayor equidad y eficiencia en el uso de los recursos.

La solidaridad es el principio que postula la participación diferenciada en el financiamiento de la política social y del acceso a la protección social, según la capacidad económica de las personas. Coadyuva a asegurar la universalidad y la equidad en el acceso a las prestaciones sociales, dadas las circunstancias que

determinan las diferencias en las condiciones económicas o en los riesgos (particularmente en materia de salud y empleo). Establece mecanismos para subsidiar el acceso de los más pobres a los servicios y protecciones sociales básicas.

Este principio instrumenta, por un lado, a través del gasto público; en particular, el financiamiento que proviene de impuestos (directos e indirectos), asegura la solidaridad con quienes no pueden costear con sus propios recursos el acceso a los servicios y protecciones sociales.

La eficiencia, en términos generales, indica el logro de los mejores resultados posibles en cuanto cobertura y calidad, con una cantidad determinada de recursos. Para que la equidad sea mayor y sustantiva, el uso de los recursos públicos debe ser eficiente. El principio de eficiencia en el uso de los recursos públicos destinados a la política social resulta también intrínseco a la equidad en la medida que permite potenciar, sin contraponerse, los principios de universalidad y solidaridad.

En cuanto al criterio de equivalencia, si bien la separación de programas y la identificación de sus fuentes y mecanismos de financiamiento y provisión contribuyen a la transparencia, es necesario que se afiance el vínculo entre contribuciones y beneficios, tanto en el ámbito de los programas generales como de los mecanismos de aseguramiento.

Hacer explícito este criterio de equivalencia en los sistemas o contratos permite mayor eficiencia y transparencia en la política social. En la mayor parte de estos casos, cuando los programas están financiados con recursos públicos provenientes de impuestos generales, el grado de solidaridad estará en función de la progresividad del sistema impositivo y del régimen de acceso por parte de la población más pobre.

En el caso de los sistemas de aseguramiento, las primas deben guardar relación con los riesgos que se cubren y la aplicación del criterio de equivalencia variará con el

grado y la forma que adopte la solidaridad. De esta manera, en un sistema de aseguramiento independiente de la financiación por medio de impuestos generales, la equivalencia entre las primas y los beneficios puede ser colectiva o individual. Cuando el aseguramiento y la equivalencia son colectivos, se genera solidaridad entre quienes poseen diferentes riesgos, la que se suma a la solidaridad económica por pagos diferenciales asociados a niveles de ingreso. Cuando la equivalencia entre contribuciones y protecciones es individual, se pierde la solidaridad por ingresos, mientras la solidaridad por riesgos queda circunscrita a los distintos grupos de afiliados.

Existen por lo menos dos dimensiones del carácter integral de la política social que resultan definitivas para el éxito de su formulación y ejecución: su relación con la política económica y las relaciones entre los sectores que conforman la política social. No son sólo razones éticas y políticas las que fundamentan la necesidad de acabar con las desigualdades sociales. La articulación del desarrollo económico y social y el pleno respeto de los derechos humanos permiten varias sinergias favorables: el desarrollo económico condiciona las posibilidades e impacto de la política social, mientras que la inversión en capital humano y desarrollo social, así como la mayor equidad, crean condiciones favorables para el desarrollo económico y la estabilidad política y económica.

La segunda dimensión del carácter integral de la política social apunta a destacar las relaciones de la conjunción de los diferentes beneficios sociales (educación, atención de salud, protección social, nutrición, vivienda y sus servicios básicos); procurando, con escasos recursos y necesidades diversas, una adecuada priorización en términos de énfasis y temporalidad.

Es decir, debido a que el destino de los recursos se vuelve escaso, muchas de las necesidades son priorizadas. Esto permite racionalizar el gasto mediante la focalización de los problemas sociales. Así, no se gasta por gastar, destinando el mismo dinero a diferentes tipos de problemas (homogenización). Sin embargo,

debido a que la dirección y priorización de las demandas y necesidades continúa siendo desde el Estado (arriba) y no desde la sociedad (abajo), sus resultados siguen siendo mínimos, a pesar de la focalización y el carácter integral de la política social.

En concreto, para obtener un resultado y funcionamiento integral de las políticas sociales se debe concatenar los principios enunciados y llevarlos de la mano. Es decir, desde la universalidad que evoca garantizar a todos los ciudadanos protecciones y beneficios; la solidaridad que impulsa el financiamiento de acuerdo a la capacidad económica de cada individuo y selectividad para asegurar que los servicios sociales lleguen a los más necesitados; la eficiencia que vela por lograr mejores resultados en cobertura y calidad con determinados recursos, que va de la mano con la equidad al potenciar la universalidad y la solidaridad y; la equivalencia que promueve el vínculo entre contribuciones y beneficios de los programas sociales logrando mayor transparencia de la política social; hasta el carácter integral que permite la relación con la política económica y los sectores que conforma la política social. De este modo, la alteración en alguno de estos principios generará cambios en los objetivos sociales propuestos y detrimento en el impulso al combate y disminución de la desigualdad social.

1.9. La planificación social y las políticas sociales

Las políticas sociales han sido construidas históricamente desde tres ángulos: desde arriba, desde abajo y desde la comunicación social. En este sentido, se pretende indagar cuál es la relación teórica y su aplicación que se da entre las políticas sociales, la pobreza y la participación ciudadana en el México de hoy.

Si bien el neoliberalismo acaba con un modelo estatal, también provoca el surgimiento de la participación ciudadana y de nuevos contenidos democráticos en nuestro país, al buscar los grupos excluidos la obtención de bienes y servicios y de una identidad social. Es decir, una democracia desde abajo en donde los grupos

marginados de los beneficios del Estado, ahora organizados, se manifiestan haciendo valer sus derechos. En este sentido, la planificación social ha sido entendida de manera amplia, como aquel instrumento a través del cual se planifica, organiza y dirige la política social para satisfacer las necesidades humanas y mejorar el nivel de vida de la sociedad mediante la aplicación del conocimiento; entendiendo que las líneas de pensamiento que se han desarrollado con relación a una reforma social, han sido pensadas desde el Estado, la sociedad y la comunicación social.

Estas formas de pensar se han expresado y enfocado de acuerdo a distintos razonamientos, tanto que cada una ubica a la planificación desde diferente óptica. Desde arriba o desde el Estado, la planificación se ha desarrollado a través de métodos y técnicas que si bien han proporcionado la satisfacción de necesidades sociales, también han mantenido una dominación de clase. Desde abajo o desde la sociedad, en virtud de la existencia de necesidades insatisfechas no le ha quedado otra salida que la organización y participación para obtener una transformación planificada de sus necesidades. Finalmente, el enfoque comunicacional ha servido de puente entre la información y la organización social.

Como sea, dada la creciente heterogeneidad social actual, la nueva circulación de conocimientos y constantes cambios de la realidad, la nueva lógica de la planificación deberá desarrollar consensos basados en intereses, preferencias y expectativas comunes que transformen la realidad social. De esta forma se abre posibilidades para que las personas cubran sus necesidades, ubicando a la planificación más allá de un simple documento técnico (Bustelo, 2002).

En síntesis, para relacionar democracia, ciudadanía y políticas sociales, es vital señalar que existen diversos contenidos y tradiciones políticas que dan contenido a las distintas acepciones sobre estos conceptos teóricos; los cuales, se han formulado y cristalizado en contextos históricos determinados.

En este sentido podemos afirmar que las políticas sociales contemporáneas se dan al interior de un Estado nacional, en el que suceden profundas transformaciones que afectan los sentidos de ciudadanía y democracia. Relaciones que, básicamente, se encuentran orientadas hacia y por el mercado, justificando o legitimando la desigualdad social y la pobreza como una realidad de las sociedades capitalistas que viven en regímenes democráticos.

Los argumentos de Bustelo permiten señalar desde qué lugar se han construido las políticas sociales: desde arriba hacia abajo (Estado) o desde abajo hacia arriba (sociedad). En el contexto mexicano se ha dado desde el Estado hacia la sociedad. Es decir, de arriba hacia abajo. Si bien es cierto que ha habido un intento de la sociedad hacia el Estado, buscando influir en la construcción de las políticas sociales, también es cierto que han fracasado en el intento. Como ejemplo tenemos las políticas sociales que con los tres últimos programas de política social se han implementado en nuestro país. Durante la implementación de estos programas (PRONASOL, PROGRESA y superación de la pobreza: una tarea contigo), la pobreza y las desigualdades han aumentado. Por esta razón, a partir de los argumentos teóricos expuestos, se analizan cada uno de estos programas.

1.10. El corporativismo en México

¿Qué papel ha jugado este término en la vida política nacional?, sin pretender abundar en el concepto y hacer un análisis profundo del mismo, diremos que éste se ha estudiado desde diferentes ópticas, tales como una forma de intermediación de intereses, un modelo institucionalizado de elaboración de políticas públicas, una nueva forma de organización de la economía, un sistema de control capitalista sobre la clase obrera, pero el que queremos comentar es el corporativismo visto como un sistema de intermediación de intereses, teniendo como telón de fondo a la democracia y a las relaciones entre la sociedad civil y el Estado.

En México, el viejo PRI desde su creación controló al sector obrero, campesino y popular de la sociedad civil organizada para asegurarse el control político, y aunado a que limita la participación social dejó al país marcado con características consideradas antidemocráticas, una de ellas que ha sido tema de discusión en los ámbitos académicos y políticos, es el corporativismo.

Los temas a los que hace referencia el corporativismo son relevantes debido a que forman parte de la manera en que se desarrollaron los procesos políticos en las sociedades democráticas: la existencia de monopolios de representación, la manera en que los grupos de interés influyen en la formulación de las políticas públicas, los acuerdos entre los actores políticos relevantes –partidos políticos, organizaciones públicas y privadas, el Estado y sus instituciones-. A pesar de que el concepto se ha aplicado a fenómenos como ideología, tradiciones culturales, formas de acción y de participación política; los estudiosos señalan que su significado se encamina a un sistema de intermediación de intereses, a una forma de organizar las relaciones entre el Estado y la sociedad.

En este sentido, (Schmitter, 1974:93) define al corporativismo como un sistema de representación de intereses en el cual, las partes constitutivas están organizadas dentro de un número limitado de categorías singulares, obligatorias, jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciadas, reconocidas o autorizadas (si no creadas) por el Estado, a las que les concede un deliberado monopolio de representación, dentro de sus respectivas categorías, a cambio de seguir ciertos controles en su selección de líderes y articulación de demandas y apoyos.

Desde un principio surgió el análisis del corporativismo en dos perspectivas: el énfasis en el sistema de representación de intereses en donde luego Schmitter mejor utilizó la expresión “intermediación de intereses” para dar importancia a la forma como las intermediaciones se interrelacionan entre ellas, surgen a la arena pública y se conforman como nuevo sujeto social, es decir, la articulación de las organizaciones con el Estado –con reconocimiento y control a través del gobierno-,

para la formación de políticas públicas y eventualmente para su aplicación mediante una concertación y negociación de intereses.

Dos reflexiones se han señalado respecto al concepto que nos ocupa, la primera ve al corporativismo como un sistema de grupos de interés en el que éstos se agrupan en organizaciones nacionales, que están especializadas, jerarquizadas y que además poseen cierto monopolio de representación; la otra considera al corporativismo como la incorporación institucional de los grupos de interés al proceso de formulación de políticas públicas (Lijphart, 2000:165).⁶

Sin embargo y quizá para el caso mexicano la particularidad del término se encuentre en el origen y evolución institucional de su sistema político, es decir en este país no surgió una fuerte sociedad civil con capacidad autónoma de representación y movilización, sino que el sistema de representación de intereses desde el principio ha sido dependiente en su relación política con el gobierno; de ahí tal vez en México el Estado que a veces se confunde con el gobierno y con el sistema político fundamentado en lo que fue un partido dominante, es el que ha definido las orientaciones políticas al crear, controlar –control corporativo- y estimular organizaciones obreras y campesinas, con la finalidad de prevenir conflictos y garantizarse el control político.

Se considera que cuando existe una relación de dependencia entre organizaciones y Estado, la relación es corporativa; cuando no existe compromiso ni dependencia entre ambas, el vínculo es autónomo y en este sentido democrático. En esta lógica se puede afirmar que el sistema de intermediación de intereses continua teniendo formas corporativas tradicionales. Si bien existen grupos de la sociedad civil integrados de manera independiente, estos siguen siendo minoritarios (Ramírez: 2003:158).

⁶ Este autor se basa en la conceptualización que desarrolló Schmitter.

De esta forma existe evidencia empírica de que persiste algunas de las antiguas formas de control autoritario tradicionales, sobre todo en ámbitos estatales y municipales, sin embargo hay que matizar, el corporativismo no es el mismo, ha habido una evolución de la prevalencia de un modo de mediación de intereses de tipo corporativista estatal con rasgos autoritarios; en donde ahora, la intermediación y los intereses son económicos mas que de control político y clientelar.

CAPÍTULO II

LAS POLÍTICAS SOCIALES EN AMÉRICA LATINA Y MÉXICO: LOS LABERINTOS DE LA POBREZA Y EL NEOLIBERALISMO.

El presente capítulo tiene como propósito presentar el contexto histórico en el que se han desarrollado las políticas sociales en América Latina y México durante los últimos 20 años. Permite probar que las políticas sociales en México y América Latina han obedecido a un reacomodo obligado de la racionalidad económica del modelo de desarrollo neoliberal, lo que ha afectado aún más a los diferentes actores sociales que son excluidos de dicho modelo, reconfigurando viejos tipos de participación corporativa (para el caso mexicano), que están basados en una extensión de la lógica del mercado.

Se explica la transición de la política social desde una administración corporativa, autoritaria y clientelista, hacia el dominio del modelo neoliberal, en la que el Estado combina su rol irrenunciable en ciertos sectores como salud, educación y pobreza, con la participación privada y de la sociedad civil organizada, involucrando a la vez al mercado como actor fundamental del proceso social y de desarrollo.

2.1 El Neoliberalismo y la política social

Esta corriente económica tuvo como modelo piloto a Chile, en el gobierno de Pinochet, para luego ser aplicado en Inglaterra y Estados Unidos. Bajo la dirección del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional se implementa en Latinoamérica en los años ochentas y noventas, impactando y reestructurando la economía, el Estado, la educación y las relaciones sociedad – Estado como de la sociedad civil. En México su proceso de implementación se desarrolla fundamentalmente desde 1988 hasta la actualidad, en el cual el Estado aplica políticas de ajuste económico, privatiza y concesiona empresas del Estado y abre la economía nacional a la economía global. Los impactos en las políticas sociales son

evidentes al disminuir el gasto en estos rubros y a la vez, genera mayor desempleo, desigualdades y pobreza. Con la política económica impulsada teniendo como base el neoliberalismo se potencia el poder del mercado, se debilita al Estado y se trasladan responsabilidades sociales a la sociedad civil, pretendiendo liberar al Estado de su responsabilidad social.

Los impactos positivos más inmediatos fueron la estabilización económica y el crecimiento de los indicadores macroeconómicos. Se supera la crisis en la que terminó el Estado benefactor y se toma el camino de la liberalización económica y la apertura comercial, especialmente con Estados Unidos. Esta apertura, no obstante la estabilidad económica que permite mayor inversión extranjera en el país, generó el desplazamiento de la industria nacional y la quiebra de muchas empresas nacionales. Sin embargo, la estabilidad económica ofreció a los mexicanos tranquilidad y no vivir en la incertidumbre de crisis económicas, no obstante las brechas en las desigualdades sociales se incrementaron.

Para afrontar los procesos de crisis, así como el desastre del sismo de 1985, comenzaron a surgir organizaciones de la sociedad civil. Con la apertura política, de otro lado, los ciudadanos pueden organizarse, protestar y participar sin el temor a la persecución, lo que motiva al surgimiento de organizaciones sociales. El Estado mexicano, que anteriormente desarrollaba vía un corporativismo autoritario y vertical las demandas de la población, abre espacios participativos ligados a los programas sociales, que se convierte en elemento principal de la política social, que es impulsada, desde los organismos internacionales. En México el gobierno canaliza recursos a estas organizaciones para trabajar con la población y atender sus demandas, de tal modo que estas organizaciones se convierten en intermediarios entre el Estado y los ciudadanos o beneficiarios, pero a la vez se muestran vulnerables al corporativismo clientelista del Estado o las organizaciones.

Este modelo económico, no tiene por objetivo central generar equidad y generar la igualdad social, porque sostiene que son necesarias las desigualdades para que

exista crecimiento económico (ver Hayeck, camino a la servidumbre), asimismo combate la existencia de la justicia social (op cit.). Lo importante es favorecer la competitividad económica, dejar operar libremente al mercado y que el Estado se ocupe sólo de aquello donde el mercado no llega. Asimismo los participantes de los programas son vistos como clientes y se busca medir el gasto social en función de costo – beneficio.

En países en desarrollo como México, ha permitido ante el crecimiento de la demanda el surgimiento de organizaciones no gubernamentales, organizaciones populares y de base, que creativamente o por gestión ante el Estado y otros organismos nacionales o extranjeros desarrollan acciones para superar su estado de pobreza, marginación, exclusión, desarrollo y bienestar. Sin embargo, estos procesos no están vinculados al neoliberalismo, sino a las necesidades de los ciudadanos y al activismo del despertar ciudadano.

Esa participación, necesaria y útil, ampliamente estudiada y considerada como capital social ha sido incorporado desde los organismos internacionales como elemento para efectivizar los programas de asistencia social, porque éstos tienen mayor efectividad si se hace con la participación de los ciudadanos involucrados, sin constituir por ello, una estrategia que nace del neoliberalismo, sino que es posteriormente incorporada como instrumento práctico para afrontar mejor las demandas sociales y a la vez controlar a la población. Se ha permitido democratizar el espacio público y crear condiciones para la participación y el involucramiento ciudadano en procesos de incidencia política y en algunos casos, en toma de decisiones menores.

Uno de los rasgos negativos de este modelo económico global es el desempleo. Normalmente el crecimiento económico conlleva un incremento en el empleo, es decir, al crearse nuevas empresas se producían nuevos empleos; pero con este modelo, se fortalecen las grandes empresas que son las que tienen la capacidad de afrontar los nuevos retos económicos y competir en el mercado internacional,

desplazando a las pequeñas y medianas empresas que no tienen la capacidad financiera para sobrevivir a este proceso, quebrando y generando desempleo. Así, la riqueza se reconcentra en pocas familias, crecen las desigualdades y aumenta la pobreza.

Asimismo, el Estado descuida la política social, por cuanto las exigencias económicas es reducir el gasto social, dejando cada vez más desamparados y con menos posibilidades de desarrollo a los sectores sociales pobres del país. No obstante, en el pasado la política social privilegió a los sectores medios y no a los más pobres. Se procuraba proteger a los núcleos de trabajadores calificados y sindicalizados para lograr así su apoyo político. Ahora en cambio, las políticas selectivas que la estrategia global neoliberal recomienda tienen por objetivo los sectores más pobres del campo, de las zonas indígenas y de las urbes. A los cinturones de miseria, donde las políticas sociales previas no llegaban.

Estas políticas sociales “selectivas”, al menos discursivamente, buscan desarrollar políticas integrales de atención a los sectores más excluidos y marginales, con la participación de los beneficiarios. Los éxitos son importantes, aunque relativos ya que se ha encontrado resistencias en los sectores de la administración burocratizada, ancladas en instituciones que concedían servicios a los sectores sociales organizados corporativamente.

Un argumento que ocupan los hacedores de las políticas sociales para defender sus propuestas y programas consiste en señalar que las políticas sociales que dan prestigio a un régimen, suelen ser objeto de rivalidad o de crítica, con la finalidad de desprestigiar a los políticos que las instrumentan y que pueden obtener popularidad por la relación que permiten con grupos amplios de población y por el carácter populista de dichas políticas. No obstante, estas políticas no se pueden desechar sólo por la crítica social y política, sino que deben ser apoyadas para que exista continuidad y así romper con el círculo vicioso de la desigualdad social y de la

pobreza. La crítica y la acción deben encaminarse a evitar la temporalidad de las políticas a discreción de cada gobierno y trabajar por su sustentabilidad.

De las propuestas que la estrategia neoliberal propone en lo social, quizá las políticas selectivas dirigidas a los sectores más pobres y más conflictivos sean las que tengan una mayor efectividad y las que tienen mayor validez por razones sociales, humanitarias y políticas. Porque hacen intervenir a los pobres en el combate a la pobreza, los preparan y crean conciencia del problema y de la manera de enfrentarlo (Lerner; 1998). Sin embargo tienen tres problemas: en primer lugar construyen una noción segmentada de los derechos ciudadanos, en segundo lugar no toma en cuenta los contextos sociales y culturales y por último propone una visión de las políticas sociales “neutra”, por lo que no toma en consideración los intereses de los diversos actores que van a ocupar estos recursos de acuerdo a sus propios objetivos.

Por otra parte, a pesar de que el modelo económico neoliberal impulsa la exportación, descentralización de la política social, políticas sociales selectivas y énfasis en empleo, educación y salud; la pobreza y las desigualdades han aumentado. Posiblemente, el hecho que el Estado privilegie la política económica comercial e industrial de puertas abiertas al mercado internacional para insertarse en la economía global, postergando la política social, sea la causa de estos hechos. Así, la política económica y la política social viven un desencuentro, afectando fundamentalmente a los más pobres.

La globalización ha resultado un mal necesario para los países de bajos recursos porque predomina el interés de la economía global sobre los nacionales y de los menos favorecidos. Ha disciplinado implícitamente a los procesos de transformación y adecuación de estructura de las naciones de mercados débiles y creado un capitalismo oligopolio, que busca la protección y socialización de los riesgos de los que son poderosos, dejando a un lado la lógica de la cooperación mundial. (Gill,:2) .

El neoliberalismo trajo un despertar metodológico de la política social al propiciar esta estrategia económica de intercambio internacional de mercancías, la inclusión de la participación ciudadana en la elaboración de las políticas sociales, sin embargo, al llevarse a cabo ese intercambio fuera de un mercado regulado, se agudizan más las desigualdades de los necesitados, lo cual, los hace reflexionar y participan con su fuerza natural, el trabajo. Asimismo, se organizan y se configuran organizaciones populares que trabajarán por combatir la pobreza.

2.2 ¿La política social recoge a los pobres que va tirando la política económica o el neoliberalismo?

La política social se define (Silva, 2000:71) como el conjunto de medidas e intervenciones sociales que se impulsan desde el Estado, que tienen por objetivo mejorar la calidad de vida de la población y lograr crecientes niveles de integración económica y social, especialmente de los grupos socialmente excluidos, en las diversas dimensiones en las que se expresa su exclusión (económica, política, territorial, social y/o cultural).

Si consideramos que las políticas sociales se dirigen preferentemente a enfrentar el problema de la pobreza por sus diferentes manifestaciones de exclusión social, no son propiamente instrumentos de planificación y gestión, sino un instrumento del Estado o concepción de éste para promover y lograr el bienestar en la sociedad; o para evitar los conflictos y mantener el control social, favoreciendo la supervivencia del sistema liberal.

En el mejor de los casos se puede afirmar que se debe a que la economía no crece a un ritmo adecuado, no genera los empleos suficientes, a la falta de competitividad de la economía y a la existencia de un mercado interno débil y desestructurado. En este sentido, el Estado ha ubicado en segundo término a la política social, en su afán de ser competitivo en el marco del neoliberalismo. Así, se puede decir que las

políticas sociales se han convertido en un instrumento del Estado liberal para paliar las desigualdades derivadas del sistema capitalista.

En este contexto, a pesar de que el Estado nunca ha atacado radicalmente las políticas de cobertura universal, la política social podría ser concebida como lo hace Canto Chac (1994), como una garantía de acceso a bienes públicos por encima de la esfera del mercado. No obstante, este reconocimiento implica que se acepte la separación entre política económica y política social. Política económica para el crecimiento y para la inserción global en los mercados y política social para fomentar la “equidad”, en lugar de la igualdad, para compensar y paliar los efectos más nocivos del mercado.

2.3 El pasado y presente de las políticas sociales en América Latina

Ahora bien, no podemos omitir hacer un recuento general de las transformaciones que ha sufrido la política social en América Latina como parte de los cambios estructurales que se viven desde 1980. Conceptualmente la política social es entendida principalmente como política, es decir, como objeto y resultado de procesos de decisión política que ocurren dentro de las condiciones de un determinado modelo de relaciones entre el Estado, la economía y la sociedad. Entonces, las transformaciones que sufre ese modelo afecta también a las políticas sociales. En esa orientación, hay que entender o visualizar a la política social como una dimensión central de relación entre el Estado, economía y sociedad.

Pero, ¿qué es lo que reorienta a la política social? Por un lado, la existencia de servicios fuertemente centralizados, excesivos costos administrativos, dispersión de recursos, fragmentación institucional y deficiencias en los efectos redistributivos de las políticas sociales, constituyen los principales problemas de los sistemas sociales tradicionales. Por otro, la relación con los cambios en la estrategia de desarrollo y la reorientación de la política económica hacia el neoliberalismo, en los países latinoamericanos, marcan una mayor complejidad de las mismas y el crecimiento de

la demanda, vinculada al aumento de la pobreza y las desigualdades causadas por el modelo económico. Estas características no son iguales ni tienen un desarrollo lineal, porque dependen de múltiples factores, cuya interacción y dinámica es específica en cada lugar y en cada contexto histórico. No obstante marcan el rumbo de las políticas sociales y de sus consecuencias inmediatas o a largo plazo.

Los efectos de los cambios enunciados se ponen de manifiesto en una doble tendencia. Primero se disuelven las formas tradicionales de acción, pero al mismo tiempo surgen nuevos caminos de legitimación política e integración social. Al respecto Cavarozzi (Cavarozzi, 1991) lo sintetiza al afirmar que, la antigua matriz “estadocéntrica” que servía de modelo de intermediación y agregación de intereses y demandas, favoreciendo la acción colectiva y organizada, y la predominancia de espacios institucionales y actores político-estatales, a la vez coexiste y se diluye en una nueva matriz “mercadocéntrica”. Esta nueva matriz propugna la extensión de la lógica de mercado a las relaciones sociales, favoreciendo la competencia, la eficiencia y la acción individual.

Después de la década de 1990, con la persistencia de urgencias sociales no resueltas y serios cuestionamientos al desempeño de los sistemas políticos, queda claro que la tarea de consolidar las instituciones democráticas se enfrenta a un desafío social más complejo que el de administrar puntualmente los costos sociales y políticos de los cambios económicos con medidas compensatorias.

El desafío consiste en transformar las demandas sociales en políticas públicas que comiencen a romper los circuitos de reproducción de desigualdades; que puedan combatir eficientemente a la pobreza y; en definitiva, aumentar los niveles de bienestar de la población. En este sentido, Aguilar señala que gobernar en contextos políticos plurales y autónomos, de alta intensidad ciudadana y con problemas sociales sin resolver, exige dos cosas: gobernar por políticas públicas y gobernar con sentido público (Aguilar, 1992).

Lo primero atiende a diseñar o especificar políticas que estén focalizadas para resolver eficazmente problemas concretos. Es decir, si se considera que los problemas públicos difieren unos de otros, tienen su propia especificidad y circunstancias, entonces las políticas para su atención y tratamiento deben ser también específicas en sus objetivos, instrumentos, modos y procedimientos. Con respecto al sentido público, que al implementarse generen algún efecto benéfico en la sociedad, tratando de evitar que se continúe con los “viejos patrones de gobierno” que tendían a uniformar los problemas y a homologar las políticas, no teniendo un alcance efectivo ni una atención integral.

Por tanto, además de la necesidad de un crecimiento económico sostenido, se reconoce que el tratamiento eficiente de los problemas sociales requiere de un rediseño institucional y de contenido de las políticas sociales tradicionales, cuyo déficit estructural se vio agudizado con la crisis económica de la década de los ochenta.

En términos conceptuales, se pueden identificar diferentes etapas en la discusión y consecuente reorientación de la política social. A fines de la década de 1980 y durante buena parte de la de 1990 la discusión estaba marcada por la crítica a la “política social tradicional” y la emergencia de nuevos enfoques. Como una especie de correlato de las ideas que impregnaban las reformas económicas, conceptos tales como focalización, privatización y descentralización fueron incorporados a la discusión como alternativas a los déficit de la política social tradicional, conformando los elementos centrales de una “nueva política social” (Sottoli; 2000).

La crítica a la política social tradicional se centraba en la constatación de que, a pesar de las grandes diferencias en el grado de institucionalización y cobertura de los sistemas sociales entre los países, en ningún caso las políticas sociales habían podido responder efectivamente a la crisis con medidas que compensaran realmente el deterioro de los niveles de vida de la población.

Por lo que, ahora lejos de continuar con la tendencia en el estilo de desarrollo de concentración en el mercado interno mediante la industrialización y sustitución de importaciones, un fuerte proteccionismo estatal y la tendencia anti-exportación; se pasa a una economía integrada a los mercados mundiales, liberalización de los mercados nacionales y de la economía exterior, medidas de fomento a la inversión extranjera, integración regional de mercados. Así se transita del intervencionismo estatal (en el que el Estado era el principal administrador de recursos y motor del desarrollo), a una economía de mercado (mecanismo central de asignación de recursos). El Estado se retira de la economía y de su rol benefactor y centralizador, para convertirse en mero promotor de condiciones de estabilidad jurídica y económica para que el mercado y la sociedad determinen los procesos económicos.

La política social estatal, desde los ochenta (Ídem, 2000), ha venido experimentando una reorientación conceptual que se sintetiza en los conceptos de: 1) compensación (entendida como la acción de introducir medidas destinadas a amortiguar los costos sociales y políticos de los programas de ajuste estructural); 2) selectividad y focalización (desecha el principio de universalidad y selecciona y focaliza el gasto social en los sectores más vulnerables, concentrarlos en grupos-meta previamente definidos); 3) la privatización de los servicios sociales, involucrando al sector privado y a la sociedad civil y; 4) la descentralización (transferencia total o parcial de las tareas sociales estatales a actores estatales regionales y locales).

A continuación se esquematizan los cambios de estilos de desarrollo en América Latina así como los enfoques de política social comparados.

Cambios de estilos de desarrollo en América Latina

	Características del antiguo estilo de desarrollo	Características del nuevo estilo de desarrollo
Modalidad de inserción en la economía mundial.	<p>Concentración en el mercado interno mediante la industrialización sustantiva para la sustitución de importaciones.</p> <p>Fuerte proteccionismo estatal: altos aranceles aduaneros, múltiples mecanismos no tarifarios de restricción del comercio y cambio sobrevaluado.</p> <p>Tendencia antiexportación.</p>	<p>Economía integrada a los mercados mundiales.</p> <p>Participación renovada en el comercio internacional con concentración en la exportación de productos con ventajas comparativas.</p> <p>Liberalización de los mercados nacionales y de la economía exterior. Medidas de fomento a la inversión extranjera. Integración regional con el objetivo de incorporarse en los mercados mundiales.</p>
Mecanismos de regulación económica (rol del Estado y del mercado)	<p>Fuerte intervencionismo estatal:</p> <p>El Estado es el principal mecanismo asignador de recursos y motor de desarrollo.</p>	<p>El mercado es el mecanismo central de asignación de recursos.</p> <p>Retiro del Estado de la economía y definición subsidiada de su rol.</p>
Relación Estado-Sociedad	<p>“Matriz estadocéntrica” como modelo social de intermediación de intereses y demandas: corporativismo, populismo; acción colectiva organizada y centralizada; predominio de espacios institucionales y actores políticos-estatales.</p>	<p>“Matriz mercadocéntrica”. La lógica del mercado se extiende a las relaciones sociales: “desestatización”, privatización, liberalización; acción individual y descentralizada; revalorización de espacios y actores no estatales (sociedad civil)</p>
Bienestar social	<p>Intervención estatal activa como mecanismo de corrección social y con objetivos redistributivos.</p> <p>Estado como garante de la justicia social.</p> <p>Política social universalista.</p> <p>Ideario social sustentado en la solidaridad, responsabilidad colectiva, justicia distributiva, igualdad social.</p>	<p>Intervención estatal selectiva y subsidiaria.</p> <p>Mercado como criterio de justicia y de la igualdad de oportunidades.</p> <p>Política social selectiva, focalizada, orientada hacia el combate a la pobreza.</p> <p>Ideario social sustentado en la responsabilidad personal, la libertad individual, el ahorro, la eficiencia y la competitividad.</p>

Fuente: Revista mexicana de sociología, Sottoli, Susana, 4/2000 .

Como se observa, se pasa de un Estado garante de la justicia social, una política social universalista y un ideario social sustentado en la solidaridad, responsabilidad colectiva e igualdad social; a una intervención estatal selectiva y subsidiaria, en dónde el “libre mercado” es el que centraliza la actividad económica de los ciudadanos y de la sociedad en su conjunto, en tanto que el Estado pasa ser un mero administrador de las distorsiones que genera las actividades del mercado.

El mercado, entonces, se constituye en el principal criterio de igualdad de oportunidades, una política social selectiva, focalizada, orientada hacia el combate a la pobreza y un ideario social sustentado en la responsabilidad personal y la libertad individual.

Ahora bien, en cuanto a las características de la política social, el cuadro que se presenta a continuación ejemplifica la forma tradicional en la que operaba la política social, así como el nuevo estilo de la política social, comparándose de manera más ilustrativa los cambios ocurridos.

Enfoques de política social en perspectiva comparada

	Características de la política social tradicional	Características de la nueva política social
Objetivos	Objetivos de integración social y distributiva.	Combate a la pobreza como objetivo principal.
Cobertura de los servicios	En el nivel programático, universalista y homogénea.	Selectiva y focalizada.
Destinatarios	Mayormente clase media urbana y grupos organizados.	Población pobre.
Rol del Estado y del mercado	Estado interventor como "garante" de la justicia distributiva.	Intervención estatal selectiva y conforme a las reglas del mercado. Mercado como criterio para la igualación de oportunidades.
Actores	Estado como actor central de la toma de decisiones de política social y responsable principal de la planificación y el financiamiento, así como ejecución de los servicios y programas.	"Estructura pluralista" de actores: instancias estatales centrales y descentralizadas, ONG, obras sociales y grupos de autoayuda, iglesias, asociaciones y otras organizaciones con fines de lucro, grupos informales, familia.
Organización, administración	Organización estatal centralizada: la toma de decisiones ocurre mayormente de manera central y vertical (top-down), según principios burocráticos jerárquicos y prioridades definidas centralmente.	Descentralizada y desconcentrada: se favorece la participación de instancias descentralizadas y organizaciones de los propios destinatarios en el diseño y ejecución de los programas. Enfoques centrados en proyectos y en la demanda
Modo de financiamiento	Financiamiento predominantemente estatal. Gasto social como instrumento de regulación del conflicto distributivo.	Financiamiento estatal, internacional y privado. Gasto social como una inversión eficiente en capital humano.
Ideario social	Solidaridad, justicia distributiva, responsabilidad colectiva, igualdad, universalismo.	Subsidiaridad, individualismo, responsabilidad personal, libertad individual, rendimiento, eficiencia.

Fuente: Revista mexicana de sociología, Sottoli, Susana, 4/2000.

De este modo, mientras que la política social tradicional proclamaba el ambicioso objetivo de la integración social y económica de amplias capas de la población a

través de programas sociales de carácter universalista, a fines de la década de 1980 el objetivo central de la política social es el combate a la pobreza mediante la selección de los grupos vulnerables y la focalización del gasto. Así, nace una nueva estrategia de desarrollo en los países latinoamericanos.

En México, siguiendo este modelo de gasto social, en 1988 se implementa el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), orientado a combatir la pobreza haciendo partícipe al ciudadano en la consecución y solución de sus necesidades, cuyo principio central fue la solidaridad, valor que es parte fundamental de la cultura mexicana y sustento de unidad plural del tejido social. Posteriormente surgen otros dos programas nacionales: “Programa Educación, Salud, Alimentación” (PROGRESA) y el de “Superación de la pobreza: una tarea contigo”, que se basan también en la selectividad y la focalización del gasto.

La concentración en la lucha contra la pobreza de la política social adquirió inmediata legitimidad y amplio consenso en la región y se reflejó en la creciente presencia de programas focalizados para este fin. Sin embargo, la tendencia aunque positiva fue lenta en el proceso de reducción de la pobreza en la región durante el decenio de 1990. Agravada con la constatación de estancamientos y retrocesos en las desigualdades sociales, cuyas brechas se hacen más grandes. Así, pronto quedó de manifiesto que la lucha contra la pobreza es insuficiente cuando la misma se encara sólo como una estrategia de compensación de los costos ocasionados por reformas económicas, es decir, sin atacar sus causas estructurales: políticas, sociales y económica, con sus consecuencias y la complejidad que es propia a la pobreza y la exclusión.

Por lo tanto, no se puede tener una lucha eficiente contra la pobreza sino se entiende como una tarea integral y de largo alcance que se extiende a todas las áreas de las políticas públicas y, muy especialmente, a la política económica. El combate a la pobreza no es entonces objetivo exclusivo de la política social, ya que para superar

la pobreza no bastan las acciones de política social, por muy eficiente y focalizada que sea, sino se necesitan cambios de la estructura económica del país.

Entonces, reconociendo que los objetivos de la política social no se agotan en la lucha contra la pobreza, se hace necesario incorporar otras dimensiones de análisis al diseño de políticas sociales. Por ejemplo, la dimensión de la distribución del ingreso, la desigualdad y la justicia social, como objetivos de la política social. O también, la utilización de enfoques y conceptos multidimensionales para analizar los factores que contribuyen a la generación de pobreza y desigualdad social, por ejemplo, el enfoque de la exclusión social (Gacitua, 2000). Se debe evitar la unidimensionalidad que reduce la complejidad de los procesos sociales. Junto al combate a la pobreza, la política social debe promover la integración social; es decir, combatir la exclusión social, reducir las desigualdades sociales y aumentar la equidad (CEPAL, 2000a).

Respecto a la cobertura de los servicios y prestaciones sociales, la discusión social gira en torno a la relación universalidad-selectividad/focalización. Se critica al “universalismo aparente (Franco; 1996)” de las políticas sociales tradicionales consistente en que, a nivel programático se establecía el acceso igualitario a los servicios sociales por ley a toda la población, pero en la práctica el acceso a los mismos se encontraba segmentado de acuerdo con criterios económicos, sociales y corporativos.

También se modificó la concepción acerca de los roles asignados al Estado y al mercado en el ámbito social. Los argumentos que atribuían tradicionalmente al Estado el rol de actor principal de la política social y garante del principio de justicia social redistributiva, igualitaria y universal resultaron fuertemente cuestionados con el avance de posiciones neoliberales. Dichas posiciones plantean y promueven una intervención estatal selectiva en el campo social, que de manera focalizada solucione los problemas y corrija las disparidades sociales, aunque sin pretensión alguna de reforma societal amplia.

En el nuevo discurso social y político se da crecientemente rol al mercado como mecanismo de asignación de servicios y beneficios sociales. El argumento utilizado es que, a mayor eficiencia y equidad se alcanza una mayor igualdad de oportunidades. Así, la nueva política social pasó a ser definida, tanto en la discusión científica como en el discurso de los gobiernos, como una tarea de toda la sociedad, desplazando al Estado de su rol de único y principal administrador de los servicios sociales. El mecanismo para la toma de decisiones se abre, se favorece el pluralismo de los actores estatales y privados, que participan en las diferentes fases de formulación y ejecución de la política social. La estrategia se basa en el fortalecimiento de las capacidades estatales de coordinación y regulación, transfiriendo simultáneamente determinadas competencias de ejecución a instancias estatales descentralizadas, a ONG, organizaciones sociales, grupos locales o informales e incluso a la familia.

Siguiendo estos planteamientos, las políticas sociales deben tener por principios: la universalidad, la solidaridad, la eficiencia, el criterio de equivalencia y el carácter integral. Sólo así se puede tener un adecuado diseño e implementación como una eficiente puesta en marcha de las mismas. Esta, ahora, ya no privilegia sectores asalariados y sindicalizados como la práctica tradicional, sino la atención selectiva a los grupos más vulnerables de la sociedad, focalizando el gasto, cuyo objetivo principal es el combate de la pobreza. Es el estilo que predomina en la región latinoamericana. Estas políticas se desarrollan a partir del modelo económico liberal y se implementa a través de la focalización, privatización y descentralización, como alternativa a los servicios centralizados, de excesivos costos administrativos y la desviación de recursos a favor de organizaciones corporativas verticales. Sin embargo podemos preguntarnos: ¿qué hay de los cambios que el neoliberalismo provoca en la política social, en la democracia y en la participación ciudadana en México? Sin duda son muchos y los negativos superan con creces los logros alcanzados, cuyos beneficios se concentran en unas cuantas manos y han ocasionado el incremento de las brechas de las desigualdades.

La justificación del neoliberalismo estriba en que es una estrategia económica que parte del supuesto de que las sociedades se desarrollarán a partir de un nuevo intercambio de mercancías, servicios y hombres; regidos por la ley de la oferta y la demanda, en el marco de una competencia internacional y no de un mercado regulado interno. Su esencia es la libre competencia en el intercambio internacional de mercancías, que determina quienes podrán exportar y sobrevivir para obtener las ganancias de dicha globalización (Ibarra, David, 1993). Sin embargo este modelo ha significado más desigualdad social y pobreza para los países en desarrollo.

Pero para referirnos al neoliberalismo hay que señalar que su antecedente fue el liberalismo cuya premisa básica fue la promoción y defensa de la libertad humana en todas las manifestaciones éticas, económicas y políticas. La libertad parte del principio de no impedimento, mediante el cual los individuos asumen plena conciencia de sus capacidades creativas para controlar y transformar su naturaleza interna, así como para proceder al dominio de su entorno con los medios tecnológicos, legales e institucionales que se encuentren a su alcance (Alarcón, Olguín, 2000).

Al respecto, el neoliberalismo genera cambios de manera distinta en cada país de acuerdo a sus características propias. De igual forma provocó que las relaciones económicas entre los países se modificaran, como también las relaciones políticas, sociales y culturales. En México condicionó y afectó positivamente para el proceso de democratización. De este modo, empieza a reconstruirse las relaciones sociales y políticas. En ese clima democrático, se desarrolla a la vez un despertar ciudadano que permite la participación y el fortalecimiento de la sociedad civil, que buscan fijar sus intereses en la agenda pública.

2.4 Las políticas sociales del México contemporáneo

A partir de la década de los treinta, en el continente dominó el modelo de sustitución de importaciones. Desde los ochenta y principalmente los noventa, hay un giro hacia

una economía globalizada y neoliberal. Este modelo se caracteriza por la reducción del proteccionismo y la búsqueda de una inserción más agresiva en la economía internacional, como medio de lograr el desarrollo. A la vez, conlleva a una nueva política social se torna en imperativo ante la transición económica, política y social de la región. Esta política social debe consolidar la transición, el orden político y contrarrestar el deterioro de los Estados de Bienestar. Tal política social se convierte en prioridad en tanto la región empobreció y se ve amenazada por una larga etapa de recesión económica, caída de ingresos y deterioro social.

Frente a esta realidad una nueva política social nace para atender los problemas de la población, cuyos efectos negativos se deja sentir en el cierre de medianas y pequeñas empresas que no pueden competir con las nuevas condiciones económicas, originando el despido masivo de obreros. Asimismo, la apertura de fronteras perjudica a los campesinos, debido a la descapitalización del campo y el atraso tecnológico. También la transición da lugar al adelgazamiento del Estado que vende sus empresas, se hace más pequeño y perjudica a sectores burocráticos que son despedidos o sufren la devaluación en su salario, lo que los obliga a buscar empleos adicionales, lo que propicia la informalización del sector público. (CEPAL, 1990, PP. 36, 37, 98,99).

Los gobiernos ponen en práctica programas de combate focalizado contra la pobreza que buscan remediar algunos de los costos sociales del ajuste, buscando corresponsabilizar a los ciudadanos en el combate a la pobreza y se conviertan en apoyo político de la estrategia neoliberal que se generaliza en la región. Precisamente un rasgo peculiar de la estrategia neoliberal es el impulso de la participación de los pobres en los programas de focalización. Como respuesta al apoyo social que reciben se produce un intercambio de apoyo político por bienestar. De este modo, antes los beneficiados era los partidos vinculados a los sindicatos y gremios los favorecidos con el apoyo popular de quienes son beneficiarios de la política social, ahora bajo el neoliberalismo, son los grupos y ciudadanos independientes de los partidos y que se relacionan directamente con el gobierno los

que son captados clientelariamente para dar apoyo político al partido que está en el poder. El peligro mayor, es el desplazamiento de roles irrenunciables del Estado a la sociedad, que debe asumir el costo del ajuste económico que ella no provocó.

En la década de los ochenta comenzó la ofensiva neoliberal, favoreciendo a la iniciativa privada en detrimento de la pública y, consecuentemente, propició una transferencia activa de ingresos del Estado a los grupos privados. En los noventa, la estrategia neoliberal populista presiona para que se instrumenten políticas sociales o programas específicos hacia sectores de subsistencia o extrema pobreza, sobre todo en aquellos grupos que podrían afectar la estabilidad de la política neoliberal. Su fin es mantener el equilibrio social y político, el control social y la reducción de los conflictos que puedan poner en riesgo al sistema liberal imperante. Esta corriente, a la vez, movilizó a los pobres para participar en el desarrollo social, en la lucha contra la pobreza y las desigualdades sociales, con la idea de aprovechar el recurso que los pobres poseen en mayor cuantía: su trabajo (Lichtensztein, 1993: 4), con el fin de paliar los efectos de la política económica.

En México, el Estado transfirió al sector privado muchas empresas, permitió la apertura comercial, se firmó el tratado de libre comercio con Estados Unidos y Canadá y desarrolló una política económica de ajuste económico, a la vez que el gasto social se focalizó y se redujo. Las reformas estructurales neoliberales empezaron con fuerza con el gobierno de Salinas, continuaron con Zedillo y continuaron con el gobierno de Vicente Fox, no obstante aún no concretan reformas importantes para el modelo liberal, como la privatización del sector energético, fiscal y eléctrico. El país ha crecido en sus indicadores macroeconómicos, pero los logros en la lucha contra la pobreza y las desigualdades son mínimos.

En este sentido se puede decir que esta corriente económica permite la participación y la organización ciudadana, empezando así a rediseñarse el criterio vertical de elaboración de la política social, al incluir la voz y demandas de los grupos excluidos. A la vez que adquiere una dimensión perversa debido a que esta participación

encuentra sus fronteras en las prácticas corporativas clientelistas que imperan en la cultura política nacional y en los propios límites que establece el mismo modelo económico. Esta corriente económica permite cierta horizontalidad en la elaboración de las políticas sociales en México, pero no hace posible el rompimiento de esquemas corporativos verticales en el diseño y ejecución de las mismas.

2.5 Algunas aproximaciones sobre la política social y la pobreza en México

La corriente del liberalismo económico se basa en la premisa de que el mercado es el sistema más eficiente de asignación y distribución de recursos. Dado que los individuos están más motivados por el interés en sí mismos que por ideales de beneficio colectivo, se debe preferir un orden social que favorezca la búsqueda de la conveniencia personal por encima de uno orientado hacia los principios universales y el interés colectivo.

Sólo si se permite que opere el mercado sin restricciones – donde los individuos son libres de intercambiar trabajo, servicios y productos - y se favorece la competencia de los múltiples intereses en juego, se logrará la armonía social y se alcanzarán los ideales universales.

Según esta corriente, cuando los intereses de un individuo o grupo dominan al mercado, se producen ineficiencias que dañan los mecanismos del libre cambio; por esta razón, el Estado de bienestar, que privilegia los derechos de los más pobres y fomentaba la existencia de profesionales y burócratas para proteger estos derechos, condujo a una injusta jerarquía de valores y a una ideología falsa de justicia social, derechos y necesidades, que alejan a la sociedad de los ideales universales (Hayek, 1978).

En México, se distinguen dos amplios periodos en la política social. El primero va desde los años cuarenta hasta principios de la década de los ochenta; en tanto que el segundo se inicia con la crisis financiera de 1982 y da lugar a un nuevo modelo

económico: el neoliberal. Aunque en cada una de estas etapas hay diferencias en las políticas, los programas, los montos dedicados al gasto social y los estilos personales de gobernar; existen, sin embargo, convergencias en temas clave de la política social y en la manera como se concibe el papel del Estado en el desarrollo social.

El modelo de protección social que se aplicó en México ha estado determinado por la reducida disponibilidad de ingresos fiscales, los requerimientos del modelo político de intermediación sindical y la estrecha asociación del modelo económico con el modelo de política social. Según Brachet (2003), existen dos factores importantes que han condicionado las políticas sociales en México. El primero es la falta de una base fiscal de financiamiento de las políticas sociales como política de Estado promovida desde el ejecutivo, lo cual provoca un retroceso en el Estado del Bienestar al perderse muchos de los avances alcanzados a fines de los setentas, y el que se refiere a la focalización de los programas, centrados en los que más necesitan, excluyendo en ocasiones a sectores vulnerables (mujeres, indígenas, por ejemplo).

El primer rasgo de la política social mexicana es, sin duda, el carácter tutelar del Estado. El sistema de protección social que se desarrolló a partir de los años cuarenta se inscribió en una concepción según la cual los derechos sociales de la población debían ser garantizados por el Estado, el cual se erigió como principal responsable del bienestar de la población y de los derechos incorporados en la Constitución Política de 1917.

El modelo de protección social que se implementó en México se acercaba al modelo conservador estatista instaurado en algunos países europeos a fines del siglo XIX; como el fundado por Bismarck en Alemania. Este modelo fomenta la integración social y promueve la vigencia de los derechos sociales, a la vez que impulsa la subordinación del individuo al Estado y coloca a los trabajadores bajo la autoridad de éste. También alienta la protección social estableciendo categorías de beneficios y aplicando una modalidad corporativa que otorga a los servidores públicos un lugar

privilegiado (Esping-Andersen, 1993: 59). Este modelo se ha combinado en México con otro inspirado en los objetivos de provisión universal por medio de la recaudación de impuestos.

La espina dorsal de este sistema es el seguro social. Consiste en poner en marcha amplios programas de seguridad apoyados en contratos individuales, cuyo acceso depende sobre todo del empleo, por lo cual se excluye a quienes no se vinculan al mercado formal de trabajo o participan en él de manera precaria y marginal (trabajadores rurales y mujeres, por ejemplo). Esta relación con los trabajadores y empleados provoca que tales sistemas tiendan a ser corporativos y estratificados.

El Estado creó distintos regímenes de seguridad social para diferentes gremios de trabajadores: burócratas, militares, trabajadores de entidades paraestatales (Petróleos Mexicanos o Ferrocarriles Nacionales), trabajadores de educación, etc.). Estas diferenciaciones generan grandes variaciones en la cantidad y calidad de los beneficios que se ofrecen. A la vez, se reproducen desigualdades en la distribución primaria del ingreso y se fortalecen diferencias relacionadas con el poder de negociación de las diferentes categorías ocupacionales. Este modelo responde a vínculos corporativos entre el Estado y la sociedad, es proclive a prácticas clientelares que impiden el desarrollo de prácticas ciudadanas y su incidencia en las políticas sociales en México.

En mayo de 1943 se emitió el decreto de creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), con el objetivo de otorgar atención médica y otras prestaciones a todos los trabajadores asalariados. En su primera etapa, los servicios de seguridad social tuvieron un desarrollo muy limitado. La incorporación de población beneficiaria se dio lentamente debido a la carencia de infraestructura de atención a la salud y a la falta de recursos económicos y a profesionales de salud.

Los beneficios de la seguridad social, tales como indemnizaciones relacionadas con enfermedad o accidentes de trabajo, jubilaciones, etcétera, se otorgaron sólo a

trabajadores de la economía formal y del Estado. El disfrute de elementos adicionales de bienestar, como el acceso a viviendas de precios módicos o a créditos de interés bajo y a largo plazo, se reservaron en general a trabajadores agrupados en organizaciones sindicales (Ward, 1991).

Este sistema de protección se desarrolló en estrecha relación con el intercambio de apoyo político por elementos de bienestar y con el papel de intermediarios que desempeñaban los sindicatos en el régimen político posrevolucionario. Esto implicó la centralización de las intermediaciones políticas y sociales en corporaciones sectoriales ligadas en ese entonces al partido oficial –Partido Revolucionario Institucional, PRI y al gobierno y, por esa vía, al Estado -. A través del corporativismo, la representación política estaba articulada a la representación social y las demandas sociales se formulaban y atendían por dos vías principales: 1) a través de las grandes centrales sindicales (Confederación de Trabajadores de México (CTM), Confederación Nacional Campesina (CNC), Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (SNTE); y por medio de las diversas instancias del PRI. Las organizaciones sindicales basaban su fuerza en su margen de interlocución con el Estado y en su capacidad para el control vertical de las bases.

Esta modalidad permitió asegurar la lealtad de los trabajadores, pero también contribuyó a que la provisión de bienestar se segmentara y estratificara, al grado que en numerosas ocasiones sirvió para reforzar distancias sociales más que para compensar desventajas.

2.6 El entramado de instituciones y programas sociales

La lógica de crecimiento que durante muchos años imperó en los servicios de atención al bienestar, sobre todo en los dirigidos a sectores organizados, se concretó con la creación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE) en 1960, en medio de las reformas alentadas por la Alianza para el Progreso que vino a reforzar la legitimidad del Estado. El ISSSTE surgió de la

fusión de distintos organismos dedicados al bienestar de los trabajadores estatales, entre ellos, la Dirección General de Pensiones.

En la misma década de los sesenta se fundaron otros servicios de salud y de seguridad social para algunos sectores de trabajadores del Estado, como ferrocarrileros, petroleros, azucareros, etcétera (López Acuña, 1987, p. 185). En los servicios de salud creados en esta etapa se repitió el esquema de organización por categorías socioprofesionales segmentadas horizontalmente; es decir, distintas instancias para diversas adscripciones profesionales y beneficios selectivos para cada una de estas categorías.

En el marco de la ampliación de funciones estatales que se dio en América Latina en los años sesenta y setenta, la actividad reguladora y redistributiva del Estado mexicano abarcó acciones en el campo alimentario, de la salud, educación y vivienda. Destacan, entre las más importantes, la creación de entidades reguladoras como el Instituto Mexicano del Café (Inmecafé), Tabacos Mexicanos (Tabamex) y diversas industrias relacionadas con el abasto de alimentos a la población de escasos recursos como Leche Industrializada Conasupo (Liconsa) y Distribuidora Conasupo, S.A. (Diconsa). Además, se extendieron las funciones de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo), creada en 1960. Ésta, de importadora de alimentos se convirtió en responsable de la rectoría del Estado en el abasto social de productos básicos (frijol, maíz, trigo).

Para atender la demanda de vivienda de los asalariados, se fundó el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (Infonavit), con un esquema tripartito de financiamiento. También se crearon fuentes de financiamiento para otros sectores de la población: el Fondo para la Vivienda de los Trabajadores al Servicio del Estado (Fovissste) y el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y la Vivienda Popular (Indeco), dirigido a sectores de población que carecían de acceso a la seguridad social. Estos organismos suplieron y complementaron la tarea del IMSS, organismo que hasta los años sesenta se había hecho cargo de la construcción de

unidades habitacionales para ofrecer a sus asegurados viviendas en renta a muy bajo precio. Cabe señalar que la creación de esas dependencias trajo consigo una mayor especialización de funciones, que permitió mantener la relación privilegiada del gobierno con los sindicatos.

En los años setenta, los objetivos de eficacia para satisfacer las necesidades de los sectores más pobres trajeron consigo medidas orientadas a lograr un conocimiento más preciso de la población objetivo. Asimismo, programas dirigidos a grupos determinados que se insertaban dentro de la función reguladora del Estado en la economía. Así, como programas focales en el marco de políticas expansivas universales, se creó en 1977 la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar), para canalizar recursos a la población con niveles de vida identificados como los más bajos y cuya primera tarea fue conformar los mínimos de bienestar que sirvieron como parámetros para elaborar programas de bienestar y evaluar los alcances de las políticas sociales del Estado hacia los sectores más vulnerables.

El programa más importante, por su alcance y el cúmulo de experiencias que representó – sobre todo con respecto a la organización de los beneficiarios - fue el destinado a distribuir alimentos en zonas rurales, puesto en marcha por la Coplamar y la Conasupo, conjuntamente, a principios de los ochenta. A través de almacenes en cuya creación y vigilancia participaban los habitantes de las comunidades beneficiadas, se distribuían alimentos a precios más bajos que los del mercado.

El Programa Conasupo-Coplamar en el marco de la intervención del Estado en la economía, por la vía de medidas proteccionistas y subvenciones globales, se orientó a grupos seleccionados. Dicho enfoque selectivo no sustituía a las políticas globales. De hecho, las complementaba, ya que estos programas no implicaban una selectividad restrictiva, sino que se inscribían dentro de una serie de medidas de tipo redistributivo, como regulación estatal del abasto alimentario (precios de garantía, crédito barato o subsidio a la producción, intervención en la comercialización de

granos básicos, etc.) y transferencias financieras gubernamentales hacia organismos de atención a la salud.

2.7 El nuevo modelo económico

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

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

La política económica del Estado se orientó a sanear las finanzas públicas y a controlar el déficit presupuestal mediante la obtención de mayores ingresos, la reducción del gasto público (sobre todo del social en una primera etapa), la reforma administrativa y la desincorporación de las entidades paraestatales consideradas no estratégicas ni prioritarias. Es este proceso se incluyeron varios organismos estatales que desempeñaban algún papel regulador del mercado, como el Instituto Mexicano del Café (Inmecafé) y la mayor parte de las empresas de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo).

El conjunto de reformas en el que se inscribió la desincorporación de estas empresas, formó parte de una percepción distinta del papel que se había asignado al Estado hasta principios de los años ochenta. La nueva concepción que se ha pretendido aplicar, identificada con los principios liberales, postula que el Estado se debe retirar de ciertas áreas para fomentar en ellas la competencia, bajo el supuesto

de que el desarrollo del mercado conduce a la mejoría del nivel y la calidad de vida de la población (Banco Mundial, 1991, p. 10). El Estado sólo debe ser propietario de entidades estratégicas y promotor de la infraestructura social, así como regulador y orientador, pero sin tomar bajo su cargo actividades que pueden ser desempeñadas por diversos sectores de la sociedad. Tampoco debe sustituir a la inversión privada en campos que ésta pueda atender.

Esta nueva forma de concebir al Estado hizo énfasis en los objetivos de eficiencia y productividad en el ejercicio del gasto público. Se considera que si se desplazan recursos de áreas no prioritarias hacia ámbitos de alta prioridad podría mejorar la eficacia del sector público para fomentar el crecimiento a largo plazo y, en consecuencia, aliviar la pobreza (Idem: 61).

2.8 El Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR)

A partir de este enfoque, se definieron algunos objetivos con respecto a las modalidades de las políticas sociales. Así, se trasladó al sector privado el manejo de operaciones consideradas lucrativas, se fijó normas de carácter técnico y criterios explícitos con el fin de estimular la competencia en la adjudicación de contratos, y desplazó o postergó a la cúpula sindical de la toma de decisiones en los organismos donde ésta solía participar. Con la creación del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) en 1992 – en el cual se estableció que la banca comercial captaría los depósitos de los trabajadores -, se dieron firmes pasos hacia la privatización de las pensiones e intentos de incorporar normas técnicas en su funcionamiento. Por otro lado, con las reformas al Infonavit se implantó un sistema de puntuación para adjudicar las viviendas a los obreros y se estableció el requisito de efectuar concursos entre las empresas constructoras. Todo esto ha implicado que se prive a las agrupaciones sectoriales de su capacidad de decisión, a la vez que se establecen los principios para fomentar la competencia.

A fines de 1995 se aprobaron otras reformas a la Ley del Seguro Social, que modificaron los principios de operación del IMSS, para pasar de una visión colectivista mediada por el Estado, a una visión individual y, de una concepción solidaria y redistributiva, a una basada en el tratamiento atomizado de los afiliados. El cambio central consistió en separar el sistema de pensiones del sistema de atención a la salud. Este último siguió bajo la responsabilidad del IMSS, aunque se hicieron más laxos los requisitos para que los empresarios puedan suspender sus cotizaciones y contratar servicios médicos privados para su personal. En cambio, el manejo de las pensiones se sustrajo de la responsabilidad del IMSS, se aprobó la creación de las Administradoras Privadas de Fondos para el Retiro (Afores) y sólo se autorizó la formación de una administradora a cargo de esta Institución.

2.9 Focalización en la distribución del gasto social

En el marco de las reformas dirigidas a implementar nuevas modalidades de gestión de los recursos, se planteó la necesidad de utilizar diferentes criterios de distribución del gasto social y otras formas de ejercicio del mismo. Estos planteamientos pusieron en duda la capacidad del Estado para satisfacer las crecientes demandas sociales y cuestionaron la pertinencia de aplicar políticas indiferenciadas inspiradas en un igualitarismo formal a grupos de población caracterizados por sus grandes asimetrías. Esta postura se apoyó en numerosos estudios donde se demuestra que las políticas sociales de carácter general, lejos de compensar las distancias sociales de origen, favorecen a quienes más tienen, con lo cual se amplían las desigualdades. Frente a ello, la elaboración de políticas sociales diferenciadas constituye la mejor manera de lograr que prevalezcan los principios de igualdad y solidaridad (Satera, 1994).

El análisis de las políticas de bienestar aplicadas en los países latinoamericanos permite observar que en la medida en que ciertos programas sociales (educación, salud, empleo) se financian con presupuesto público, a menudo deficitario y considerado motivo de inflación; el gasto social, más que jugar un papel

redistributivo, agrava las distancias sociales. En estrecha relación con los propósitos efficientistas, se considera que las medidas redistributivas realizadas mediante el control de precios pueden perjudicar a la economía, sin que los más necesitados reciban los beneficios. Por eso, se plantea la pertinencia de subsidiar sólo al segmento más pobre de la población (Banco Mundial, 1991:12).

2.10 Tendencias en el estudio de la pobreza en México y América Latina

Quizá se puedan distinguir dos grandes tendencias predominantes en el estudio de la pobreza: la que podría ubicarse dentro de la “ingeniería social”, y la tendencia socio-estructural. La primera está más vinculada con cuestiones administrativas y de política, y dentro de ella se encuentra la medición de la pobreza. Esta orientación tiende a aislar la pobreza de la estructura social más amplia y a considerarla como un problema que puede enfrentarse por medio de la política social. La pobreza, entonces, resulta ser un concepto normativo y tiene que ver con una condición social que requiere algún mejoramiento de los grupos implicados. La segunda orientación, en cambio, se interesa por las instituciones societales y por los procesos a través de los cuales se crea y reproduce la pobreza, con lo cual se ubica en el contexto de la sociedad global.

Desde el punto de vista de las ciencias sociales, el enfoque lógico consiste en analizar la distribución del ingreso o del bienestar como un continuo, tomando en cuenta una gradación de situaciones dentro de la estructura social (Mishra, 1996). Mientras el enfoque estructural ha sido más bien desarrollado por historiadores, politólogos y sociólogos, la otra perspectiva de análisis se ha constituido preferentemente en el campo de trabajo de los economistas.

Si bien en América Latina y México la pobreza ha sido un problema crónico que ha involucrado a amplios segmentos de la población, el interés por medirla y atenderla es reciente. Evidentemente el aumento del desempleo, la expansión del sector

informal de la economía, pero también el descenso de los ingresos reales de los trabajadores, han tenido un impacto dramático en el aumento de la pobreza.

En México desde comienzos de los años cuarenta hasta 1982, se desarrolló un sistema de seguridad social limitado a los trabajadores asalariados en el sector formal de la economía, cuya base fue la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), pero también se dio una cierta transformación en los mecanismos de la seguridad social. La política de seguridad social desarrollada en esta época combinó un esquema limitado a los trabajadores asalariados, basados en la aportación obrero-patronal, con mecanismos de regulación y subsidio a los precios y abasto de bienes y servicios básicos y un esquema de orientación universalista en el ámbito de la educación y de atención a la salud de la población no asegurada.

En los años setenta se implementaron también programas destinados a la promoción de zonas “marginadas”, fundamentalmente rurales. Estos programas incluyeron la participación y organización de la comunidad receptora, mecanismos que a partir de los años ochenta se utilizaran de manera creciente en los programas dirigidos a los pobres. En el segundo periodo que se puede identificar en la evolución de las políticas sociales en México, se pone en marcha un proceso de ajuste estructural que rechaza el proteccionismo, estimula la competencia, la apertura comercial y la inversión extranjera. Paralelamente, el gasto social se reduce notablemente, sobre todo durante la primera parte de este periodo y, tiene lugar un proceso de privatización de algunas empresas paraestatales.

Sin embargo, estas respuestas a la crisis económica de los años ochenta, no han implicado la completa sustitución del modelo anterior de seguridad social, sino una serie de intentos de ajuste y racionalización administrativa y financiera de las instituciones y programas sociales y sobre todo el desarrollo de programas destinados a la atención de la pobreza, junto con una progresiva reducción y finalmente eliminación de mecanismos que implicaban la aplicación no focalizada de subsidios. Un dispositivo importante de este periodo para la atención a los pobres fue

el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), creado en la administración de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). Este programa enfatizó en la organización de las comunidades, en la corresponsabilidad de los pobres en la solución de sus problemas (mediante la aportación tanto de recursos monetarios como de mano de obra) y viene a sustituir las políticas universales que habían caracterizado a los gobiernos anteriores.

La concepción de pobreza que se desarrolla a partir del año 1988, fecha en que se inicia la reestructuración del Estado corporativo nacional-revolucionario mexicano, obedece a influencias económicas externas y a intereses de organismos internacionales como: la Organización Mundial de Comercio (OMC), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Fondo Monetario Internacional (FMI), etc; que sin duda marca otra orientación para la atención de la pobreza. Antes se basaba en una visión corporativa clientelista, ahora está sujeta al mercado globalizado y a intereses de organismos transnacionales que buscan perpetuar el ejercicio del poder a nivel mundial, postergando una vez más a los pobres a una segunda instancia. Esta concepción de pobreza es fijada por estos organismos y no por la realidad económica existente: carencias, desnutrición, hambre, muerte, etc.

Por otra parte el modelo de protección social que se implementó en México y que de alguna manera había operado para todos aquellos grupos de trabajadores que pertenecían a corporaciones sectoriales como el IMSS y el ISSSTE que representaban la columna vertebral de seguridad social del sistema y que estaban ligadas al partido oficial en el poder de ese momento (PRI), y por lo tanto, permanecían bajo la autoridad del Estado; sufre también una transformación que modifica su estructura y da pie al surgimiento de las Administradoras privadas de ahorro para el retiro (AFORES).

De este modo, tanto las políticas sociales dirigida a los gremios y sindicatos, como la orientada a los sectores más vulnerables del país se modifican sustancialmente, a la vez que el Estado busca liberarse de su responsabilidad social, trasladando estas

responsabilidades al sector privado y a la sociedad civil. La concepción de la pobreza y sus alcances y consecuencias medidos por estándares y métodos implementados desde los organismos internacionales, los mismos que no son integrales y no contemplan la verdadera dimensión de las mismas. Existe un tránsito de una organización corporativa y clientelista de las políticas sociales hacia un modelo abierto al mercado y menos participación estatal, que aún no termina de tomar forma, que se detallará en el capítulo siguiente. Sin embargo, no se ha logrado solucionar el problema y la pobreza mantienen niveles alcanzados en años anteriores, al mismo tiempo que las brechas de las desigualdades siguen en aumento.

CAPÍTULO III

EL DEBATE SOBRE LA CONCEPCIÓN Y MEDICIÓN DE LA POBREZA; EL PAPEL DE LAS AGENCIAS INTERNACIONALES

El presente capítulo tiene como propósito abordar la discusión existente entre los métodos de medición de la pobreza y la incorporación de las agencias internacionales al debate, señalando los enfoques hegemónicos que actualmente estudian la pobreza y que nos conducen a determinar que ésta, es un fenómeno heterogéneo que no es fácil definir. Se encuentra que a pesar de existir avances en el bienestar en México la pobreza continúa y cerca de la mitad de la población vive por debajo de la línea en condiciones de pobreza. Asimismo mucho del quehacer de la política social mexicana está dictada por las estrategias multilaterales cuyo objetivo primordial es el de obtener ganancias para la institución y no expresamente como lo indican, reducir la pobreza.

El modelo del neoliberalismo domina la competitividad y se minimiza el rol del Estado. Así, gran parte de la sociedad que está empobrecida en México, se encuentra con un futuro destinado al abandono e individualización donde la ley del más fuerte (económicamente hablando) establece las reglas del juego social para sobrevivir. Esta situación se describe, resaltando los logros y los límites, así como las consecuencias negativas de la política social bajo el modelo neoliberal.

3.1. Los métodos de medición de la pobreza en México y América Latina. ¿Instrumentos para la justificación y el engaño?

En América Latina la discusión acerca de la pobreza y la medición de la misma comenzó hace más de 20 años, en el contexto de la fuerte crisis económica que afectó a los países de la región, del desarrollo de las políticas de ajuste (para reducir los gastos y equilibrar las finanzas públicas) y bajo la gran influencia del neoliberalismo. Mientras en las décadas de los cincuenta y sesenta existió una gran

producción y discusión de teorías como la dependencia, la modernización y la marginalidad por parte de intelectuales latinoamericanos; en los años ochenta, las respuestas intelectuales se orientaron más hacia la medición de la pobreza y la discusión sobre las políticas de asistencia a los pobres, con una fuerte influencia de los organismos internacionales: Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, los que de alguna manera han establecido la agenda del debate (Golbert y Kessler, 1996).

(Gryspan 1997), (Sen 1992) y (Altimir 1979), son autores que abordan el tema de la pobreza en América Latina y México en relación al modelo de desarrollo económico neoliberal y a los procesos de globalización. Para ellos, la pobreza no es un elemento neutro, sino que está atravesada por los problemas políticos y sociales de nuestro subcontinente: desigualdad social, discriminación social y étnica, migraciones, regímenes clientelares, exclusión, marginación, etc. Asimismo, proponen una mirada crítica sobre como se desarrollan conceptual y metodológicamente los indicadores sobre la pobreza en México y América Latina y su relación con las políticas sociales, sosteniendo que existen diversas concepciones, definiciones e indicadores y que depende de los intereses de los actores que las elaboran.

Wagle (2002), organiza este debate sobre la pobreza desde tres ángulos: el primero se centra en la idea del bienestar económico, que se basa en el nivel de los ingresos económicos de los individuos y la capacidad del mismo para tener un nivel básico de consumo, el cual definiría si se encuentra o no dentro de la línea de la pobreza. Otro, propone una visión más compleja de la pobreza, su idea central sostiene que factores educacionales, sanitarios y nutricionales (entre otros), influyen en el estado de pobreza o no de los individuos. En tanto, el tercero, argumenta la necesidad de incorporar factores sociales, conductuales y políticos para explicar el tipo del bienestar humano y de pobreza de una población determinada.

Por lo tanto, es importante recalcar que la pobreza es un fenómeno multifacético y heterogéneo, fácil de percibir pero difícil de definir. A la vez es difícil encontrar una explicación teórica convincente, satisfactoria y única. El carácter normativo que envuelve al concepto, obliga a aproximaciones de tipo descriptivo, debido a la ambigüedad teórica y de sus dimensiones absolutas y relativas. Estas aproximaciones de tipo descriptivo no están libres de arbitrariedades (Gryspan, 1997: 93). Estos tres enfoques de medición: del bienestar económico, de las capacidades y de la exclusión social, son actualmente los hegemónicos en los estudios sobre la pobreza.

3.2. El bienestar económico

El indicador más utilizado para la definición y medición de la pobreza es el del bienestar económico. Este se divide en tres tipos de medidas de bienestar económico: ingresos, consumo y bienestar, medidas aplicadas utilizando conceptos absolutos, relativos y subjetivos. En este sentido, la pobreza ha sido definida en términos de algunos criterios de supervivencia, el monto de los ingresos necesarios para adquirir un mínimo de ingesta calórica de alimentos, una cesta mínima de bienes de consumo o un nivel de bienestar individual o de cobertura necesaria para vivir una existencia básica (Hagenaars 1991; MacPherson y Silburn 1998).

Los ingresos, el consumo y el bienestar son conceptos interrelacionados que se orientan hacia los bienes y servicios (IILS 1996). Por ejemplo, no se puede establecer un ingreso mínimo necesario para no ser considerado pobre sin tomar en cuenta las necesidades de consumo y bienestar. No se trata de que el consumo y el bienestar representen los mismos factores cuantificables en términos económicos o de ingresos, sino, al contrario, que el concepto de bienestar va más allá de lo que un individuo necesita consumir para ser considerado no pobre.

En esta línea, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional y, ocasionalmente, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD),

definen la pobreza absoluta basándose en un ingreso de un dólar al día (Banco Mundial 1999, 2001). Al distinguir con este ingreso, la pobreza absoluta de la extrema pobreza (que representa la falta de ingresos necesarios para satisfacer las necesidades alimentarias) y pobreza general (que representa la falta de ingresos necesarios para satisfacer las necesidades alimentarias y no alimentarias), dichas instituciones hacen de esta estandarización la norma en casi todos los países en desarrollo.

La definición de la pobreza se refiere entonces a las personas que carecen de recursos adecuados para adquirir cierto tipo de dieta alimentaria, para participar en ciertas actividades y para disfrutar de cierto nivel de vida y seguridad. En este caso, el análisis se centra en la distribución de los recursos, en donde la pobreza no es un problema a superar.

3.3. Las capacidades

En los ochenta, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) concebía la pobreza como un problema asociado a la desnutrición, las precarias condiciones de vivienda, los bajos niveles educativos, las malas condiciones sanitarias y una inserción inestable en el aparato productivo (Altimir, 1979), pero tomaba en cuenta otros factores como la desigualdad política y la exclusión étnica para explicar la pobreza. Amartya Sen (1992) reaccionó a estas propuestas economicistas construyendo la definición y medición de la pobreza en términos de capacidades, centrándose en tres diferentes factores: los ingresos, el consumo y el bienestar. La pobreza de capacidades expuesta por Sen (1987, 1992, 1999) y hecha operativa por el PNUD (2000, 2000a) permitió una definición de la misma que va más allá de los ingresos y de la capacidad de consumo.

La tesis central de Sen sostiene que la pobreza de capacidades analiza aquellos factores que impiden a los individuos disfrutar de suficiente bienestar humano⁷. Las capacidades de las personas pueden asumir impacto en el bienestar, incluyendo la generación de ingresos necesarios para aumentar el consumo de bienes y servicios.

Con el argumento de que la “capacidad” es la habilidad de alcanzar un estado de “funcionamiento o logros”, Sen (1987, 1992) sostiene que lo importante para evaluar el nivel de vida propio es la capacidad; por ejemplo, de adoptar decisiones bien informadas y vivir una vida larga y saludable. Tener ingresos o disfrutar de la opulencia no mejoran necesariamente las condiciones de vida, como tampoco la falta de ingresos o ausencia de opulencia las empeoran necesariamente. El enfoque pragmático consistiría en medir las capacidades que permiten a las personas lograr una condición de funcionamiento necesaria para mejorar o sostener un nivel superior de bienestar. Siguiendo esta línea de argumentación, el PNUD (2000, 2000a) midió la pobreza de capacidades en términos de analfabetismo, desnutrición, esperanza de vida, deficiente salud materna y enfermedades infecciosas prevenibles.

La noción de capacidad reconoce que una persona con ingresos más altos será más capaz que otras de alcanzar un nivel superior de funcionamiento. La relación instrumental entre ingresos y capacidades, no obstante, depende de numerosos factores como la edad, género, rol social, ubicación y salud (Sen 1999). Por ejemplo, alguien que cuente con más conocimientos será capaz de transformar los ingresos en un nivel superior de bienestar humano. De la misma manera, un nivel relativo de privación de ingresos puede señalar un cierto nivel de absoluta privación de capacidades. A pesar de contar con ingresos superiores, por ejemplo, una persona “pobre en ingresos” en una sociedad industrial podría encontrarse en la categoría de

⁷ La idea de bienestar humano de Sen parte por criticar la idea de bienestar de la economía clásica que se refiere al bienestar individual, en el sentido de este autor el bienestar no sólo estaría conectado con la idea de lograr un beneficio o utilidad económica, sino también con alcanzar un bienestar social y psicológico. Finalmente, Sen introduce un elemento clave para poder establecer las bases de una nueva economía del bienestar. Él plantea que las políticas económicas y sociales tienen un efecto directo sobre el bienestar humano. Hay políticas económicas que tienen efectos positivos dentro de la lógica de la macroeconomía, pero con efectos muy negativos desde el punto de vista del bienestar. El bienestar está dado no sólo por orientaciones de ganancia racional, sino por elementos de orden ético (Sen, 1997).

pobre en capacidades en una sociedad en desarrollo. Si bien los ingresos están de alguna manera relacionados con las privaciones, señala Sen (1999), la capacidad es lo que determina tanto los ingresos como las privaciones.

En un sentido más profundo, esta noción de capacidad, establece una relación estrecha entre la vida de las personas con la noción de libertad. El argumento de Sen (1987, 1992, 1999), de que las capacidades están directamente relacionadas con la libertad, se basa en el concepto “positivo de la libertad”. A diferencia del concepto “negativo” (estar libre de), el concepto “positivo” (libertad para hacer) cree que la libertad “tiene suficientes recursos básicos para escoger más por deseo que por necesidad” (Stone, 1997:57). Esto apunta a que las libertades positivas sirven como las “fuentes de capacidad para ejercer una elección” (Stone, 1997:129). De esto se desprende la hipótesis de trabajo de Sen: un nivel más alto de capacidad influye positivamente en la realización de un nivel superior de libertad, porque se disponen de más elecciones o alternativas.

3.4. La exclusión social

Las personas pueden ser pobres a pesar de tener ingresos adecuados o medios adecuados para sobrevivir. Es decir, un consumo adecuado, incluyendo alimentación, vivienda y vestido. Un individuo con ingresos adecuados y una capacidad adecuada para producir cierto consumo económico puede que aún sea pobre si, por ejemplo, se ve excluido de las principales actividades económicas, políticas, cívicas y culturales que se encuentran inscritas en la noción misma de bienestar humano. Por lo tanto, el concepto de exclusión social va más allá de las explicaciones económicas o de capacidad del bienestar.

Existen muchas maneras de definir la exclusión social. En este trabajo se considera como el “proceso mediante el cual los individuos o grupos son total o parcialmente separados de una participación en la sociedad en que viven” (Fundación europea 1995:4). Algunos tienden a ser más amplios en la definición de exclusión social y en

la inclusión de la negación de “acceso a servicios que les permitirán participar plenamente en la economía y la sociedad” (Taylor 1999). Silver (1994) propone tres diferentes paradigmas de exclusión social: solidaridad, especialización y monopolio. En este sentido, el paradigma de solidaridad de la exclusión social es visto como un deterioro de los lazos sociales entre los individuos y la sociedad, mientras que el paradigma de especialización se relaciona con conductas e intercambios individuales. De la misma manera, el paradigma del monopolio se relaciona con los intentos de grupos diferentes y a menudo rivales para maximizar los beneficios para sus miembros.

En años recientes se han incorporado conceptos como exclusión social y vulnerabilidad social. No son sinónimos de pobreza pero guardan relación con ella. La pobreza sería una forma si bien no la única, quizá la más importante, de exclusión social y económica (Gryspan, 1997:94). Esta autora, siguiendo a Amartya Sen, define la pobreza en función de dos categorías: Privación e impotencia. Privación porque los individuos no disponen de ingresos ni de activos suficientes para satisfacer sus necesidades materiales más elementales y ello es producto de la ausencia de educación, destrezas, actitudes, herramientas, oportunidades o activos suficientes para generar ingresos y acumular. Impotencia porque no poseen ni la organización, ni el acceso al poder político para cambiar la situación por si solos.

3.5 La medición de la pobreza

Al respecto, existen tres grandes métodos que se emplean en América Latina para medir la pobreza: el método del ingreso o de la línea de pobreza; el de las necesidades básicas insatisfechas y el de medición integral de la pobreza.

El primero (del ingreso), también se conoce como método de la línea de pobreza e implica dos pasos esenciales. El primero, calcular primeramente un ingreso mínimo o línea de pobreza, con el cual todas las necesidades mínimas quedan satisfechas. El

segundo paso es identificar a los hogares que tienen ingresos menores a los de la línea de pobreza (Boltvinik, Enfoques: 3)

Para aplicar tal método y definir la línea de pobreza se requiere: 1) definir las necesidades básicas y sus componentes; 2) definir una canasta normativa de satisfactores esenciales para cada hogar (CNS); 3) definir las cantidades y calidades necesarias de cada componente; 4) calcular el costo de la canasta normativa de satisfactores esenciales para cada hogar que se constituye en la línea de pobreza; 5) comparar la línea de pobreza con el ingreso del hogar o con su consumo; 6) clasificar como pobres todos los hogares cuyo ingreso (consumo) es menor que la línea de pobreza y cuantificar la pobreza por individuo suponiendo que todas las personas que pertenecen a un hogar pobre son pobres. El método del ingreso o de la Línea de Pobreza supone estas fases y su aplicación no es simple (Lerner, 1996).

El método de la línea de pobreza no toma en cuenta que el nivel de vida de una familia depende del acceso a servicios gubernamentales y subsidios que el gobierno concede (salud, educación y la infraestructura). Tampoco que el nivel de vida del hogar depende del patrimonio acumulado, del grado de endeudamiento y no sólo del ingreso. También no toma en cuenta que el trabajo no remunerado y la formación de activos determinan el nivel de vida de una familia (Idem).

Precisamente porque el método del ingreso ignora cuestiones esenciales, como el patrimonio acumulado, los subsidios del Estado, la inversión en destrezas que permiten mitigar la pobreza, se le ha visto como un instrumento burdo para medir la pobreza (Idem).

El Método de las Necesidades Básicas Insatisfechas se las desarrolla en América Latina como contestación y respuesta al método del ingreso. Mide la pobreza e identifica a los pobres de manera directa, a diferencia del método del ingreso que lo hace por vía indirecta: el ingreso. Para el método de las necesidades básicas insatisfechas (MNBI) no es posible sostener, como destacó Ernest Hemingway, que

la diferencia entre pobres y ricos constituye el ingreso o que estos últimos tienen más dinero (Boltvinik, "Conocer" p. 309). La pobreza, así como ser pobres, se asocia a un estado en que una familia o un individuo tienen carencias así como necesidades insatisfechas. (Boltvinik, 1992 "Pobreza" p. 63). Identifica concretamente la pobreza con no tener una vivienda de mínima calidad, vivir en condiciones de hacinamiento, no tener agua, servicios de drenaje, que los niños no puedan asistir a la escuela (Lerner, 1996).

En oposición con el método del ingreso, el método de las necesidades básicas insatisfechas incluye los servicios públicos como educación, agua y drenaje como elementos que determinan e influyen en la pobreza, el bienestar o el nivel de vida de un hogar, de una familia y como indicador del nivel de pobreza o bienestar de una nación. Estos bienes y servicios son finalmente subsidiados por el Estado, y disminuye la pobreza y privaciones. Según el método de las necesidades básicas insatisfechas, la pobreza no puede circunscribirse a considerar lo que la gente consume en su hogar de manera privada, como considera el método del ingreso.

Entre los métodos de LP y NBI surge una diferencia esencial y hasta un contraste importante: mientras el método de las necesidades básicas insatisfechas hace referencia al consumo público, el MLP hace referencia al consumo privado. Mientras el MNBI considera las políticas sociales que el Estado instrumenta para mitigar pobreza y mediatizar contradicciones, pues con esta finalidad el Estado imparte servicios como agua, drenaje, educación; el método del ingreso toma en cuenta como indicador de pobreza las políticas económicas, la redistribución del ingreso, que depende de la evolución de la economía pero también de la acción o inacción del Estado (Lerner, 1996).

Otra diferencia que se presenta es que mientras que el método de la línea de pobreza parte del ingreso para evaluar si una familia puede satisfacer sus necesidades o por lo menos alimentarse, el método de las necesidades básicas insatisfechas toma en cuenta el consumo o los bienes, no el ingreso. El MNBI toma

como base la capacidad real de las personas para adquirir bienes y servicios, el método del ingreso se basa en cambio, en la capacidad potencial, en el poder adquisitivo o ingreso (Ídem).

El método del ingreso y el método de las necesidades básicas insatisfechas también se enfrentan a dilemas metodológicos distintos. Si bien para el método del ingreso en su variante tradicional, la alimentaria; el dilema reside en a partir de qué ingreso se puede establecer la línea de pobreza y considerar a las familias como pobres o no pobres. Para el método de las necesidades básicas insatisfechas lo crucial son las necesidades básicas que se van a considerar y el umbral de pobreza que se va a trazar. Es decir, el criterio de pobreza con el que se va a operar. La duda reside en saber si es suficiente una necesidad básica insatisfecha para definir como pobre a un hogar o si deben tomarse en cuenta dos o más necesidades básicas insatisfechas. La magnitud de la pobreza va a variar en función de las necesidades (Sen, "Pobreza: identificación": 43; Boltvinik, Enfoques: 4).

Este método es además un método incompleto. Toma en cuenta algunas necesidades que permiten elevar la calidad de vida pero omite necesidades esenciales como alimentación, vestido, calzado y sólo considera de manera relativa la salud como determinante de pobreza y bienestar. (Lerner, 1996: 157). Pero debido a las desventajas del método del ingreso y las desventajas del método de las necesidades básicas insatisfechas, surge en América Latina el método integral de la pobreza, como aporte de esta región para medir la pobreza.

Este método pretende contrarrestar y subsanar las visiones parciales de los dos métodos anteriormente señalados. El primero que está en función del ingreso y el segundo que está en función de las carencias, privaciones o necesidades básicas insatisfechas. El método integral pretende integrar las dos visiones. Es decir, considera que la pobreza se debe a dos causas: ingresos insuficientes y a necesidades básicas insatisfechas. Se sustenta en los siguientes supuestos: el primero que señala que es posible que haya que usar más de un criterio para definir

la pobreza y describirla en vista de la falta de uniformidad de los estándares aceptados. Un segundo supuesto, es que el método del ingreso y el método de las necesidades básicas insatisfechas no son métodos alternativos para medir la pobreza sino métodos complementarios. El método de las necesidades insatisfechas identifica a aquellos, cuyo consumo real no satisface las convenciones aceptadas sobre necesidades. El método del ingreso trata de detectar a aquellos que no tienen capacidad para satisfacer sus carencias. Un tercer supuesto, es que es necesario vincular las políticas económicas, el ingreso y las políticas sociales, vivienda y educación. Si combatir la pobreza es tarea conjunta de las políticas económicas y las políticas sociales, es necesaria una medida que integre las dos dimensiones, que no las conserve escindidas (Sen, 1986: 314, 318; Boltvinik, 1992: 309)

El método de medición integral de la pobreza se refiere a distintos tipos de pobres: pobres que tienen ingresos insuficientes y padecen al menos una necesidad básica insatisfecha (pobres crónicos), aquellos que no estando debajo de la línea de pobreza por bajos ingresos tienen al menos una necesidad básica insatisfecha (pobres inerciales) y pobres que tienen ingresos insuficientes aunque no muestran ninguna necesidad básica insatisfecha (pobres recientes) (Beccaria y Fresneda, 1992, p. 232).

Ahora bien, los métodos de medición de la pobreza parten de definiciones y concepciones diferentes, así como de soluciones distintas. La línea de pobreza define a los pobres como aquellos que tienen un ingreso deficiente que cae debajo de la línea de pobreza. En su variante alimentaria los pobres son aquellos cuyo ingreso no les alcanza para satisfacer las necesidades alimentarias y padecen penuria, desnutrición, sufrimiento, pobreza absoluta o indigencia. Parte de la premisa de que la desigualdad se debe a una distribución desigual del ingreso o la concentración de éste en sectores de la sociedad y propone una redistribución del ingreso. El de las necesidades básicas insatisfechas, señala que los pobres son los que tienen carencias, privaciones o necesidades básicas insatisfechas, sobre todo en materia de servicios públicos; vivienda, servicios, drenaje, educación. Considera que

la pobreza tiene por origen la desigualdad en el consumo, en el acceso a servicios públicos y propone una nueva política social encaminada a redistribuir los servicios públicos. Y el de la medición integral, considera que los pobres son los que tienen ingresos precarios y escaso acceso a los servicios públicos por lo que tienen muchas necesidades básicas insatisfechas.

Esta propuesta sustenta que el origen de la pobreza radica fundamentalmente en la deficiente distribución del ingreso y a la inequidad en la distribución de servicios públicos. Propone cambios de fondo en la redistribución del ingreso y en la política de gasto social, pero sobre todo transformaciones en las políticas económicas y sociales para abatir la pobreza.

Por lo anterior, se puede apreciar que la pobreza independientemente de cómo se le conceptualice, implica, carencias, necesidades insatisfechas, desigualdad, inequidad, mala distribución de ingresos. En América Latina, amplios sectores sociales sufren este flagelo social.

Finalmente, estudiosos de la materia (Boltvinik y Damián, 2003), afirman que las políticas sociales mexicanas dentro del neoliberalismo, han generado más pobreza y muestran que en el período de 1968-2000, la pobreza disminuyó de 1968 a 1981; aumentó de manera casi continua de 1981 a 1996; bajó de 1996 a 2000; pero sus niveles en 2000 son casi iguales que los de 1968, por lo que se configuran tres décadas perdidas, y los niveles de 2000 están muy por arriba de los de 1981. Es decir, en el período del modelo neoliberal la pobreza aumentó de manera significativa. En el fondo del debate subsiste la idea de que sólo contando con ciudadanos activos y con alto índice de bienestar humano se va a poder salir de la pobreza.

Diversos organismos internacionales han definido niveles de pobreza para nuestro país, establecidos con base en distintas conceptualizaciones. Las mediciones se basan en diversos criterios establecidos para cada caso. Según la definición del

Banco Mundial, el ingreso de 43% de la población se ubica por debajo de una línea de pobreza equivalente a dos dólares diarios por persona, y 18% cuando se considera una línea de un dólar diario por persona. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) indica que 38% de los hogares se encuentran en condición de pobreza al comparar una canasta de bienes básicos contra los ingresos familiares y que 13% de los hogares están por debajo de la línea de indigencia (según estimaciones correspondientes a 1998). A su vez, la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE), dice que 24% de los hogares están en situación de pobreza, calculada con un umbral correspondiente a la mitad de la mediana del ingreso de los hogares (Op. Cit., 2001: 14-15). Como se puede apreciar hay toda una discusión para medir la pobreza; es difícil dar una sola definición o un significado único de la misma así como de medirla; aunque normalmente es considerada como carencia de satisfactores mínimos para subsistir o de un estándar social que no se logra alcanzar. Actualmente la definición de pobreza hace énfasis en un fenómeno general de desarrollo insuficiente⁸, en donde “se considera que una persona es pobre cuando se encuentra en una situación precaria en la que carece de *capacidades y/o oportunidades de desarrollo*” (Vélez, 1994:7).

El debate sobre su definición persiste. La evaluación realizada por el Banco Mundial en 2003 señaló que a pesar de los avances en muchos aspectos del bienestar en México, tanto en el largo como el corto plazo, el combate a la pobreza es una de las prioridades en la agenda de la sociedad y del debate de las políticas públicas. Según las estimaciones de pobreza basadas en la metodología oficial, en términos del ingreso (es decir la proporción de personas que tienen ingresos por debajo de los niveles juzgados como necesarios para sostener un nivel de vida digno) cerca de la mitad de la población vive por debajo de la línea de pobreza, y alrededor de 20% vive con un ingreso insuficiente para satisfacer las necesidades de alimentación. A pesar de una reducción significativa en la pobreza de ingreso desde la crisis de 1994-1995,

⁸ Hubo innumerables concepciones de la pobreza, dependiendo de diferentes intereses de investigación y esto motivó un problema de consenso para la adopción de una definición. Boltvinik (1994), nos dice al respecto que “finalmente...la definición y medición de la pobreza depende de los objetivos que se persigan con su estudio”.

incluyendo el periodo más reciente de 2000-2002, la incidencia de pobreza sigue cerca de los niveles prevalecientes hace una década.

3.6 Las agencias internacionales.

A pesar de vivir en una época de prosperidad mundial sin precedentes y de contar con una red internacional de instituciones dedicadas a reducir la pobreza, la situación de desigualdad y marginalidad persiste y se intensifica cada día entre ciertos grupos y regiones del mundo.

En estos tiempos, es posible afirmar que los postulados neoliberales en torno a que un mayor crecimiento económico propiciado por la apertura del mercado redundaría en mayor bienestar de la población a través de una reducción significativa de la pobreza y, en forma casi automática, una mejora en la distribución del ingreso, han resultado falsos pues contrario a ello se ha generado mayor pobreza e inestabilidad social.

Las situaciones de marcado desequilibrio entre países y regiones del mundo, que se hicieron más evidentes en la última década del siglo XX, condujeron a los organismos internacionales y a los gobiernos de los pobres a replantear el desarrollo y las estrategias para alcanzarlo. En el nuevo discurso, los términos de equidad, democracia y justicia social cobraron relevancia y se han convertido en los ejes rectores de la política social de los últimos años. América Latina quedó inserta en estas transformaciones por ser la región que más ha sufrido los estragos sociales del neoliberalismo, pero también por ser una de las regiones que ha tenido mayor intervención de los organismos internacionales en lo referente a las “recomendaciones” de política que deben seguir y al financiamiento de las mismas.

En la nueva visión de la pobreza, se incorporaron otros elementos para su definición tales como la carencia de oportunidades, la falta de poder, el aislamiento y la ausencia de participación en los asuntos públicos; lo que se sumó a la carencia de

ingresos y a la falta de acceso a los servicios básicos indispensables. De esta manera, el objetivo de la erradicación de la pobreza se precisaba como una forma clara de poner en práctica los derechos sociales y económicos señalados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (UNESCO:2001).

3.7 El Banco Interamericano de Desarrollo

El Banco Interamericano de Desarrollo -BID- forma parte del círculo neoliberal que lo conforman varios elementos. Las empresas transnacionales más poderosas del mundo como sujetos principales, entre ellas están las del sector automotriz, eléctrico, petrolero, de fármacos, de producción de semillas, de computadoras, de gas, etc., que van conformando enormes oligopolios capaces de definir los capítulos y las reglas de los tratados de libre comercio, determinan los precios de los productos además de recibir cuantiosos recursos económicos en diversas formas de subsidios desde sus respectivos países.

Los intereses de estas grandes corporaciones transnacionales son defendidos por sus gobiernos y la mayoría de ellas se ubican en los países más ricos e industrializados del mundo. El Grupo de los Siete fue creado en 1975 con el fin de "coordinar las políticas económicas y financieras comerciales", impulsó con el BM y el FMI las Políticas de Ajuste Estructural en esa década. Este grupo lo forman Estados Unidos, Japón, Alemania, Inglaterra, Francia, Italia y Canadá quienes aportan mayores recursos económicos a todos los instrumentos multilaterales más importantes y por tanto quienes determinan sus políticas.

La deuda externa con la banca multilateral fue precisamente la herramienta usada para incidir en el cambio que diera entrada y origen a las políticas neoliberales: aumento de impuestos, venta de activos y privatizaciones a granel, eliminación de subsidios, eliminación de aranceles, apertura de las fronteras al mercado de los países del primer mundo, reformas laborales, etc. Son hechos que con el pasar de los años acarrearán mayor pobreza, desempleo y migración entre otros efectos.

Así, los escenarios se conforman a varios niveles. Mientras la cúpula empresarial más rica del mundo y sus respectivos países se reúnen anualmente en el Foro Económico Mundial en Davós, Suiza, la Organización Mundial del Comercio (OMC) es el máximo escenario para impulsar la agenda económica. Europa crea y fortalece la Unión Europea con una sola moneda (euro); los llamados "tigres asiáticos" hacen lo suyo en la región bajo el liderazgo de Japón pero más de China. Mientras, Estados Unidos pretende fortalecer su hegemonía comercial y política con el Área de Libre Comercio de Las Américas (ALCA).

De esta forma, el círculo del modelo económico actual se cierra entre empresas transnacionales, el grupo de los siete, políticas de ajuste estructural, Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Banco Interamericano de desarrollo, deuda externa, Tratado de Libre Comercio, Libre Comercio de las Américas y la Organización Mundial de Comercio. Cada región cuenta con su banco: Banco Asiático de Desarrollo (AsDB); Banco Caribeño de Desarrollo (CDB); Banco Islámico de Desarrollo (ISDB); Banco Africano de Desarrollo (AfDB); Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE); Banco Árabe para el Desarrollo Económico de África (ABEDA), etc. y para todo el Continente Americano, el Banco Interamericano de desarrollo (BID).

El BID define así sus tres objetivos principales: reducir la pobreza, aumentar la igualdad social y aumentar el crecimiento económico ambientalmente sustentable. Parecido a la frase que se ostenta en la sede del BM: "nuestro sueño es un mundo libre de pobreza". Sin embargo esta institución funciona como cualquier otro banco privado, obtiene ingresos de los intereses de los préstamos y con sus ingresos no sólo presta sino paga el salario de miles de sus trabajadores, oficinas y otros gastos administrativos en nuestro continente. Aunque señala que no es una institución que tiene por objeto maximizar sus ganancias, este opera de acuerdo con principios financieros similares a los de los bancos privados. No hay banco privado o multilateral cuyos objetivos no sean la máxima ganancia y todos dicen mas o menos lo mismo: "porque estamos con usted"; "porque nuestro compromiso eres tú"; etc. Sin

embargo todavía hay quienes creen que el BM, el BID u otro banco multilateral les interesa, efectivamente, sacar a los pobres de su pobreza, hacerlos fuertes comercialmente para que sean competitivos en el mercado y le quiten ganancias y mercado a las empresas de sus países; para que los gobiernos fortalezcan su soberanía y salgan de su pobreza, etc.

Esta institución está coordinada con el FMI "para fortalecer la estabilidad macroeconómica en América Latina y el Caribe". Con el BM para "cofinanciar reformas, programas y proyectos y coopera en diversas áreas técnicas". El BID también se coordina con la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la Comisión Económica para la América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (Cepal).

Por ello, al igual que BM y FMI y en coordinación con ellos, el BID diseña, presiona e impone políticas económicas en el Continente e incrementan la deuda externa de los países pobres y en vías de desarrollo. Oleoductos, gasoductos, termoeléctricas, privatizaciones y el diseño de los intereses de los países más ricos y sus empresas multinacionales en la integración económica son lo que el BID ha fomentado desde su creación. Estas Agencias Financieras Internacionales dicen combatir la pobreza en el mundo y aportar en el desarrollo de los pueblos, sin embargo, han impulsado políticas y proyectos destructivos al medio ambiente y aumentado la brecha de la desigualdad.

El BID elabora las "Estrategias de País y Síntesis Económica de los Países" en coordinación con el BM y el FMI. En palabras del propio Banco: "Un equipo de profesionales del Banco prepara las estrategias de país -instrumentos en donde se elabora el marco de referencia para todas las operaciones financiadas por el Banco- a solicitud del gobierno del país, normalmente cada dos o tres años. El Banco también produce las síntesis económicas de los países cada seis meses". En ese documento se elabora una síntesis de la situación económica del país, "la estrategia

de desarrollo" que el país debe seguir sector por sector; y el programa de aplicación de las inversiones y los compromisos que el gobierno de ese país deberá hacer.

Después de que el BM definió en el 2001 las políticas económicas que México debía seguir, al presidente Vicente Fox no tuvo otra opción que hacer como que era su idea y expresó: "está muy en la línea de lo que nosotros contemplamos". Para Fox eran líneas estratégicas "que el país tenía que seguir para realmente entrar en un proceso de desarrollo sustentable". El presidente alabó a las Instituciones Financieras Internacionales que diseñan el rumbo económico y político de millones de personas: "El Banco Mundial ha venido transformándose hacia un banco altamente profesional que ahora atiende con mucho profesionalismo las definiciones de política económica a seguir por un país (...) su opinión, su visión, siempre es muy calificada, siempre vale la pena escucharla, observarla y verla (...) las líneas estratégicas se están cumpliendo y ya empiezan a verse los resultados. La economía mexicana va a despegar muy fuerte. Precisamente porque hemos cumplido con todas estas disciplinas, con todos estos trabajos que es indispensable hacer (...)". (La Jornada, 24 de mayo de 2001). Actualmente el BID lo conforman 46 países miembros entre los que está México.

Por otra parte, las políticas para reducir la pobreza y la desigualdad en la región son estrategias integrales y planes de mediano y largo plazo desarrollados por los gobiernos nacionales dentro de un marco participativo (basado en amplias consultas y en colaboración con una extensa gama de entidades nacionales e internacionales). Estas estrategias se deben entender como un proceso, sujeto a revisiones periódicas. Las prioridades de cada una de las estrategias se definen en el contexto de cada país y deben incluir:

- un análisis detallado de los factores determinantes de la pobreza y su relación con los de tipo económico, jurídico, político y social;
- la selección de objetivos cuantificables y factibles para reducir la pobreza;

- la definición de un marco lógico que incluya un conjunto de estrategias compatibles con estos objetivos y con los recursos disponibles;
- un plan de acción para aplicar estas estrategias en el cual se defina también la función que desempeñan los organismos donantes en la financiación de programas y proyectos específicos, y
- un mecanismo para supervisar y evaluar su impacto.

El BID ha proporcionado a los gobiernos de la región recursos de sus programas de asistencia técnica, cooperación y crediticios para apoyar el desarrollo y la aplicación de estrategias destinadas a reducir la pobreza. Estas tácticas están vinculadas a diálogos de política y al proceso de programación del Banco con los países con el objeto de identificar una cartera de proyectos prioritarios a ser financiados por el BID con el objetivo de reducir la pobreza.

A pesar de que el objetivo es el de reducir la pobreza, es fácil deducir que mucho del quehacer de la política social mexicana está inspirada o dictada por este tipo de políticas y estrategias multilaterales cuyo objetivo primordial es el de preservar los intereses y ganancia de la institución y no expresamente como lo señalan, reducir la pobreza, ya que en el otorgamiento mismo de los recursos está implícito el círculo y continuidad de la pobreza.

3.8. El Banco Mundial

Creado junto al Fondo Monetario Internacional (FMI) en 1944 en la conferencia de Bretton Woods, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), nombre oficial del Banco Mundial (BM), comenzó a operar el 25 de junio de 1946. Desde el 3 de noviembre de 1947 el BM es una organización especial con independencia jurídica de la Organización de las Naciones Unidas. Todos los miembros del FMI pueden aspirar automáticamente a pertenecer al BM. Actualmente cuenta con 181 miembros. Con sede en Washington, su meta inicial fue la reconstrucción de las naciones europeas al finalizar la II Guerra Mundial, para luego pasar a fomentar el

desarrollo de sus países miembros mediante la financiación de proyectos productivos. Esta institución esta constituida por cinco organizaciones:

- el BIRF: otorga préstamos y asistencia para países de ingreso mediano y los países más pobres con capacidad de pago;
- la Asociación Internacional de Fomento (AIF): concede préstamos sin interés a los países más pobres que no tienen acceso a préstamos a tasas comerciales;
- la Corporación Financiera Internacional (CFI): promueve el crecimiento de los países en desarrollo prestando apoyo al sector privado;
- el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI): fomenta la inversión extranjera en países en desarrollo mediante el otorgamiento de garantías a inversionistas extranjeros contra pérdidas por riesgos no comerciales, asesora a los gobiernos para atraer inversiones privadas, y divulga información sobre oportunidades de inversión en países en desarrollo;
- el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI): promueve inversiones internacionales mediante procedimientos de conciliación y arbitraje orientados a resolver las diferencias entre inversionistas extranjeros y países receptores.

Los recursos del BM provienen del capital suscrito de sus miembros. Al igual que en el FMI, el número de votos de los miembros en las tomas de decisiones depende de sus aportaciones de capital, basada en la capacidad económica relativa de cada país. Cuenta con un departamento de Desarrollo Social creado en 1997, éste cumple la función de enlace e información sobre la sustentabilidad de proyectos tanto hacia dentro del grupo del BM como en las sociedades de los países miembros y su misión es combatir la pobreza. Este Banco ofrece asistencia a más de 100 países en desarrollo y en transición, otorgando cada año en promedio préstamos por US\$20.000 millones. Pero esta cifra parece modesta en contraste con los índices de pobreza. En los 100 países clientes del BM viven 4.700 millones de personas, de las cuales: 3.000 millones viven con menos de US\$2 diarios y 1.300 millones con menos de US\$1 diario; 40.000 mueren cada día a causa de enfermedades prevenibles; 130

millones no tienen ningún tipo de acceso a la educación; 1.300 millones carecen de agua potable. (<http://web.worldbank.org>)

Actualmente la receta económica y social que supone la base para superar este tipo de estadísticas incluye los siguientes elementos: invertir en educación y salud; proteger al medio ambiente; fomentar al sector privado; promover la eficiencia de los gobiernos y crear un entorno macroeconómico estable.

Según críticos del BM y del FMI, las organizaciones multilaterales no han contribuido a erradicar la pobreza, sino todo lo contrario. Ante graves problemas en la implementación de proyectos y las críticas surgidas a partir de un enfoque que insistía demasiado en aspectos meramente económicos (infraestructura, reformas estructurales), el BM inició el cambio de discurso en las agencias multilaterales y se orientó hacia el llamado desarrollo participativo, que toma en consideración el entorno social. Hoy aspira oficialmente a la inclusión de los destinatarios de las medidas en su implementación, se ha dado cuenta de la realidad y sabe que por sí solo no puede resolver los problemas del subdesarrollo. Sin embargo aunque no pretende resolver los problemas del subdesarrollo, sino que se visualiza como un catalizador en este proceso, una meta más realista es crear un entorno atractivo para inversiones extranjeras, que (siempre según el modelo económico vigente) serían el móvil para combatir la pobreza.

Ahora bien, después de la grave crisis financiera de 1994 –1995, que sumió en la pobreza a millones de mexicanos, el país ha registrado avances para gozar de una economía moderna y diversificada y atacar las causas de la pobreza. Según datos del estudio “Generación de Ingresos y Protección Social para los Pobres”, elaborado por el Banco Mundial, en 2004 el 48 por ciento de la población vivía en la pobreza, lo cual representa un avance con respecto al 64 por ciento del total afectado después de la crisis de 1995.

En la actualidad México tiene una economía y un sistema político más abiertos; ha sido signatario del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) por más de diez años y es miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

En los “Indicadores de Desarrollo Mundial 2006 del Banco Mundial” destacan los siguientes datos sobre México: el ingreso per cápita asciende a 6,790 dólares; la esperanza de vida al nacer es de 74 años; el índice de mortalidad para niños menores de 5 años es de 23 por cada mil y el porcentaje de la población en edad de cursar la primaria que asiste a la escuela es de 100%. <http://web.worldbank.org>

En México durante cinco décadas el Banco Mundial ha ofrecido asesoría crucial y recursos financieros. Actualmente, el Banco ha financiado 28 proyectos en el país que reciben préstamos que suman un desembolso anual promedio de hasta US\$1,700 millones.

El trabajo y los proyectos del Banco Mundial en México se guían por el documento Alianza Estratégica con el País, que tiene una vigencia de 2004 a 2008. Para su elaboración, el Banco realizó consultas con las autoridades federales, municipales y estatales, así como con representantes de la sociedad civil. Con esta alianza se pretende respaldar los esfuerzos del gobierno mexicano para combatir la pobreza y la desigualdad, y se establece que en dicho periodo de cuatro años los préstamos al país sumarán US\$4,800 millones. Esta alianza estratégica tiene cuatro grandes pilares: (<http://web.worldbank.org>)

1. Reducir la pobreza y la desigualdad

- Ayudar a diseñar, supervisar y evaluar programas relacionados con la protección social y la pobreza, así como aumentar la calidad de la educación.
- Mejorar la equidad y la igualdad de oportunidades, al concentrar la atención en los grupos que carecen de acceso a servicios sociales fundamentales, como son los de salud y las pensiones.

- Ampliar el acceso a servicios básicos de infraestructura, vivienda social y propiedad de la tierra.
- Facilitar la participación en la toma de decisiones y acceso a oportunidades de las mujeres y los grupos indígenas.

2. Aumentar la competitividad

- Contribuir a la aplicación de reformas de políticas públicas para mejorar la competitividad y mitigar los costos y ajustes previstos en áreas como la agricultura y a través del trabajo analítico relacionado con la competitividad.
- Respaldo al fortalecimiento de los mercados financieros, el mejoramiento del acceso a los servicios financieros y la expansión de las oportunidades para acceder a la propiedad privada.
- Promover la buena gobernabilidad corporativa y responsabilidad social empresarial.
- Fomentar el desarrollo regional equilibrado de todos los sectores de la población, al respaldar los esfuerzos del gobierno por ampliar la cobertura, mejorar la calidad y reducir los costos de los servicios básicos y la infraestructura, así como de las desigualdades del mercado.
- Apoyar la educación que sirva para el desarrollo de habilidades e iniciativas personales, mediante el perfeccionamiento de las capacidades de la fuerza de trabajo, la innovación y la calidad de los productos.

3. Fortalecer las instituciones

- Contribuir a la gobernabilidad democrática a través de una mayor difusión del trabajo analítico y el intercambio de conocimientos que realiza el Grupo del Banco Mundial con todas las ramas del gobierno y la sociedad civil.
- Apoyo al mejoramiento de las previsiones macroeconómicas, la determinación del presupuesto, la presentación de informes fiscales y la administración

tributaria, así como de la capacitación y la acreditación de los funcionarios públicos, a fin de aumentar la confianza de los ciudadanos en las instituciones, la transparencia y la lucha contra la corrupción.

- Respalda las políticas de federalismo aplicadas por el gobierno a través del fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos subnacionales y un sistema judicial más eficiente que permita a los pobres acceder a la justicia y mejorar el desempeño de los tribunales comerciales.

4. Promover la sostenibilidad ambiental

- Abordar el problema de la escasez de agua y las altas tasas de deforestación, así como fomentar la gestión sostenible de los recursos naturales.
- Apoyar la incorporación de los principios del desarrollo sostenible a las políticas y los programas nacionales.
- Respalda los programas en marcha que atiendan problemas tales como la contaminación del aire, la disposición de los residuos sólidos, y las emisiones de gases de invernadero, además de que promuevan tecnologías de energía limpia y la aplicación de la gestión ambiental en los niveles nacional y estatal.

Por otra parte, aun cuando las tendencias del combate a la pobreza entre 2002-2004 son alentadoras —principalmente en lo que respecta a la pobreza rural—, México enfrenta desafíos como la disminución de la pobreza urbana, que se mantiene estancada, así como hacer su sistema de protección social menos regresivo y más equitativo para darle mayor cobertura a los pobres, así lo indica el estudio “Generación de Ingresos y Protección Social para los Pobres”, realizado por el Banco Mundial. Este estudio es el segundo de tres que sobre el tema publicó el Banco entre 2004 y 2006. En el también se indica que los factores que han contribuido a la reducción de la pobreza rural son la estabilidad macroeconómica, el aumento de transferencias públicas y privadas, incluidas las remesas, y la diversificación del ingreso en actividades no agrícolas (Banco Mundial, 2005). Adicionalmente, el Banco encontró en el tercer estudio “Descentralización y entrega

de servicios para los pobres”, que si bien en los últimos doce años México ha reorganizado y descentralizado algunos de sus programas gubernamentales que benefician a este segmento de la población, se debe mejorar la calidad de los servicios y la rendición de cuentas (Banco Mundial, 2006).

El Banco Mundial en su informe sobre el desarrollo mundial 2004: servicios para los pobres, señala que los servicios de educación, salud, abastecimiento de agua, energía y saneamiento no están llegando a los pobres por problemas relacionados con el acceso, la cantidad y la calidad. La cadena de prestación de servicios implica tres grupos de protagonistas: los pobres en calidad de clientes; los proveedores, y las autoridades públicas, que fijan las políticas relativas a la prestación. Indica que para mejorar los servicios ofrecidos a los pobres es preciso reformar y reforzar las tres relaciones de la cadena: entre los pobres y los proveedores, entre los pobres y las autoridades y entre éstas y los proveedores. Los gobiernos, los ciudadanos y los donantes pueden conseguir que los servicios funcionen situando a los pobres en el centro de la prestación de servicios, permitiéndoles supervisar a los proveedores, haciendo que las autoridades tengan más en cuenta su opinión y reforzando los incentivos para que los proveedores presten servicios a los pobres.

Esta cadena de prestación es la que en su articulación generalmente afecta a los que son la razón de ser de las políticas sociales, “los pobres”. La afirmación del banco no está alejada de la realidad mexicana en que los servicios para los pobres no llegan completamente a sus destinatarios por distorsiones relacionadas con los recursos, acceso, cantidad y calidad. Esto se ha observado en los programas de política social implementados en México, en donde a pesar de las supuestas articulaciones entre los pobres y los organismos internacionales, entre los pobres y las autoridades nacionales que fijan las políticas relativas a la prestación de los servicios y, entre éstas y las agencias internacionales no se ha logrado situar a los pobres en el verdadero centro de la prestación de servicios. Quizá obedezca a que no se ha considerado verdaderamente la opinión del cliente final, el pobre.

3.9. El Fondo Monetario internacional

Esta agencia internacional fue creado junto al Banco Mundial en julio de 1944 en la Conferencia de Bretton Woods y comenzó a operar el 1 de marzo de 1947. Con sede en Washington, su meta inicial era establecer un orden cambiario internacional luego de la II Guerra Mundial. Está dedicado a establecer y garantizar relaciones monetarias ordenadas entre sus 183 miembros. Debe prestar asistencia en caso de desequilibrios en la balanza de pagos y pretende fomentar la creación de sistemas cambiarios estables y la cooperación de sus socios en esta materia.

Cada país miembro suscribe capital al FMI a través de las llamadas cuotas, que representan la principal fuente de financiamiento del organismo. Con el aumento de cuotas del 45% en enero de 1999, dichos recursos representaban a julio de 2000 unos US\$ 283.000 millones. Tanto la política económica aplicada, como la posible ayuda que otorgue, persiguen la meta de facilitar el crecimiento del comercio internacional y evitar desequilibrios financieros. La asistencia técnica se refiere a crear la base que permite un sistema financiero y monetario sólido, y abarca: políticas fiscales y monetarias; fomento de instituciones y legislación económica y financiera.

En años recientes creció el énfasis y el reclamo por fomentar los criterios de buen gobierno, crecimiento y desarrollo sostenido, reducción de la pobreza y fortalecimiento institucional. Aunque estos aspectos no integran su agenda de trabajo, el FMI los considera como variables en los campos de su actividad principal, como política macroeconómica, aspectos monetarios y fiscales, y la deuda externa. La asistencia financiera se distingue según la causa de su necesidad: financiar un déficit en balanza de pagos de carácter temporal o cíclico; respaldo de programas a mediano plazo; financiamientos compensatorios por desequilibrios en exportaciones y/o importaciones; asistencia en caso de pérdida de confianza de los mercados y por evitar la propagación de una crisis.

Sus condiciones consisten en que las políticas financieras del FMI están sujetas a que los países con necesidad de ayuda hayan "hecho esfuerzos razonables por superar sus dificultades de balanza de pagos". La cooperación con el FMI y sus recomendaciones de política económica es un factor decisivo en la concesión de ayuda. El compromiso de las autoridades nacionales respecto de medidas como reforma institucional, estabilidad macroeconómica y compromiso a una economía abierta, son considerados por el FMI como elementos clave para la implementación fructífera de la asistencia técnica que ofrece.

Por otra parte, fue en 1999 cuando esta institución creó el Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (SCLP) a fin de dar un papel más destacado en las operaciones de préstamo a sus miembros más pobres. Con este servicio el FMI ofrece préstamos a los países de bajo ingreso a interés bajo y los programas respaldados por el SCLP se basan en estrategias integrales de reducción de la pobreza formuladas por los países mismos. En las evaluaciones del SCLP que realizaron el personal y la Oficina de Evaluación Independiente del FMI en 2002 y 2004 respectivamente, se confirmó que el diseño de los programas respaldados por el SCLP ha abierto márgenes más amplios para el aumento del gasto público, sobre todo el que favorece a los pobres. Mediante una evaluación del diseño de los programas respaldados por el SCLP efectuado por el Comité Ejecutivo en septiembre de 2005 se determinó que, aunque los resultados macroeconómicos en los países de bajo ingreso habían mejorado considerablemente en los últimos años, el ingreso per cápita sigue siendo bajo. En particular, se puso de relieve la importancia de contar con instituciones económicas de amplio espectro para lograr un crecimiento sostenido y la estabilidad, así como la necesidad de administrar con precaución los crecientes flujos de ayuda. (www.imf.org).

Los programas respaldados por el SCLP están enmarcados por un documento integral y de autoría nacional: el documento de "estrategia de lucha contra la pobreza (DELP)". Los DELP son elaborados por los gobiernos con la participación activa de la sociedad civil y otros socios en el desarrollo. Posteriormente, los DELP son

examinados por los Directorios Ejecutivos del FMI y el Banco Mundial y se utilizan como base para los préstamos concesionarios que otorga cada institución y el alivio de la deuda en virtud de la iniciativa conjunta "Iniciativa para los países pobres muy endeudados (PPME)". Las metas y las condiciones de política de los programas respaldados por el SCLP se toman del DELP de cada país.

Pero ante todo esto ¿qué es realmente el Fondo Monetario Internacional? es una institución monetaria, no de desarrollo, pero le compete un papel importante a la hora de reducir la pobreza en los países miembros: el crecimiento económico sostenible, que es esencial para que disminuya la pobreza, exige medidas macroeconómicas acertadas y éstas constituyen el núcleo mismo del mandato del FMI. Desde hace muchos años, por medio de su asesoramiento, asistencia técnica y respaldo financiero, el FMI ha prestado ayuda a los países de bajo ingreso para que implementen medidas de política que fomenten el crecimiento y eleven el nivel de vida. Ahora, ha dado un nuevo enfoque en la lucha contra la pobreza. En las Reuniones Anuales conjuntas del FMI y el Banco Mundial celebradas en 1999, los ministros de los países miembros dieron su respaldo a un nuevo enfoque al decidir que la base para todo el crédito de carácter concesionario y el alivio de la deuda concedidos por el FMI y el Banco Mundial será la estrategia de lucha contra la pobreza que determine el propio país.

Este enfoque era centrarse en las necesidades de los pobres. Señalaron que una estrategia de lucha contra la pobreza mucho más focalizada podría asegurar atender las necesidades de los pobres, sobre todo, si en la formulación de la estrategia, se consigue una participación amplia que incluya a la sociedad civil. Como fundamento del nuevo enfoque se elaboraron una serie de principios, que sirven de orientación para la planificación de la estrategia de lucha contra la pobreza y son: un enfoque integral del desarrollo y concepto amplio de la pobreza como aspectos esenciales; el crecimiento económico más rápido es vital para que la reducción de la pobreza no se detenga y la mayor participación de los pobres puede fomentar el potencial de crecimiento de un país. Sin embargo es imprescindible que la "autoría" de las metas,

de la estrategia y del rumbo del desarrollo y de la lucha contra la pobreza sean del propio país. Los resultados se obtendrán únicamente si gobiernos y colaboradores se comprometen a largo plazo.

Hasta aquí se han señalado de manera amplia la operación de las agencias internacionales, pero ¿cuál ha sido el papel real de cada una de ellas? El Banco Mundial y el FMI dan apoyo a los gobiernos para la elaboración de las estrategias, pero sin determinar las conclusiones. Las gerencias del Banco Mundial y el FMI reconocen que para ello hace falta un cambio en la cultura y la actitud organizativas de ambas instituciones y de otras instituciones colaboradoras. Ese cambio se está produciendo. Coordinando la tarea desde un principio y manteniendo líneas de comunicación abiertas con las autoridades nacionales -sobre todo facilitando la información de tipo diagnóstico que está disponible- el Banco Mundial y el FMI pueden asegurarse de que ayudan a los países de forma oportuna y completa. Una y otra institución se centra en los campos de su especialidad. Así, el personal del Banco Mundial marcará el camino con el asesoramiento en aspectos de las medidas sociales que hacen falta para reducir la pobreza, comprendida la labor necesaria de diagnóstico. El FMI asesora a los gobiernos en cuestiones relacionadas con sus atribuciones tradicionales, comprendido el fomento de medidas macroeconómicas prudentes y el BID cuenta con una serie de instrumentos financieros y no financieros para contribuir a la reducción de la pobreza en los países de la región. Entre los instrumentos financieros se encuentran los préstamos de inversión, préstamos sectoriales, préstamos de emergencia, préstamos al sector privado, y operaciones de cooperación técnica. Entre los instrumentos no financieros se encuentran la asistencia técnica y el apoyo a las Estrategias Nacionales de Reducción de la Pobreza, los diálogos de política, foros, seminarios y conferencias, asimismo, diseña, presiona e impone políticas económicas incrementando la deuda externa de los países y en vías de desarrollo; presta los recursos para impulsar el combate a la pobreza y diseña las estrategias de país y síntesis económica de los países en coordinación con el BM y el FMI. En los campos que entran en la especialidad de ambas instituciones, por ejemplo, gestión fiscal, ejecución

presupuestaria, transparencia del presupuesto y gestión tributaria y aduanera, el Banco Mundial y el FMI coordinan estrechamente su trabajo.

3.10 Los programas sociales y las pautas globales de los organismos financieros internacionales.

Los años ochenta y noventa en América Latina y México fueron dominados por procesos de estabilización y ajuste estructural que reorientaron la economía hacia un modelo liberal exportador. La estabilización y el ajuste permitieron reasumir cierto crecimiento económico y revertir la crisis de la deuda externa, pero contribuyeron a crear una nueva deuda de carácter social, pues crecieron la desigualdad, la marginación, la pobreza y la pobreza extrema (Cepal, 1993 y 1994). Seguramente por eso, la pobreza y las políticas para combatirla se han convertido en temas de debate global y ocupan un sitio muy importante en las agendas de los organismos financieros internacionales. De hecho, dichas agencias han llegado a ser actores centrales en la definición de los sistemas de prestaciones sociales, porque tienen el poder y los recursos para influenciar con notable efectividad la definición e instrumentación de políticas sociales domésticas (Filgueira, 1997: 78).

Esas instituciones han producido un repertorio de medidas que tienden a estandarizar el diseño de los programas sociales. Entre ellas destacan la focalización, la descentralización, la promoción de la participación de los pobres en los programas sociales, la dotación de capital humano privilegiando programas educativos, etc. (Idem: 82). En ese sentido, realizar análisis de un programa social requiere, entre otras cosas, de un recorrido por estas pautas globales, que se han convertido en ejes analíticos para comprender el funcionamiento del combate a la pobreza.

En México tres programas muy significativos se ajustan, con ciertos matices, a los parámetros señalados: el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) y Superación de la pobreza: una

tarea Contigo. Cabe mencionar que antes de ellos, existió una gama de programas que se puso en marcha a finales del viejo modelo económico fundado en la industrialización por sustitución de importaciones. Esos programas estuvieron ligados a la crisis agrícola iniciada en 1965. Su objetivo fue destinar recursos públicos hacia los pobres residentes en el campo, como parte de una política de desarrollo rural. Se implementaron tres programas con esas características: el Programa de Inversión para el Desarrollo Social (PIDER) vigente entre 1973 y 1982 y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar) que funcionó entre 1977 y 1982, y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) creado en 1980. Posteriormente a esto, el Pronasol, creado en 1989, se ubica dentro de una segunda era que corresponde a los Fondos de Inversión Social propuestos por el Banco Mundial, durante los años ochenta, para hacer frente a los costos sociales de la crisis de la deuda externa y las medidas de ajuste estructural recomendadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI). Este programa fue el primero de combate a la pobreza vinculado al nuevo modelo exportador y se caracterizó por promover la participación y organización de los beneficiarios y por buscar una alta flexibilidad para financiar y ejecutar proyectos comunitarios.

En 1997 se echó a andar otro programa, el Progresá, éste, es el segundo de gran envergadura ligado a la nueva estrategia económica y que puede considerarse dentro de una tercera era porque es mucho más focalizado y funciona orientado por un propósito fundamental: desarrollar las capacidades de las personas y las familias, a través del mejoramiento de las condiciones de educación, salud y alimentación de niños, niñas y de sus madres pertenecientes a familias rurales en la pobreza extrema, mediante un paquete de servicios sociales y transferencias monetarias. Este programa tuvo críticas a sus mecanismos de selectividad, entre ellas destaca lo siguiente:

- a) El índice de CONAPO mide marginalidad, no pobreza.
- b) La canasta normativa alimentaria no es un parámetro suficiente para separar a los pobres extremos de los no pobres, porque hay evidencias empíricas de que es falso el supuesto de que los hogares que se hallan por encima del umbral

mínimo de alimentación se hallan también por encima de otras necesidades básicas. (Boltvinik, 1995:12-13)

c) Los recursos destinados al combate a la pobreza son sumamente escasos, ya que la focalización responde a la necesidad de confrontar la masificación de los problemas sociales con fondos recortados (Vila, 1996: 122). Además en situaciones de crisis presupuestal los recursos pueden incluso disminuir, como ocurrió en 1998 cuando los programas de combate a la pobreza sufrieron un recorte de 230 millones de pesos (*Siglo Veintiuno*, junio 1998:22).

Respecto a la marginalidad, algo incuestionable es que el Progreso excluye a los pobres extremos que viven en zonas que no pueden considerarse de alta o muy alta marginación, particularmente hace a un lado a toda la pobreza extrema urbana. En lo que hace a la canasta normativa, se puede suponer que el programa considera no pobres a muchos pobres que no padecen pobreza alimentaria pero no por ello satisfacen el resto de sus necesidades básicas.

Finalmente, en lo concerniente a la tercera crítica, la escasez de recursos se traduce en exclusión de familias del padrón de Progreso por motivos estrictamente presupuestales, no imputables a las características socioeconómicas de las familias que aspiran a participar en el programa. Vista así la selectividad del programa puede interpretarse como altamente excluyente. En ese sentido, la heterogeneidad de los pobres puede agravarse por el carácter particularista de Progreso, que puede mejorar la situación de un grupo, manteniendo en la pobreza y/o la marginación a otros.

Otros aspectos relacionados con los criterios de selectividad, tienen que ver con la posible ineficiencia o ineficacia del programa, generadas por su intervención en zonas de alta y muy alta marginalidad. El Pronasol en cambio, tenía un mayor nivel de integración, ya que intentaba vincular, entre otras cosas, dotación de infraestructura, creación de empresas comunitarias y otorgamiento de becas escolares.

Adicionalmente, la aplicación de criterios de selectividad muy estrictos en zonas donde la pobreza es endémica genera un encono comunitario entre quienes son beneficiados por el programa y quienes no lo son. Progresía parece preocuparse más por contar a los pobres extremos en zonas marginales, que por abordar y enfrentar las causas de la pobreza, que para muchos están fuertemente ligadas a problemas de empleo e ingreso y sólo en un segundo momento, a problemas de capital humano.

En 2000 se continúa con otro programa de magnitud nacional que también está inserto en la nueva estrategia económica, “Contigo”; éste, sigue con la focalización y se enfatiza en generar acciones para propiciar nuevas oportunidades para los grupos más desprotegidos. Al igual que los dos anteriores, promueve la participación –desde arriba-, en este caso bajo el lema una tarea contigo como concepto representativo de democracia, pretendiendo que ésta se logre mediante la ampliación de capacidades y conocimientos; lo que en la visión del desarrollo humano se denomina capital humano y que requiere para su fomento, de avances significativos en los rubros de educación, salud y alimentación.

Este programa en su discurso define tres tipos de pobreza; toma como medida de bienestar el ingreso por persona y lo compara con tres puntos de referencia para agrupar a los pobres (La Jornada, 19 de agosto de 2002). “*Pobreza alimentaria*” donde se ubican los hogares cuyos ingresos son insuficientes para satisfacer las necesidades de alimentación. El ingreso de este grupo estaría entre 1.7 y 2.2 dólares diarios por persona. “*Pobreza de capacidades*”, aquí se ubican los hogares cuyo ingreso por persona es insuficiente para cubrir los gastos necesarios en salud y educación además de los de alimentación. El ingreso en este grupo va de 2.0 a 2.7 dólares diarios por persona, y la “*Pobreza de patrimonio*” que incluye a los hogares cuyos ingresos no son suficientes para satisfacer necesidades de consumo básico en alimentación, salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público, el ingreso para este grupo oscila entre 3.0 y 4.5 dólares diarios por persona, según con esta metodología habían en el país 57 millones de pobres.

Por otra parte para llevar a cabo los objetivos de la política social en el gobierno foxista, también se dan cambios en materia institucional y así destaca la creación de por lo menos 4 consejos: Consejo de Desarrollo Social, Consejo Consultivo Municipal para el Desarrollo Social, Consejo Consultivo de Desarrollo Social y el Consejo Científico de Desarrollo Social.

Respecto al *Consejo de Desarrollo Social* que se integra por los secretarios de desarrollo social de los 31 estados y se apoya por un comité consultivo de gobernadores, sus funciones son: dar propuestas y recomendaciones al gobierno federal en materia de desarrollo social, con ello se pretende hacer real la coordinación intergubernamental. A este se suma también el *Consejo Consultivo Municipal para el Desarrollo Social* que incorpora la participación de los alcaldes municipales en el diseño de políticas para la reducción de la pobreza.

El Consejo Consultivo de Desarrollo Social que lo integran representantes de los distintos sectores de la sociedad como el académico, profesional, empresarial, campesino y religioso, sus funciones son evaluar y hacer recomendaciones sobre políticas de desarrollo social, particularmente de aquellas que se dirigen a disminuir la pobreza. Por último, el *Consejo Científico de Desarrollo Social* que se integra por 14 especialistas en ciencias sociales de reconocida trayectoria académica en universidades prestigiadas del país; su función es aportar conocimientos y experiencia en la evaluación, diseño e impacto de la política social.

Estos consejos obviamente dependen de la secretaría de Desarrollo Social y su creación obedece, en cierta medida, a los condicionamientos impuestos por el Banco Mundial para el financiamiento de los programas. En su informe sobre desarrollo mundial en 2002, el Banco Mundial le otorga un papel fundamental al desarrollo de las instituciones, pues considera que no es suficiente el financiamiento ni el capital humano y social si no existen instituciones honestas, transparentes y con ética de servicio a la sociedad (Banco Mundial, 2002).

Una vez mas y al igual que en los sexenios anteriores, la política social del gobierno de Fox se diseña con estándares y requerimientos mundiales, que en el lenguaje de los organismos internacionales se traduce como “recomendaciones de política”, pero que en la práctica son imposiciones que han dejado profundas secuelas en la población. Es un hecho que lo que actualmente guía la política social en naciones como México, son los objetivos de desarrollo del milenio (ODM) formulados por dichos organismos que para el año 2015, los países miembros de las Naciones unidas se comprometieron a cumplir:

- **Erradicar la pobreza extrema y el hambre:** Reducir a la mitad el porcentaje de personas cuyos ingresos son inferiores a 1 dólar por día.
- **Lograr la enseñanza primaria universal:** Velar por que todos los niños y niñas puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria.
- **Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer:** Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente par el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza para 2015.
- **Reducir la mortalidad infantil:** Reducir en dos terceras partes la tasa de mortalidad de los niños menores de cinco años.
- **Mejorar la salud materna:** Reducir la tasa de mortalidad materna en tres cuartas partes.
- **Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades:** Detener y comenzar a reducir la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves.
- **Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente:** Incorporar los principios de desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales. Invertir la pérdida de recursos del medio ambiente. Reducir a la mitad el porcentaje de personas que carecen de acceso al agua potable. Mejorar la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios para el año 2020.
- **Fomentar una asociación mundial para el desarrollo:** Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio (ello incluye el compromiso de lograr una buena gestión de los

asuntos públicos y la reducción de la pobreza, en cada país y en el plano internacional). www.un.org/spanish/millenniumgoals

Vale preguntarse si esto también no significa un alto grado de verticalidad para el diseño de las políticas sociales? Con todo esto, el argumento del “cambio” que definió al gobierno de Fox debe cuestionarse, pues si bien se dieron transformaciones institucionales importantes todavía no se pueden ver cambios en el plano de lo social; es decir, en el mejoramiento de las condiciones y la calidad de vida de la población, que en último momento es el principal objetivo de la política social mexicana. En las líneas siguientes llevaremos nuestro argumento al caso mexicano con la finalidad de establecer el tipo de concepto de pobreza que predominó en las políticas sociales mexicanas después del gobierno del presidente Miguel de la Madrid Hurtado hasta el año 2004.

CAPÍTULO IV

LOS PROGRAMAS DE POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO, CONTINUIDAD O RUPTURA

En este capítulo se abordarán los principios programáticos, vertientes, estrategias y objetivos de los programas de política social con la finalidad de averiguar si hay una distancia entre las categorías mencionadas y la realidad que pretenden solucionar o superar. Asimismo se pretende señalar la articulación de los programas en la hegemonía neoliberal, los cambios ocurridos en la política social mexicana y la entrada del desarrollo humano.

En los últimos gobiernos mexicanos, a partir de los resultados de las políticas sociales, se concluye que los programas no han tenido efectos significativos en la reducción de la brecha de la pobreza. Sin embargo, los diversos gobiernos han mantenido los mismos principios programáticos en sus programas, no obstante no pretender una continuidad y tener resultados negativos similares. Las preguntas que quedan sin respuesta son: ¿por qué se da esta distancia entre los principios programáticos de las políticas sociales mexicanas contra la pobreza y sus resultados concretos? ¿Por qué no se puede pasar del discurso a una lucha efectiva contra la pobreza?

El presente apartado, intenta establecer que una de las razones de fondo de la existencia de los programas sociales para luchar contra la pobreza en México, tiene como finalidad generar un discurso de que existe un plan gubernamental al respecto, que toma en cuenta la participación ciudadana, pero sin una voluntad política de implementarla a cabalidad. En este sentido los programas sociales implementados se hacen para que la gente vea que el gobierno está haciendo algo, sin un interés efectivo en que sucedan cambios significativos, importando más la imagen que la solución de los problemas.

4.1. Los programas de política social.

México tiene ya una vasta experiencia en materia de política social y ha experimentado también una gran cantidad de instrumentos para ejecutarlas. Desde 1940 podemos encontrar políticas sociales en áreas de educación, salud, vivienda, desarrollo urbano, rural y producción de alimentos, etc. En la década de los setenta el interés público por el desarrollo rural surge debido a la reducción en el crecimiento y la capacidad productiva del sector agropecuario.

La propuesta más importante de política surge en 1973, con el nombre de Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER). Tal era la magnitud del programa que en el periodo 1973-1978 creció hasta comprender una superficie donde vivían cinco millones de pobres rurales y se habían invertido mil millones de dólares (Cernea, 1979). En 1977, se promovió un programa de distritos de temporal, tendiente a promover la construcción de infraestructura hidráulica en áreas de temporal.

Entre 1980 y 1982 se creó el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) con el objetivo primordial de lograr la autosuficiencia alimentaria. En estos grandes programas, el objetivo central era el aumento de la productividad mediante diferentes acciones, que comprendían desde la construcción de infraestructura hasta el apoyo en la comercialización e innovación tecnológica.

Las principales razones por las que no consiguieron los resultados esperados tuvieron que ver con el hecho de que el responsable directo de enfrentar y resolver el problema del campo era el gobierno federal y como resultado de esto, la organización estaba fuertemente centralizada y, en buena medida, los problemas rurales se definían desde el centro. Además, se hacía hincapié en la producción y, en general, se ignoraba que una buena parte de la población rural carecía de tierras y de oportunidades de empleo en la agricultura, o la regulación le impedía buscar otros usos (Idem).

En 1982 para enfrentar la crisis financiera, el gobierno mexicano decide eliminar diversos programas de subsidios universales o generalizados. En algunos casos el gobierno los mantuvo, pero con un criterio diferente de asignación ya que serían distribuidos por la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO).

La generalidad de estos programas se limitó a las áreas donde operaba esta compañía distribuidora. Para 1984, se había eliminado el subsidio generalizado a la tortilla. Como sustituto, en 1986 opera un programa mediante bonos o cupones llamados “tortibonos”. (Herrera, 2003)

Lustig opina que la más afectada por los recortes presupuestales de la década de los ochenta fue la población catalogada como “más pobre”. Dichas reducciones en el gasto social, en particular los que se clasificaban bajo el rubro de “desarrollo regional y desarrollo rural”, como PIDER y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), que constituían los programas de política social más importantes y tenían por objetivo aumentar el nivel de vida de la población pobre y marginada del país.

Hacia finales de esa década, se sabía que los subsidios otorgados a la alimentación y nutrición tenían un sesgo urbano y no necesariamente beneficiaban a la población hacia la que estaban dirigidos, es decir: a los más pobres. Los incipientes intentos de focalización no eliminaron dicho sesgo (Friedmann, Lustig y Legovini, 1977).

4.2. El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)

Antes que nada es necesario señalar y recordar que el Pronasol surge desde los primeros días de la administración salinista y que se pone en marcha inmediatamente después del resultado electoral dudoso a favor del PRI y de su candidato Carlos Salinas de Gortari.

El resultado de la elección de 1988 es importante en la medida en que ayuda a entender la futura politización del programa, así como la visibilidad pública a la que fue sometido como pieza importante de la estrategia de comunicación social y propaganda de la administración. Sin embargo, no fue determinante ni para los objetivos ni para la estrategia de instrumentación del programa.

4.2.1. Propósitos del Programa Nacional de Solidaridad

Para abordar este programa, es menester señalar cuáles fueron los propósitos del mismo desde su inicio y la respuesta social que éste recoge para combatir la pobreza desde las causas que la originan y sus consecuencias. Se expresó en tres propósitos fundamentales (Solidaridad a Debate, 1991, 28):

Solidaridad para el bienestar social

Mejoramiento inmediato de los niveles de vida, con énfasis en los aspectos de salud, alimentación, educación, vivienda, servicios básicos y tenencia de la tierra.

Solidaridad para la producción

Oportunidades de empleo y desarrollo de las capacidades y recursos productivos, con apoyo a las actividades agropecuarias, agroindustriales, microindustriales y piscícolas.

Solidaridad para el desarrollo regional

Construcción de obras de infraestructura de impacto regional y ejecución de programas de desarrollo en regiones específicas.

Este programa tuvo un alto grado de politización desde su inicio, como consecuencia de una elección ilegítima de Carlos Salinas de Gortari en las elecciones federales de 1988. Entonces, como forma de recuperar posicionamiento a nivel nacional y la legitimidad perdida ante la ciudadanía, utilizó como estrategia política del programa un alto grado de involucramiento ciudadano. Así, se promovió la participación social

que se entiende como la organización de la comunidad en un comité elegido democráticamente, el cual decide el tipo de proyecto que habrá de realizarse, y participa activamente en la realización y en el monitoreo de los recursos. Desde esta perspectiva, los conceptos básicos son: “organización de la comunidad”, “corresponsabilidad” y “participación en la toma de decisiones” (Consejo Consultivo del Pronasol, 1994).

Se creía que con la participación directa y el trabajo productivo que incrementaría el ingreso familiar, sería la forma más acertada para mejorar los niveles de bienestar de los indígenas, campesinos y de colonos populares con el fin de reducir la pobreza en el país. En este sentido, “Solidaridad” es un programa que reconoce la necesidad de un nuevo arreglo institucional. Además, en principio, considera la existencia de formas institucionales de organización propias de las sociedades que integran las comunidades que serían beneficiarias de la nueva política social, incorporándolas al programa sin pretender cambiarlas.

Para eliminar el peso de la burocracia en las decisiones de asignación del gasto, se promovió la participación de la sociedad mediante la creación de Comités de Solidaridad que permitirían la expresión de las demandas de las comunidades, debidamente jerarquizadas. Se considera por tanto, un programa que se basó en la construcción de nuevos arreglos institucionales y que incorporó los arreglos propios de las comunidades beneficiarias.

4.2.2. Los Principios fundamentales del Programa Nacional de Solidaridad.

Este programa se fundamentó en cuatro principios:

Respeto a la voluntad, iniciativas y formas de organización de los individuos y sus comunidades.

El Programa convoca, articula y apoya las demandas e iniciativas de solución, no impone decisiones ni establece clientelismos o condiciones. Las organizaciones

adoptan estrategias y métodos de trabajo propios en los proyectos y acciones. La diversidad del país y de las formas de organización comunitaria, tienen fiel reflejo en el desarrollo del programa Solidaridad.

Plena y efectiva participación y organización en todas las acciones del Programa

La participación se ejerce en el diseño, ejecución, toma de decisiones, seguimiento, control y evaluación de los proyectos concertados con los sujetos y sus organizaciones. La participación también se expresa como trabajo directo, aportación de recursos y materiales propios de la región, así como en su manejo y vigilancia para que se beneficien realmente a quienes más lo necesitan y se realice una efectiva contraloría social.

Corresponsabilidad

Todos los proyectos se definen en convenios en los que se especifican las aportaciones, responsabilidades y compromisos de las partes. Las obligaciones aceptadas se ejecutan con la unidad de recursos y voluntades que se expresan públicamente con base en la confianza y la colaboración.

Transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos

Los recursos del Programa son de la nación. Su uso debe ser escrupulosamente honesto, transparente y público, mediante la intervención de las comunidades en su manejo, vigilancia y evaluación de resultados. Debe ser un manejo ágil, sencillo y oportuno, sin burocratismo ni centralismo. La transparencia y la eficiencia se basan en que las decisiones y las acciones son instrumentadas por las comunidades. (Solidaridad a Debate, 1991, 30-31).

También el programa intentaba ser una respuesta a la asignación unilateral (burocrática) del gasto público social, basado en la abundancia de recursos públicos. Ello ocasionó que una amplia proporción de este gasto se dirigiera a sectores que no eran los más necesitados (Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad,

1994, 21). Incluyó una gran variedad de proyectos: becas escolares para niños en hogares pobres, créditos a la producción, pavimentación de caminos, electrificación rural, drenaje y alcantarillado, certificados de propiedad, clínicas de salud, créditos a la producción. La estrategia de combate a la pobreza se basó en la participación de las comunidades y en una colaboración dinámica entre sociedad y gobierno.

Dada la complejidad del Pronasol y su multitud de subprogramas con múltiples objetivos, no es de extrañarse que una buena cantidad de ellos fuera eliminada por razones técnicas, una vez que desapareciera la cobertura política que le otorgaba Salinas. Sin embargo, el desmantelamiento del Pronasol fue un proceso paulatino: se inició con una política de descentralización del gasto en desarrollo social y poco después continuó con una nueva política contra la extrema pobreza. Su discontinuidad, sin embargo, permite observar la carencia de políticas públicas sustentables desde el gobierno, cayendo en una mera política gubernativa sexenal.

4.3. Los subprogramas del programa y su estrategia de instrumentación

Durante la administración salinista el programa incluyó a tres grandes grupos: el primero de ellos estuvo conformado por programas destinados a la provisión de servicios públicos e infraestructura, siendo los siguientes:

Agua Potable y Alcantarillado

Electrificación Rural y Urbana

Urbanización

Infraestructura de Servicios de Salud

Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)-Solidaridad

Infraestructura Educativa

Infraestructura Carretera y de Caminos Rurales.

Aquí la dependencia gubernamental tradicionalmente responsable del rubro de la actividad realiza los trabajos y entrega la obra. El Pronasol sólo le indica qué tipo de obra realizar, dónde y cuándo. Este tipo de programas fue el primero en comenzar a

operar, ya que su estrategia de instrumentación sólo consistía en adaptar viejos programas de gobierno a los requerimientos y la imagen de una nueva instancia coordinadora.

Conforme avanzaba la implementación, apareció un nuevo tipo de programas que tenían como característica distintiva el hecho de que para su ejecución requerían de participación social. Esta participación por lo regular se llevaba a cabo con la organización de un Comité de Solidaridad. En este grupo había programas tanto productivos como de asistencia social y los programas más representativos fueron: Crédito a la Palabra, Apoyo a Productores de Café, Fondo para el Desarrollo de Pueblos Indígenas, Jornaleros Agrícolas, Empresas de Solidaridad, Niños en Solidaridad y Escuela Digna.

Estos son el tipo de programa que reflejaron más concretamente los conceptos de participación social y corresponsabilidad sobre los que se construyó el Pronasol.

Finalmente, un tercer grupo de programas se integró por: Maestros en Solidaridad, Enfermeras en Solidaridad, Hospital Digno, Solidaridad Obrera, Vivienda en Solidaridad. Estos, no se relacionan de manera directa ni con la pobreza ni con la provisión de servicios públicos, sino que más bien parecieron como concesiones a ciertos grupos sociales organizados corporativamente.

Aunque el objetivo general del Pronasol es la lucha contra la pobreza extrema, los documentos del programa nunca definen claramente esta condición y tampoco establecen cuál debe ser el camino para combatirla. En general, prevalecen dos concepciones (véase *El Combate a la Pobreza 1990*, y *Solidaridad a Debate 1991*, Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, Pronasol, 1990):

Pobreza como falta de servicios públicos básicos. La lucha contra la pobreza se concibe como una mejora en la provisión de servicios públicos, particularmente servicios como agua, drenaje, alcantarillado, pavimentación, electrificación, caminos

rurales, y otros. A esto se refería Salinas cuando en múltiples ocasiones habló de la creación de un “piso social básico” que mejorara el nivel de vida de la población.

Pobreza como falta de actividades productivas que generen un ingreso monetario permanente a la comunidad. El programa concibe la lucha contra la pobreza como la creación de actividades productivas para los grupos en extrema pobreza que incorpore a la comunidad a la vida económica moderna y que tenga un efecto multiplicador en varios niveles: aprendizaje técnico, desarrollo de habilidades gerenciales, incorporación al mercado.

Por otra parte, los recursos del Pronasol provenían fundamentalmente del Ramo 26, es decir, los dedicados al desarrollo regional. Pronasol distribuía dichos recursos a distintas dependencias del gobierno estatal y municipal por medio de sus diferentes programas. Sin embargo, los recursos iban etiquetados de acuerdo con los criterios de los funcionarios del Pronasol, lo cual significaba que ni gobernadores, ni presidentes municipales, ni funcionarios de otra Secretaría de Estado podían utilizarlos con un objetivo diferente del acordado por el programa (Bailey, 1994).

Además, el Pronasol negociaba asignaciones presupuestales a los estados a cambio de que el gobierno estatal contribuyera a la realización de los proyectos con cierta proporción de los recursos. Algo parecido ocurrió con dependencias del gobierno federal (Secretarías de Estado y entidades descentralizadas). En la práctica, significaba que el Pronasol tenía poder de decisión sobre una cantidad mayor de recursos de los que nominalmente formaban su presupuesto (Secretaría de Desarrollo Social, 1993) y el programa tenía un alto grado de verticalidad para decidir la aplicación de sus recursos y negociar otros con los Estados u otras instancias.

El Programa Nacional de Solidaridad fue un programa cuya política social estuvo centrada en el involucramiento de la sociedad a través de sus diferentes subprogramas, mediante la figura de los famosos “comités de solidaridad”, en los que por su mismo método se propiciaba o se promovía la participación del pobre y del

ciudadano para ser corresponsables en la solución de sus necesidades. El objetivo del gobierno era para que la ciudadanía sintiera que era tomada en cuenta, Salinas adquiriera legitimidad y el partido en el poder, en ese entonces el PRI, manejara a los ciudadanos ya organizados en comités para canalizar votos en las elecciones siguientes.

4.4. Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)

Este programa desarrolla un concepto de pobreza como fenómeno multidimensional, en el que ésta es definida como una situación transgeneracional que tiene su origen en la falta de educación y opciones de vida desde la infancia. En tal sentido, la pobreza es entendida como un círculo vicioso compuesto por deficiencias en alimentación, educación y salud en el seno familiar; que para romperlo, es necesario atacarla en todos estos frentes.

El programa propuso una metodología técnicamente complicada que toma en cuenta el ingreso familiar, más otros factores: composición y tamaño de los hogares, edad, escolaridad, participación laboral y tipo de ocupación de los miembros de la familia, equipamiento de las viviendas, así como posesión de bienes y enseres domésticos. Por medio de este procedimiento se califica la condición de cada familia y se identifica a las que se encuentran en extrema pobreza. Con ellas se elabora un padrón de familias que tienen derecho de recibir la mensualidad y el subsidio alimentario.

Puede decirse que el Progresá toma el lugar de algunos de los programas del Pronasol relacionados con apoyo a la educación, alimentación y atención a la salud. Al hacerlo, cambió completamente los mecanismos de gestión y los criterios de selección de los beneficiados. Por ejemplo en el programa niños en solidaridad, se daba una beca a los niños más necesitados de la comunidad para apoyar su asistencia a la escuela, acción parecida al Progresá. Sin embargo, mientras que en el Pronasol la decisión de quiénes deberían recibir el apoyo era tomada por la

comunidad, en el Progreso dicha decisión se realiza con criterios técnicos ajenos a la comunidad. Sin embargo, la corresponsabilidad no desaparece toda vez que se les exige a las familias que cumplan con sus actividades para que puedan seguir obteniendo los beneficios.

4.4.1. Objetivos del Progreso

El Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progreso), se inicia en 1997 como un programa del Ejecutivo Federal inserto en la vertiente del desarrollo humano de la política social integral, que promueve acciones intersectoriales para la educación, la salud y la alimentación de aquellas familias que viven en situación de pobreza extrema. El fin fue impulsar y fortalecer sus capacidades y potencialidades, elevar su nivel de vida y propiciar su incorporación al desarrollo nacional. Para lograrlo, el Programa propone:

Mejorar sustancialmente las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias en pobreza extrema, particularmente de los niños y jóvenes.

Concatenar integralmente las acciones de educación, salud y alimentación, de modo que el aprovechamiento escolar no se vea afectado negativamente por falta de salud o desnutrición en los niños. Tampoco porque los niños y jóvenes realicen labores que dificulten su asistencia escolar o los obliguen al abandono de sus estudios.

Contribuir a que los menores y jóvenes completen la educación básica y media superior, y para ello procurar que los padres de familia dispongan de medios y recursos suficientes.

Alentar la responsabilidad y la participación activa de los padres y de todos los integrantes de la familia para mejorar la educación, salud y alimentación especialmente de los niños y jóvenes.

Promover la participación y el respaldo familiar en las acciones de Progresá para que los servicios educativos y de salud beneficien al conjunto de las familias de las localidades donde opera, así como sumar los esfuerzos y las iniciativas de la comunidad en acciones afines o complementarias al Programa.

4.4. 2. Caracterización de los componentes de Progresá

Para el logro de sus objetivos el Progresá aplicó las siguientes tres acciones que operaron en estrecha vinculación con los componentes de educación, salud y alimentación.

Apoyos educativos que facilitan que los niños y jóvenes cursen la educación básica completa y a partir del ciclo 2001-2002 la educación media superior, fomentando su matriculación, su asistencia regular a la escuela y la participación de los padres en el mejor aprovechamiento escolar de sus hijos.

Atención a la salud de todos los miembros de la familia, al tiempo que promueve una nueva actitud ante la utilización de los servicios de salud, generando un enfoque predominantemente preventivo.

Apoyos para mejorar el consumo alimenticio y el estado nutricional de los miembros de las familias de menores recursos.

La importancia de la convergencia de estos tres componentes se desprende de sus mutuas interacciones y complementariedades, ya que su confluencia según el programa acrecentaría su efectividad y fomentaría el desarrollo de las capacidades y potencialidades de los individuos y las familias.

Educación

A través del componente educativo, Progresá buscó impulsar a los niños y jóvenes de las familias en pobreza extrema a completar la educación básica y media superior; las estrategias principales fueron:

Entrega de apoyos monetarios o en especie para la adquisición de útiles escolares.

Otorgamiento de becas educativas de acuerdo al sexo y grado escolar de los estudiantes beneficiarios.

Asimismo, debido a que en las áreas de mayor concentración de la pobreza en México, las mujeres tienden a dejar la escuela antes que los hombres, el Programa les otorgó montos superiores en las becas educativas a partir de secundaria con el propósito de favorecer su permanencia en la escuela.

Salud

En este componente se buscó mejorar los niveles de salud de todos los miembros de la familia y promover la prevención como una estrategia para el cuidado de la salud familiar e individual. Las estrategias principales consistieron en: otorgamiento de un paquete básico de servicios de salud gratuito, promoción del autocuidado familiar a través de programas de información y capacitación en salud, alimentación e higiene y reforzamiento de la oferta y calidad de los servicios de salud.

Alimentación

Progresá buscó mejorar los niveles de nutrición de todos los miembros de los hogares beneficiarios, en especial de los grupos más vulnerables: niños menores de cinco años, mujeres embarazadas y en periodo de lactancia. Sus estrategias principales incluyeron:

Transferencia de apoyos monetarios.

Distribución de suplementos alimenticios a la población vulnerable.

Programa educativo para promover el uso adecuado de estos suplementos alimenticios.

De esta manera, en el sexenio de Ernesto Zedillo se formuló una redefinición de la política contra la pobreza. En términos generales, puede afirmarse que prevaleció una división más marcada entre políticas de desarrollo social y políticas dirigidas hacia los grupos en extrema pobreza.

Esta nueva situación contrasta fuertemente con la concepción del Pronasol, en la que políticas de desarrollo social y políticas contra la pobreza extrema se mezclaban. Por su parte Progresá consistió en un subsidio monetario y alimentario a las familias en extrema pobreza, la cual se otorga bajo la condición de que los miembros de éstas asistieran regularmente a la escuela y a la clínica de salud. Asimismo, mientras que en el sexenio Salinista la unidad de análisis de la política social era la “comunidad” de las regiones marginadas, con Zedillo, es la familia en extrema pobreza.

A diferencia del Pronasol, los objetivos de Progresá son más limitados. El primero fue concebido como una estrategia para hacer frente a los costos sociales de la crisis económica de los años ochenta y a las políticas de ajuste que se siguieron aplicando en el primer lustro de los años noventa. Tenía dos objetivos: uno material que incluía la oferta de servicios públicos, provisión de infraestructura y acciones de alivio a la pobreza; otro institucional cuyo eje era la reestructuración de las relaciones entre el Estado y la sociedad (Sedesol, 1993).⁹ El segundo, busca enfrentar la pobreza que “se perpetúa de generación en generación” a través de los objetivos ya mencionados.

⁹ De hecho Salinas a sólo seis semanas de haber llegado al poder señalaba: “En décadas previas, el PRI pudo contar con los campesinos... y los trabajadores sindicalizados... Ahora... debemos construir alianzas con nuevos grupos, algunos de los cuales están ahora desorganizados; otros están organizados para varios propósitos, pero no quieren participar en partidos políticos. Debemos convencerlos...” Citado en Cornelius, Wayne, Judith Gentelman y Peter Smith (eds.) (1989) *Mexico's Alternative Political Futures*. Monograph Series, No. 30, La Jolla: Center for US- Mexican Studies.

4.5. Superación de la pobreza: una tarea contigo

Como parte del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, en este programa se afirma que se lleva a cabo con respeto a los derechos y dignidad de las personas, a la diversidad étnica y cultural, a la equidad de género y con base en la corresponsabilidad, la coordinación y cooperación entre los órdenes de gobierno, las organizaciones de la sociedad civil y las comunidades.

La política social “Contigo” implica que las acciones son planeadas recogiendo las opiniones de aquéllos a los que las políticas pretenden servir y que las personas son partícipes de su propio desarrollo, buscando crear los caminos para la prosperidad.

“Contigo”, constituye también una estrategia de responsabilidad compartida y el encadenamiento de acciones para propiciar nuevas oportunidades para los grupos más desfavorecidos. La perspectiva de largo alcance del desarrollo social y humano, en que las acciones tengan continuidad, sólo puede darse construyendo acuerdos sobre una visión compartida para el desarrollo de las personas, las familias y las comunidades que cimiente una política de Estado y fortalezca la voluntad de actuar. La magnitud de la tarea requiere de la sinergia de las iniciativas de toda la sociedad”. (Vázquez, 2001, Programa Nacional de Desarrollo Social, 2001-2006).

“Contigo” es la estrategia del estado mexicano para impulsar el desarrollo integral de las personas y responder a los rezagos que enfrentan los sectores de la población. Coordina los esfuerzos de todas las secretarías y dependencias del ámbito social, articulando al gobierno federal, estados, municipios, organizaciones de la sociedad civil, sector privado y comunidades. De esta manera, se integran todas las acciones, se transforman o refuerzan programas ya existentes, se eliminan los que no contribuyen a la estrategia y se crean nuevos en las áreas que no habían sido atendidas hasta el momento, maximizando así el alcance de los programas sociales (Sedesol, Informe de resultados 2001-2003,11). Esta es una definición de participación ciudadana construida desde arriba.

4.5.1. Los objetivos, estrategias y vertientes del programa Contigo

Dentro del marco de la política social del gobierno foxista, este programa presenta sus objetivos, estrategia y vertientes. Los objetivos de la política de desarrollo social, son los siguientes:

Fortalecer el tejido social a través de fomentar la participación y el desarrollo comunitario.

Según el Plan Nacional de Desarrollo Social 2001 – 2006, el objetivo es fortalecer la cohesión entre los diferentes grupos de la sociedad, así como ampliar los mecanismos para fomentar las iniciativas de las comunidades y las organizaciones de la sociedad orientadas a la superación de la pobreza y la marginación (Fox, 2001: 19,70,71).

Reducir la pobreza extrema

Su propósito es que ningún mexicano o mexicana tenga que vivir sin poder satisfacer sus necesidades básicas y sin gozar de una vida digna que les permita contribuir a su bienestar y al desarrollo humano, social y económico del país.

Generar igualdad de oportunidades para los grupos más pobres y vulnerables.

Su aspiración es que cada mexicana y mexicano tenga acceso real a oportunidades para que, mediante su propio esfuerzo, alcance un mejor nivel de bienestar.

Apoyar el desarrollo de las capacidades de las personas en condición de pobreza.

Su finalidad es que cada mexicana y mexicano disponga de un conjunto mínimo de capacidades para acceder plenamente a las oportunidades para alcanzar y mantener un nivel de vida con calidad y dignidad.

La estrategia del programa propone responsabilidades compartidas y una política social subsidiaria y no asistencialista. Así mismo, propone una política integral en donde el ciudadano tiene acceso a la información que le permite saber con certeza

que los recursos públicos se administran con responsabilidad, transparencia y eficiencia.

Asimismo, la estrategia de “generar y promover canales que incentiven la participación de la sociedad y la corresponsabilidad de las personas”, parte de que el gobierno de Fox reconoce y valora las diferentes formas de expresión social y ciudadana, en que existe una experiencia acumulada en la sociedad mexicana y las expresiones de la sociedad civil constituyen un activo de la nación. Las políticas sociales requieren incorporar todos estos esfuerzos, respetando su autonomía y sus principios, atendiendo únicamente a su efectividad, su transparencia y su capacidad de lograr resultados. (PNDS 2001-2006: 19,111).

Ahora bien, estos objetivos y estrategias están basados en las siguientes vertientes: oportunidad, capacidad, seguridad, patrimonio y equidad.

La primera de ellas –oportunidad-, implica que todas las mexicanas y mexicanos, sin distinción de ningún tipo, puedan acceder por igual a mejores condiciones de vida a través de su propia iniciativa en un ambiente económico y social propicio para ello. (PNDS 2001-2006, 19-20).

La segunda, -capacidad- el desarrollo de capacidades supone el aprendizaje y aprovechamiento de habilidades para que las personas y las familias puedan elegir entre opciones de vida para hacer y para ser. Este concepto a su vez implica que para alcanzar todas sus capacidades, un ser humano debe satisfacer un conjunto de necesidades básicas: estar bien nutrido, gozar de buena salud, tener una vivienda digna, tener la posibilidad de escapar de la morbilidad evitable y de la mortalidad prematura y tener acceso a la educación básica, gozar de libertades de pensamiento y trabajo, entre otras (Ídem).

La tercera (seguridad), apunta a que todos los mexicanos podrán acceder a instituciones sociales, políticas y administrativas ante circunstancias que atenten

contra su desarrollo humano y social. En particular, podrán contar con protección contra fenómenos cambiantes que pueden afectar negativamente sus capacidades o su patrimonio (Ídem).

La faceta de patrimonio básico de los hogares se refiere a la necesidad de reducir la elevada vulnerabilidad de los hogares en pobreza, que se refleja en la falta de una vivienda digna, en la ausencia de certeza jurídica de la propiedad de los activos, así como en un escaso acceso a los mecanismos existentes de ahorro. (Ídem).

Y finalmente la equidad contempla la reducción de las brechas entre la población y, el otorgamiento de un trato que iguale las posibilidades de cada uno de los mexicanos y mexicanas para poder tener una vida digna. El concepto de equidad permite reconocer y responder a las diferencias de cada persona, familia, grupo poblacional y comunidad, al mismo tiempo que busca alcanzar un denominador común que es la superación de pobreza extrema (Ídem).

Para este programa la pobreza puede concebirse como la privación de capacidades básicas. A partir de lo que puede ser o hacer una persona se puede establecer el estándar social. Por su parte, el conjunto de acciones o estados que los individuos pueden alcanzar y que son considerados indispensables para elegir formas de vida valiosas se les denomina capacidades básicas. En esta perspectiva, el ingreso y los bienes de consumo son medios para alcanzar ciertas capacidades, mientras que las características personales y el contexto social definen la forma de transformar estos insumos en capacidades específicas para funcionar socialmente. El bienestar percibido y los comportamientos son resultado de las capacidades disponibles y las preferencias individuales, y por sí mismos no establecen una situación de pobreza. Ser pobre significa entonces que para condiciones sociales y particularidades individuales dadas, los hogares no tienen acceso a los recursos económicos necesarios para que sus miembros logren desarrollar sus capacidades básicas. (PNDS, 2001-2006: 14).

Según el Plan Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, la nueva visión de la política social busca alejarse de una perspectiva asistencialista mediante el fomento de acciones y medidas que permitan a la población en condiciones de pobreza valerse por sus propios medios y así alcanzar capacidades, oportunidades, seguridad, patrimonio y equidad. Se parte del reconocimiento de que para superar la pobreza, la política social debe ser integral e incluyente y debe prevenir y atender las causas de la pobreza por encima de los efectos de la misma (Idem, 2001: 38).

La orientación de integralidad de la política de desarrollo social y humano se propone en dos vías principales: un enfoque territorial, que se concreta en la estrategia de atención a microrregiones y un enfoque complementario de atención específica a lo largo del curso de vida (PNDS, 2001: 39)

Desde siempre los desequilibrios en el desarrollo han ocasionado que la pobreza se concentre y agudice en determinadas regiones, dando lugar a disparidades importantes en el territorio nacional. Alcanzar el desarrollo económico, social y humano del país exige el logro de programas acordes con las necesidades, características y vocaciones productivas de las unidades territoriales. En este sentido, el énfasis sobre un enfoque territorial, implicará la confluencia de esfuerzos articulados, pero que contemplen acciones diferenciadas reconociendo los problemas particulares y concentrando los esfuerzos en torno a las prioridades regionales.

El enfoque territorial que se concreta en la estrategia de microrregiones, es prioritario y se aplicará bajo un esquema e integralidad, porque promoverá el desarrollo humano, productivo y la infraestructura de las comunidades. Será incluyente, porque alentará la participación de los diferentes actores de la sociedad civil. Será participativo, porque los agentes activos en la planeación, diseño, ejecución y evaluación de los proyectos serán los mismos grupos de población. Será democrático, porque las acciones a realizar se decidirán en común acuerdo con las

comunidades. Será corresponsable, porque todos los actores sociales asumirán compromisos concretos en el marco de un proyecto compartido (Idem).

4.5.2. Los ejes rectores del programa Contigo

Dentro de los ejes rectores de la política social, dos son los que versan sobre la participación ciudadana y se expresan de la siguiente manera: a) “generar una política social con, de y para los pobres” y b) “reforzar el tejido social, el desarrollo comunitario y la participación social”.

El primero supone que, una política social para la superación de la pobreza requiere de la participación activa de los pobres. Las políticas sociales y los programas deben tener como punto de partida el reconocimiento de las personas y las comunidades como sujetos de derechos y como actores potenciales del desarrollo. La intervención gubernamental debe fomentar e impulsar la colaboración y la corresponsabilidad de los beneficiarios para que también sean, al mismo tiempo, sujetos de las acciones. No basta trabajar para los pobres, es urgente trabajar con ellos (PNDS 2001: 78).

Esto significó promover una participación ciudadana de abajo hacia arriba, porque en esencia las personas en condición de pobreza saben lo que requieren. Lo que necesitan es la información, la capacitación y la asistencia técnica para hacer viables sus iniciativas y tomar decisiones informadas. Las políticas sociales en este período cambian la lógica corporativa anterior y pretenden convertirse en un espacio de ciudadanía activa y de democracia participativa.

Respecto a “reforzar el tejido social, el desarrollo comunitario y la participación social”, los ciudadanos deben utilizar su capacidad organizativa para impulsar la realización de sus proyectos y vigilar la calidad de los servicios gubernamentales. La fortaleza de una sociedad y la vitalidad de la democracia se encuentran en la capacidad de los ciudadanos para desarrollar capacidades organizativas y condiciones de confianza que faciliten la acción y la cooperación para beneficio del

conjunto social. El desarrollo democrático depende del uso que la ciudadanía haga de las oportunidades de expresión y de participación que haya desarrollado la comunidad a través de su historia (Ídem, 80). Sin embargo, es un programa que requiere evaluación y no está exento del clientelismo del partido gobernante.

Hasta aquí se han señalado los principios, objetivos, estrategias de acción y vertientes que se manejaron en los tres programas mencionados. Se puede observar que estos programas han dirigido sus objetivos y estrategias a la comunidad, familia y unidades territoriales, lo cual a simple vista se muestra que no hay una continuidad de focalización, por lo que en este sentido el combate a la pobreza se ha manejado un tanto disperso a pesar de que estos tres programas han estado inmersos en el marco del modelo de desarrollo neoliberal.

4.6. Los recursos en los programas

En términos presupuestales el Pronasol y Progresá son muy distintos. Pronasol ejerció durante sus primeros cinco años un total acumulado de 12 mil millones de dólares, es decir, un promedio de 2400 millones de dólares anuales (Cornelius, Craig y Fox, 1994: 8). Mientras el Progresá ejerció 1350 millones de pesos en 1997, 5668 millones en 1998 y 7714 millones en 1999, un promedio de 4910 millones de pesos al año, que equivalen a poco menos de 517 millones de dólares anuales (Zedillo, 1997 y 1998; Sedesol, 1999).

El peso relativo de los programas como porcentaje del PIB es también distinto. Entre 1989 y 1994 Pronasol representó en promedio anual el .51% del PIB. Por su parte, Progresá en 1997 representaba sólo el .04% del PIB (Zedillo, 1997 y 1998), y Contigo durante los años de 2000 a 2004 fue de 1.1 a 1.4% del PIB (Fox, 2005).

Así, a pesar del crecimiento constante de Progresá, estos datos nos muestran dos realidades completamente distintas. Por una parte, el Pronasol fue el eje de la política social salinista de combate a la pobreza; por la otra, Progresá fue uno de los

programas del gobierno Zedillista dirigidos a la misma tarea¹⁰. De hecho, Progresá en 1999 significaba solamente el 15.8% del total de los recursos presupuestados para combatir la pobreza (Sedesol: 1999). El Pronasol fue un programa de gran envergadura, Progresá es más pequeño y Contigo una continuidad de Progresá pero con mayor destino presupuestal; el gasto federal para este último programa ocurrió de esta manera.

Gasto federal ejercido para la superación de la pobreza por ejecutor y estrategia.

(millones de pesos)

Año	Total	Por ejecutor del gasto (Gobiernos)			Por tipo de estrategia			
		Federal	Estatales	Municipios	Desarrollo Capacidad	Desarrollo Patrimonio	Generación de Opciones de Ingreso	Protección Social
2000	61122.6	35359.9	10809.1	14953.6	30830.3	20417.0	9723.1	152.2
2001	69293.3	38755.1	126124	17925.8	36229.0	22213.8	10663.7	186.8
2002 1/	85592.3	50585.6	14523.4	20483.3	43661.2	27997.7	13545.1	388.3
2003	92176.7	55421.7	14496.7	22258.3	49366.3	30884.4	11206.7	719.3
2004 2/	109343.9	71275.8	14634.9	23433.2	56802.9	33242.3	14624.2	4674.5
2005	129408.9	87483.1	15478.7	26447.1	59982.7	43434.5	16966.3	9025.4

Elaboración propia con datos tomados del anexo del quinto informe de gobierno 2005. Desarrollo Humano y social.¹¹

Asimismo el gasto per cápita para la superación de la pobreza en el gobierno foxista fue de 607.8 pesos en el 2000, hasta alcanzar los 1,037.9 pesos en el 2004, (Fox, 2005); en cuatro años hubo un aumento de 430.1 pesos y en promedio anual fue de 107.7. El gasto público federal para la superación de la pobreza del gasto

¹⁰ Los otros dos rubros relevantes del presupuesto de combate a la pobreza son los relacionados con programas vinculados a los llamados Ramo XXVI y XXXIII.

¹¹ Debido a que la SEP actualizó la información relativa al gasto realizado vía ramo 33 en Telesecundarias, las cifras del gasto del Gobierno Federal en programas para superar la pobreza cambian desde 1998 a 2004, y en ese sentido se actualiza la información relacionada con dicho gasto.

1/ Para este año, cifras revisadas y actualizadas por la dependencia responsable.

2/ Cifras de presupuesto autorizado. Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público con base en la información proporcionada por las dependencias y entidades.

programable total fue de 8.2% y el gasto por ejecutor, es decir, a nivel federal, estatal y municipal para este ejercicio fue de: 65.2%, 13.4% y 21.4 respectivamente.

4.7. La articulación de los programas en el neoliberalismo

El tránsito hacia una economía de mercado ha sido impulsado por los tres últimos gobiernos mexicanos, pero las evidencias muestran que la liberalización de la economía no ha limitado la vulnerabilidad social sino que ha exacerbado añejas tendencias de desigualdad social y agudizado procesos de empobrecimiento y marginación. En ese contexto se han ubicado Pronasol, Progresas y Contigo. Estos se han enmarcado en una estrategia de crecimiento económico de bajo perfil, que ha sido acompañada por altos niveles de subempleo e informalidad. Según datos del INEGI para 1995 el 27.6% de la PEA se encontraba en situación de subempleo visible¹², para el 2000 era de 23.4% y para 2004 aumenta nuevamente, a un 26.1% (INEGI, 1995, 2000 y 2004).

El nuevo modelo económico, que empezó a fraguarse en los años ochenta, promovió una nueva inserción de nuestra economía en el mercado mundial, a través de la producción de artículos manufacturados. En este sentido puede afirmarse que esta estrategia favoreció a las grandes empresas exportadoras, que utilizan tecnología de punta, que son ahorradoras de mano de obra, que recurren a mercados poco sindicalizados y que favorecen el empleo eventual, así como una alta rotación de personal. Sin embargo, la estrategia ha desestimulado a la pequeña y mediana industria que cuentan con perfiles tecnológicos relativamente bajos, que emplea gran cantidad de mano de obra y se orienta al mercado interno (Cornelius, 1996: 181-198).

Ante este panorama, la eficacia de un programa como Progresas enfrentó serios retos, porque si consideramos su focalización en regiones rurales, su atención a una población fuera del mercado, sin tierras y sin ingreso, sus objetivos de proporcionar

¹² Trabajadores que laboran menos de 35 horas a la semana.

educación básica, salud y alimentación como lo hemos señalado, no parecen suficientes para garantizar que sus beneficiarios obtengan en el mediano plazo una nueva y mejor posición en la sociedad y mucho menos fuera de la pobreza.

Mas bien pareciera ser que quienes fueron beneficiados por el programa no encontraron trabajo en el campo, donde residen, ya que invertir en él no es una prioridad federal. De igual forma, el acceso a una educación básica (primaria y/o secundaria) que no intenta capacitar a los individuos para competir en el plano nacional o internacional, no fue tampoco una vía para garantizarles la superación de su situación socioeconómica a través de su eventual participación en mercados de trabajo urbanos.

Respecto al Pronasol quien se orientó con el objetivo explícito de combatir la pobreza en tres vertientes: 1) bienestar social, con énfasis en salud, educación, vivienda, alimentación, servicios básicos y regularización de la tenencia de la tierra; 2) producción, para elevar las capacidades productivas de las comunidades y el empleo; y 3) desarrollo regional, para la construcción de infraestructura con impacto regional, seguido de cuatro principios fundamentales en su operación como el respeto a las iniciativas y forma de organización de los individuos, plena participación, corresponsabilidad y transparencia en el manejo de los recursos, sus resultados fueron llamativos, pues con bajos recursos se beneficiaron, en su bienestar social, más de 25 millones de personas, bajo su vertiente productiva se habrían beneficiado más de un millón de productores, 46 pueblos indígenas además de empresarios del sector social, mujeres, niñas y jornaleros; finalmente, en su vertiente de desarrollo regional, se habría beneficiado a más de 97% del total de los municipios del país (Sedesol-Secodam, 1994). Desde luego estos son solo datos oficiales.

Sin embargo a pesar de esto, no alcanzó a cubrir la población objetivo en sus diversas necesidades, que para 1994, año en que finalizó el gobierno de Salinas, alcanzaba a más de 40 millones de personas, de las cuales 14 millones se

encontraban en pobreza extrema. Por otro lado el programa antepuso los servicios urbanos sobre la producción, impidiendo la conformación de proyectos productivos en el ámbito urbano, de tal forma que tampoco logra con estas acciones insertar a los pobres en una mejor dinámica nacional e internacional, además de que el combate a la pobreza extrema no se convirtió en una realidad.

Con ese telón de fondo resulta pertinente recordar a Amartya Sen, para quien la evaluación de instituciones, políticas o programas sociales, en términos de justicia debe centrarse en el análisis de la libertad real que confieren a las personas para elegir su modo de vida (Sen, 1997). En ese tenor, es evidente que la interacción entre la política económica y los programas de política social enunciados cierran las posibilidades para que los beneficiarios de estos programas sigan viviendo como hasta ahora lo han hecho en sus lugares y condiciones de pobreza, volteando así, por la supervivencia, al camino de la migración a nuestro país vecino del norte.

A pesar de que Progresá pondera favorablemente un segmento de aquellos a quienes les va peor en nuestra sociedad, lo cierto es que su sentido de justicia parece limitado, pues se reduce a garantizar un mínimo de cosas vitales: salud, educación básica y alimentación a niños, niñas de familias extremadamente pobres, así como a sus madres. Sin embargo, la simple posesión de estos bienes, si Sen tiene razón, no debe tomarse como un indicador real de bienestar, pues sólo son medios para alcanzarlo, es decir, recursos para conferir libertades y capacidades de elección a sus poseedores. Para Sen la calidad de vida que logra una persona depende de su capacidad para elegir entre diversos modos de vida a su alcance.

En este tenor faltaría analizar si CONTIGO, que es una continuación de Progresá y que cataloga a la pobreza en pobreza alimentaria, de capacidades y de patrimonio logra con esta nueva focalización insertar a los pobres en una mejor dinámica nacional e internacional, ya que la tendencia en la estrategia económica neoliberal es que la interacción entre la política económica y la política social implementada en los dos programas de política social anteriores a este, no han abierto las posibilidades

para que los beneficiarios de estos programas dejen de vivir en condiciones de pobreza.

La evaluación “La pobreza en México: una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia del gobierno”, realizado en el 2003 por el Banco Mundial, es quizás la evaluación externa más rigurosa que se ha hecho recientemente. Sería imposible en este trabajo analizar cada una de las temáticas abordadas, por lo que únicamente se comentarán algunos puntos.

En esta evaluación se afirma que México reconoce explícitamente las múltiples dimensiones de la pobreza y las dimensiones complementarias de la acción pública como son desarrollo humano, generación de ingresos, acumulación de activos físicos y protección social. En un segundo término, la acción gubernamental incorpora esto dentro de un esquema del bienestar y la pobreza a lo largo del ciclo de vida de los individuos y hogares. Esta evaluación señala que “no es común tener un enfoque tan bien desarrollado y coherente para evaluar la pobreza y enmarcar la planeación como parte de las políticas oficiales”. No obstante se consideró que el programa CONTIGO ha avanzado pero es difícil de evaluar. Hay muchas actividades sectoriales importantes que están dentro del ámbito de CONTIGO, así como unos cuantos programas que abarcan múltiples dimensiones, de los cuales los más importantes son Oportunidades, Microrregiones y Hábitat. Sin embargo, con la excepción parcial de programas como estos que se acaban de mencionar, en general no queda claro cómo el gran número de sus programas se relaciona con el enfoque integral que es el núcleo de éste. En efecto, el manejo del grueso de las políticas sociales y económicas que afectan a los pobres parece que sigue concentrado en los sectores y en las secretarías con poca integración a CONTIGO para la toma de decisiones. Además, se mencionó, hay una considerable variación en la focalización de los programas sociales, y una especial debilidad en la vinculación entre los programas sociales y económicos.

Asimismo se señaló que existen muchos retos. Entre los programas aún falta mucho para el logro de los principios de CONTIGO. En muchos sectores la calidad de los servicios no es adecuada; las políticas sociales para los pobres extremos están bien desarrolladas pero no tanto así las políticas para el crecimiento de sus ingresos. Hay todavía mucho por hacer en relación a la pobreza moderada, sobre todo para incrementar la productividad de los empleados por su cuenta y las empresas informales. La mayor parte de los individuos que viven en pobreza extrema y moderada siguen estando fuera del sistema de protección social formal y enfrenta riesgos de salud, desempleo o falta de ingresos en la vejez. También, hay importantes problemas institucionales que enfrentar, desde el fortalecimiento de la rendición de cuentas, especialmente en los gobiernos estatales y municipales, hasta la incorporación social de los grupos excluidos y la vinculación de las evaluaciones rigurosas con una administración basada en resultados.

Por otra parte, se espera que con la reciente Ley de Desarrollo Social que entró en vigor a finales de 2003, y que establece los principios y las pautas generales para dar forma e institucionalizar una política social del estado que trascienda las políticas sexenales, mejoren las condiciones de vida de los que se encuentran en condiciones de pobreza. La Ley establece la creación de la Comisión Nacional de Desarrollo Social, el Consejo de Evaluación, la Comisión Intersecretarial y el Consejo Consultivo Ciudadano de Desarrollo Social, que tendrán a sus miembros de la sociedad civil y las disposiciones presupuestales para los programas de desarrollo social que permitirán la planeación y coordinación eficaz de las políticas sociales en México. Dicha Ley viene a institucionalizar la política social en México a través de una serie de organismos que supervisan las políticas y la implementación del desarrollo social.

4.8. Los cambios de política social en México y la incorporación del desarrollo humano.

Realmente ¿qué cambios se dieron en los tres últimos gobiernos mexicanos en política social? El sexenio de Carlos Salinas de Gortari -1988-1994- fue el escenario

de la consolidación del nuevo modelo de política social en México. Hay que recordar que este nuevo gobierno surgía de un proceso electoral bastante cuestionado y en medio de una grave crisis económica. Los retos no eran fáciles. Sin embargo, se admite que durante este gobierno hubo tres cambios importantes en las políticas sociales:

- En el nuevo papel que se otorgaba al Estado como actor comprometido con la justicia y el bienestar, la política social se colocó como el centro y eje de la acción pública, prueba de ello fue el incremento significativo que se dio al gasto público durante ese sexenio, pasando de 21% a 55% del presupuesto de gasto federal (Warman, 1995:15).
- Bajo los nuevos paradigmas del desarrollo, la política social se planteó como objetivo primordial el acceso de toda la población a un nivel básico de servicios, lo que podía satisfacerse en distintas modalidades y con la participación de actores sociales y privados.
- Un tercer cambio radicó en que la población se vuelve corresponsable de la política social, mediante una mayor participación.

Todos estos cambios y sus estrategias se condensaron en el Pronasol que ya hemos abordado y que fue el principal instrumento de política social de Salinas de Gortari. Otro aspecto relevante de este sexenio fue la creación de la Secretaría de Desarrollo Social como una institución destinada a la atención de los problemas de pobreza y a la implementación de programas y proyectos productivos para su solución. Quince años después como ya se mencionó, se crea la Ley de Desarrollo Social.

Las estrategias emprendidas en este nuevo estilo de política social promovían la participación social, a través de la descentralización de recursos y programas hacia los gobiernos estatales y municipales, como una forma de acceder a la democracia y la equidad, aunque en la práctica hubo muchas limitaciones para que ésta pudiera darse de manera efectiva, además de ser excluyente; en tanto que sólo reconocía la participación de grupos organizados políticamente. Ejemplo claro de esta afirmación

es el Pronasol que promovía la participación mediante los comités de solidaridad, cuyos integrantes, en algunos casos, eran electos por las autoridades políticas porque tenían afiliación partidista; lo que ya de entrada limitaba la participación.

El siguiente sexenio que estuvo al mando de Ernesto Zedillo -1994-2000- dio continuidad a la estrategia que se había comenzado años atrás. En su programa de gobierno, el desarrollo social se concebía como integral, incluyente, participativo y federalista. Bajo estos términos, la política social siguió teniendo como objetivo principal erradicar la pobreza y sus estrategias continuaron por el rumbo de la descentralización bajo el lema de “nuevo federalismo”, que ponía por sobre los otros dos ámbitos de gobierno a los municipios. En la práctica fueron tres los ejes de acción de las políticas sociales en este gobierno:

- La atención focalizada de los grupos en pobreza extrema a través del programa de educación, salud y alimentación (Progresá).

- La reforma a la seguridad social, materializada en las transformaciones del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), que pretendían asegurar su autofinanciamiento, y la reforma al sistema de pensiones con la creación de las AFORES.

- La descentralización de las políticas sociales mediante la distribución del presupuesto del ramo 26 (desarrollo regional).

Puede asegurarse que durante este sexenio tampoco se lograron los objetivos de eliminar la pobreza y por ende, del desarrollo social; ya que las cifras dan muestra de un incremento alarmante de la pobreza durante los últimos años de la década de los noventa.

De esta manera se llega a la política social del gobierno de transición: la recuperación del desarrollo humano. Sumado a la espera del siglo XXI que llegó con muchos cambios en el mundo, el caso de México estuvo marcado por un hecho trascendental: la alternancia política en el poder que se dio con el triunfo de Vicente Fox 2000-2006, lo que abrigó la esperanza de encontrar solución a tantos problemas

sociales generados por el viejo sistema político que se mantuvo en el poder durante 70 años. Con este hecho, la democracia pasó su prueba más difícil, como diría Casino (2000) con la alternancia se concluyó la fase de transición democrática y se inició la etapa de instauración democrática.

Los retos para este gobierno quizá son más difíciles, pues tenía que demostrar su capacidad para responder a viejos problemas como la pobreza, la corrupción, la injusticia y la ausencia de derechos. Este gobierno trata de combinar el crecimiento económico con el desarrollo humano¹³, de recuperar las ideas que se formularon desde la cumbre de Copenhague¹⁴ y que los dos sexenios anteriores no pudieron cumplir.

La política social ocupa un lugar preponderante por los niveles de pobreza. En el discurso político se retoman los planteamientos del desarrollo humano fundamentado en los ideales de democracia, equidad y justicia social y se asocian a ello los derechos económicos, sociales y culturales, por considerar que el cumplimiento de éstos permite avanzar hacia una mayor igualdad de oportunidades. De esta forma, el Programa Nacional de Desarrollo Social de Vicente Fox, asume como objetivos los siguientes (Sedesol, 2002).

Reducir la pobreza extrema: esto significa que ningún mexicano tenga que vivir sin satisfacer sus necesidades básicas y sin gozar de una vida digna que le permita contribuir a su bienestar, y al desarrollo humano social y económico del país.

¹³ A diferencia del crecimiento económico el desarrollo humano se refiere a los valores humanos imprescindibles para lograr una óptima calidad de vida, no solo promueve un crecimiento económico sino también distribuye equitativamente sus beneficios.

¹⁴ La Cumbre de Copenhague fue un móvil en la percepción predominante que existía sobre el desarrollo en el mundo. Por primera vez, la comunidad internacional se proponía realizar mejoras materiales en aspectos importantes y a menudo ignorados sobre cuestiones sociales, lo que llevó a colocar el asunto de la pobreza en el centro de las discusiones, aceptando que su solución se constituía en la vía más importante para alcanzar el desarrollo. De esta forma en la cumbre se afirmó que el mercado por sí solo no sería la fórmula para erradicar la pobreza ni lograría la equidad, la sustentabilidad y la seguridad humana necesarias para alcanzar el desarrollo. Frente a ello se propuso como alternativa el desarrollo humano.

Generar igualdad de oportunidades para los grupos más pobres y vulnerables; esto es, que todos tengan acceso real a las oportunidades para que con su propio esfuerzo alcancen un mejor nivel de bienestar.

Apoyar el desarrollo de las capacidades de las personas en condición de pobreza; es decir, que todos dispongan de un conjunto mínimo de capacidades para acceder plenamente a las oportunidades con el fin de alcanzar y mantener un nivel de vida con calidad y dignidad.

Se trata de un programa que, al igual que los dos anteriores, promueve la participación bajo el lema “una tarea contigo” como concepto representativo de democracia, pretendiendo que ésta se logre mediante la ampliación de capacidades y conocimientos; lo que en la visión del desarrollo humano se denomina “capital humano” y que requiere para su fomento, de avances significativo en los rubros de educación, salud y alimentación.

Al hacer un balance general de estos sexenios puede decirse que, en efecto, las políticas sociales tuvieron cambios importantes, aunque en la práctica sus estrategias no lograron pasar del asistencialismo a la inclusión y participación por lo que la democracia, pobreza y la equidad continúan en la espera, a pesar de que en este último sexenio, se dio históricamente la alternancia en el poder y estaría basado en los planteamientos del desarrollo humano.

4.9. La participación en los programas

Una constante en el discurso neoliberal cuando se aborda lo social, alrededor de la estructuración de programas de combate a la pobreza, es que éstos son presentados como estrategias políticas que alientan a los pobres a que se organicen y se conviertan en los principales actores de la política social (Lerner, 1996: p.14). Sin embargo, en el caso de Progresía aunque el texto del programa señala que “la participación comunitaria es un elemento fundamental para el buen desarrollo del

Programa y el logro de sus objetivos” (Progresía 1997: 6), en los hechos desplazó su foco de operación del nivel comunitario al familiar, lo que se tradujo en una separación al no utilizar las estructuras organizativas constituidas por el Pronasol, que como hemos señalado se denominaban “comités de solidaridad” y en el cual sí se observó una participación comunitaria aunque dirigida. Sin duda, ello se tradujo en una pérdida de recursos organizativos, que de manera muy clara es imputable a problemas de orden político. Esta situación ejemplifica una de las tendencias más notorias que generan incertidumbre alrededor de este tipo de programas: la discontinuidad.

Este cambio de énfasis implícitamente estuvo ligado al carácter populista de Pronasol y el control político que el ex presidente Carlos Salinas aparentemente tenía sobre algunos de los comités de solidaridad, los cuales eran empleados con propósitos electorales o como contrapesos dentro de la maquinaria del PRI.

Este asunto del cambio organizativo tiene también otra arista: la tendencia a reconcentrar una dosis de poder que el Estado había trasladado a las organizaciones comunitarias y Organizaciones No Gubernamentales (ONG's), de tal suerte que la despolitización de estos segmentos de la sociedad puede interpretarse como una recentralización política que va a contracorriente del paso de un Estado Benefactor a una sociedad del bienestar, que supervisa y controla las cuestiones sociales. Sin este tránsito es difícil pensar en el fin del viejo orden estatista.

Progresía contribuyó a desarticular el tejido de comités de solidaridad, que según datos oficiales de 1993 habían llegado a 150 mil y estaban ligados a proyectos desarrollados en 378 municipios del país, (Carlos Salinas, 1993:66), asimismo este programa apareció como un programa más técnico, menos politizado que el Pronasol, pero más centralizado, con alcances menores, menor coordinación con el resto de la política de combate a la pobreza y promotor de una participación social de baja intensidad, en la medida que establece como espacio de operación el interior de

las familias beneficiadas, en lugar de favorecer formas de organización social autónomas con una base comunitaria.

Contigo que se desarrolló bajo los planteamientos del desarrollo humano en los cuales se pretende lograr una óptima calidad de vida y una distribución equitativa de beneficios, también es un programa que promueve la participación social aunque con muy baja intensidad y se da en sus programas más representativos como hábitat, microrregiones y oportunidades. Sin embargo, hay una considerable variación en la focalización de los programas sociales, y una debilidad en la vinculación entre los programas sociales y los económicos.

Hay muchos vacíos todavía en torno a la participación de la sociedad, pues prevalecen los modos de acción tradicionales del Estado y las decisiones siguen dándose de manera vertical. Si bien hay voluntad política para superar los retos, no es suficiente, pues se requiere de políticas y programas que tengan una aplicación real, que dejen atrás el discurso político. Lejos de expandir las capacidades, como se pregona en el actual discurso de la política social, se siguen adoptando medidas que únicamente asisten o suplen carencias y que escasamente promueven la participación social. En este sentido, ¿hasta qué punto esas políticas pueden propiciar la participación social, la conservación y cohesión de la comunidad o la conformación de redes y lazos de confianza y de intercambio recíproco que fortalezcan el desarrollo social y que sean, al mismo tiempo, una alternativa de superación digna de la pobreza, es decir, una forma mediante la cual los grupos pobres desarrollen capacidades para superar su propia pobreza, si las decisiones y directrices vienen marcadas con un alto grado de verticalidad tanto del gobierno como de los organismos internacionales?

Quizá una de las causas que motiva que los programas no obtengan mejores resultados es su corta duración, parecen estar condenados a existencias relativamente efímeras. Su falta de institucionalidad hace que los objetivos que se proponen no se realicen, lo que los convierte en mecanismo de asistencia social y no

en instrumentos eficaces para superar la pobreza. Tal vez la suma de las focalizaciones de cada uno de ellos y mediante una visión integral, se lograría un combate más atinado o eficiente para la superación de la pobreza.

Finalmente, en México, se observa que la participación ciudadana en las políticas sociales ha sido diseñada básicamente en torno a dos variables: la lógica del bienestar económico y un tipo de participación corporativo. Sin embargo, pese a esta realidad, se observan ciertas transformaciones en el peso de ambas desde el gobierno de Ernesto Zedillo. Esta participación va de la mano con los procesos de democratización que suceden en México, lo que permite el surgimiento de un contexto en donde los procesos de individualización van incluyendo una profundización de la ciudadanía moderna en el país. Esta participación en las políticas sociales entre 1988 – 2004, se aprecia de la siguiente manera:

Antes de 1988 el bienestar económico era importante, las capacidades se tomaban parcialmente en cuenta, la exclusión social era una variable a tener en cuenta y la participación ciudadana era corporativa. En 1988-1994 también es importante el bienestar económico, las capacidades no se toman en cuenta, la exclusión social era una variable a considerar y la participación ciudadana es corporativa pero aparecen los primeros indicios de participación ciudadana no corporativa.

En 1995-2000 es importante el bienestar económico, las capacidades y la exclusión social aparecen en el discurso de las políticas sociales y la participación ciudadana es corporativa. Finalmente para 2001-2004 continua siendo importante el bienestar económico, aparecen programas concretos en donde la variable de las capacidades es tomada en cuenta, en la exclusión social, se visibilizan los excluidos pero con una lógica paternalista y en la participación ciudadana las relaciones corporativas a nivel federal se diluyen pero a nivel estatal se refuerzan.

CONCLUSIONES

Este trabajo se ha instalado en la reflexión académica acerca de la relación entre pobreza, políticas sociales, democracia y participación ciudadana, haciendo un acercamiento general entre los programas de política social, su focalización, estrategias y cambios dentro de la hegemonía neoliberal. En un escenario en donde se da la articulación de factores nacionales y directrices internacionales existiendo un desencuentro entre lo que se dice y se hace, manteniendo al margen la participación ciudadana a pesar de estar en el discurso nacional.

La preocupación central fue indagar la influencia que tiene la democracia y la participación ciudadana en la construcción de las políticas sociales, ya que la participación ciudadana ha sido más una dramaturgia en la elaboración de las políticas sociales que una actividad real con consecuencias en la elaboración democrática e inclusiva de las mismas, asimismo, identificar los cambios de política social ocurridos durante 1988-2004, considerando al Estado, la ciudadanía y las políticas sociales que de cierta manera modificaron sus lazos al terminar el estado benefactor.

Se continúa con la idea de que el alto nivel de verticalidad en la elaboración e implementación de las políticas sociales explica su bajo nivel de impacto en la mejora de las condiciones materiales de vida. Las Agencias internacionales son los actores centrales que han definido los sistemas de prestaciones sociales y estandarizan el diseño de los programas sociales, como la focalización, descentralización, la promoción de la participación ciudadana de los pobres en los programas sociales y la dotación del capital humano.

Entonces ¿Cuál es el impacto de las definiciones de democracia y participación? En México tenemos un régimen democrático. La mayoría de los mexicanos, el 2 de julio de 2000, fecha histórica por la alternancia que se da en el poder, votamos por el partido que nos gobierna y, nuevamente el 2 de julio de 2006 volvimos a la misma operación con unas elecciones cuestionadas por una diferencia mínima de votos

pero que a nivel nacional queda la duda de la verdad. Actualmente ¿De qué ha servido si cada día estamos más pobres y una minoría cada día está más rica? ¿Es fruto de la democracia que cada día desaparezcan más micros y pequeñas empresas y en su lugar nazcan grandes emporios extranjeros? ¿Es fruto de la democracia que crezca exponencialmente la delincuencia y el estado de indefensión? ¿Eso es democracia?

Se considera que la democracia en México debe combatir la pobreza si se quiere progresar ya que si no lo hace estaríamos hablando de una democracia incompleta. Asimismo, para combatir la pobreza es necesario que se actúe en dos direcciones: por un lado, poner en orden las políticas económicas y, por el otro, tener un sistema político transparente, que no sea ambiguo y con un lugar para todo el mundo; situación que es cuestionable en el país en que vivimos. Sin embargo, se puede decir que la democracia está permitiendo que los pobres puedan hacer valer sus derechos uniéndose para alterar e incidir en las condiciones de gobierno que sólo favorecían a las clases privilegiadas, aunque pensar que la mayoría deprimida del mundo pueda de hecho mediante el pacífico ejercicio democrático variar el reparto de la riqueza, hoy por hoy, sigue siendo una esperanza, que quizá algún día llegará.

Debe reconocerse que existe una vasta literatura sobre participación ciudadana, existe una variedad de conceptos que suelen asociarse en forma natural al concepto de participación, tales como capital social, empoderamiento, control social, etc. Si bien esta literatura es de gran interés y aporta un marco amplio para entender el tema de la participación, nuestra aproximación se centró en participación en políticas y programas de reducción de la pobreza, al ver a la participación como un proceso por medio del cual los interesados influyen y comparten el control de las iniciativas, decisiones y recursos que los afectan.

Uno de los aspectos claves del proceso de participación es la eficacia de la misma, en otras palabras, ¿sirve de algo el utilizar algún procedimiento participativo?, ¿en qué medida esto contribuye a mejorar mis condiciones de vida y las de la comunidad

en la cual estoy inserto? Se considera que para que exista participación de los beneficiarios en programas públicos debe ocurrir una oferta participativa, los beneficiarios deben interesarse en ella, pero sobre todo, hacer uso de esa oferta, la cual debe conducir a algo relevante para sus vidas. En este sentido la participación ciudadana, es clave para transparentar lo estatal y crear condiciones para consolidar una gobernabilidad democrática, ya que por un lado se han construido las políticas sociales y por otro, la participación social generalmente es el resultado de sus consecuencias negativas. Tal vez obedezca al hecho de que la participación ciudadana se ha concebido desde arriba tanto en las políticas sociales universales como en las focalizadas.

Dado que la participación es un proceso, no corresponde necesariamente cualificar a la participación en los programas como acertados o desacertados, ya que esto dependerá fundamentalmente del programa que se trate y los objetivos que se han trazado para este. Lo importante es que los programas de política social se nutran de las iniciativas y participación ciudadana en el desarrollo de sus propuestas para adquirir mayores contenidos democráticos y se sustancie ciudadanamente los programas destinados al combate de la pobreza.

En el pasado la política social privilegió a los sectores medios y no a los más pobres, procuraba proteger a los núcleos de trabajadores calificados y sindicalizados para lograr así su apoyo político. Ahora, las políticas selectivas que la estrategia global neoliberal recomienda tienen por objetivo los sectores más pobres del campo, de las zonas indígenas y de las urbes donde las políticas sociales previas no llegaban. Estas políticas sociales “selectivas”, al menos discursivamente, buscan desarrollar políticas integrales de atención a los sectores más excluidos y marginales, con la participación de los beneficiarios, sin embargo causan exclusión porque sólo se privilegia a los beneficiarios de la focalización construyéndose una noción segmentada de las necesidades y derechos de los ciudadanos. Por lo que continua siendo el auténtico desafío de la política social, brindar condiciones de equidad social y promover crecientemente la igualdad de oportunidades.

La exhaustiva revisión realizada sobre la literatura académica se puede agrupar en torno a dos posiciones que han abordado las políticas sociales, la primera se refiere a la línea estadocéntrica, que marca la existencia de servicios centralizados, altos costos administrativos, intervencionismos estatal y dispersión de recursos, que se considera como las características generales del antiguo estilo de desarrollo, en donde el estado era el principal garante de la justicia social y en donde se favorecía la acción colectiva y organizada, y la segunda, la mercadocéntrica en la que se libera al Estado de los compromisos contraídos durante la vigencia del estado del Bienestar y surge la extensión de la lógica de mercado a las relaciones sociales, favoreciendo la competencia y la acción individual, impulsando la intervención estatal selectiva, un mercado como mecanismo central de asignación de recursos y criterio de justicia y de igualdad de oportunidades.

Las políticas sociales surgidas desde la óptica neoliberal se basaron en el individuo, el mercado y la dimensión material, por sobre la colectividad y el estado. En este marco analítico se definió a la pobreza, concepto fundamental para dimensionar y direccionar el carácter de la política social, desde un punto de vista economicista, material e individual.

En este sentido, han jugado un papel importante las agencias internacionales para la definición de la pobreza así como las diferentes mediciones que de ella se han hecho. Mientras que estudiosos como Damián y Boltvinik afirman que las políticas sociales mexicanas dentro del neoliberalismo han generado más pobreza estas agencias han definido niveles de pobreza para nuestro país establecidos en distintas conceptualizaciones como el ingreso de dos dólares o de un dólar diario por persona. Entonces ¿Cuál sería la política pública que nos daría sustentabilidad? pudiera ser que transformando las demandas sociales en políticas públicas y que comiencen a romper los circuitos de reproducción de desigualdades, se pueda combatir eficientemente a la pobreza y aumentar los niveles de bienestar de la población.

La pobreza se le ha atendido por más de quince años focalizándola, dividiendo a los indigentes, en pobres, pobres extremos, pobres de capacidades, pobres alimentarios, pobres de patrimonio, es decir, considerando una diversidad de pobres o una variedad de adjetivos y calificativos y a pesar de ello, ésta continúa. Con salinas de Gortari se empezaba a construir y a considerar la focalización como nueva forma de atención de la pobreza, los cuadros burocráticos en la materia aprendían y emprendían nuevos métodos para ajustarse a esta modalidad y a la corriente neoliberal; en el sexenio de Zedillo se pensó que se tenía la experiencia para conducir la política social de manera acertada, toda vez que ya había pasado seis años de manejo y conducción de las políticas sociales bajo la corriente neoliberal, y con Fox ya existe gente más especializada para atender este tema, sin embargo, al contrario, la pobreza ha aumentado. La combinación de los diferentes actores sociales como la democracia, la continuación del corporativismo, la baja participación ciudadana, la toma de decisiones apartadas del ciudadano, la nula representatividad social de los gobernantes que no limitan la actuación de su poder y afectan en consecuencia la conciencia de ciudadanía, la influencia desde los organismos financieros internacionales y la simulación democrática en estos programas, pueden explicar los bajos resultados en el combate y eliminación de la pobreza.

Se puede afirmar que siempre ha existido una pobreza estructural que se da en los sectores marginados de la sociedad que tradicionalmente han permanecido excluidos del circuito formal de la economía a causa de una estructura de producción compleja, y que sólo tienen un acceso limitado e insuficiente a las ofertas de empleo y educación. Sin embargo derivado de todas las series de medidas económicas propuestas e implementadas por los organismos internacionales, surge un nuevo tipo de pobreza, que es el que comprende a los grupos sociales que fueron expulsados, a consecuencias de las crisis económicas y de la política de ajuste estructural; es decir, trabajadores y empleados que fueron despedidos de las empresas públicas o privadas y del servicio público, lo cual al no tener una forma de generar ingreso cambia su condición a la pobreza. Transcurrido este periodo de cambios en el actual esquema económico del neoliberalismo, el aspecto distributivo estuvo ausente entre

los objetivos de las grandes transformaciones financieras, por lo que se observa como resultado el aumento de la pobreza y el deterioro de la llamada clases medias, es decir, el crecimiento y la equidad fueron equivocados.

Se considera que en la medida en que la política de desarrollo surja de abajo hacia arriba con las características propias de cada comunidad, en ese tenor se logrará que el país tenga un desarrollo sostenible y sustentable y así, los ciudadanos no pierdan la oportunidad de que organizados participen en el mejoramiento de sus condiciones de vida.

La democracia que ha estado presente en las políticas sociales de los últimos años ha dependido de las condiciones socioeconómicas, estructuras estatales y prácticas políticas del país, pasando por alto o dejando en segundo plano a los ciudadanos que son el elemento más característico de ella.

Quien imaginara que una vez lograda la democracia, se resolverían los problemas políticos, sociales, -como la pobreza y desigualdad-, económicos etc., ha tenido una desilusión, al ver que la democracia no necesariamente es más eficiente que otra forma de gobierno en el terreno económico, administrativo, social y político. Aun no se forman instituciones políticas que puedan lograr los vínculos con la sociedad civil y programas de política social que permitan la vinculación suficiente con las necesidades precisas de los pobres, toda vez que las decisiones políticas no se han tomado en un nivel estrecho o cercano al ciudadano, es decir, una consolidación de la correspondencia entre demandas sociales y ofertas políticas.

La participación ciudadana ha sido un instrumento funcional para el control social y mantener el equilibrio político, más que de influencia en las decisiones políticas tomadas por el Estado, sus instituciones y programas sociales. Asimismo, se ha convertido en el elemento ausente en los programas de política social revisados, ya que a pesar de que se maneja su incorporación en el discurso, las políticas de los programas ya están diseñadas desde la cúspide estatal, quedando solo en el papel el simulacro de la misma.

Teniendo como influencia el neoliberalismo, la política económica de México potencia el poder del mercado, debilita al Estado y traslada responsabilidades sociales a la sociedad civil, en este sentido el estado mexicano que desarrollaba las demandas de la población de forma corporativa, autoritaria y vertical, abrió espacios participativos ligados a los programas sociales, convirtiéndose en un elemento principal de la política social impulsada desde los organismos internacionales. La participación considerada como capital social se incorporó desde los organismos internacionales como un elemento para efectivizar los programas de asistencia social pero al mismo tiempo para que los ciudadanos se convirtieran en apoyo político de la estrategia neoliberal, precisamente este rasgo peculiar de dicha estrategia es el impulso de la participación de los pobres en los programas de focalización. Como respuesta al apoyo social que reciben se convierte un intercambio de apoyo político por bienestar.

La democracia y participación ciudadana son conceptos que han impregnado todo el país. Sin embargo, pese a que el propósito de los programas de política social expuestos es el de combatir la pobreza y para ello señalan que en sus estrategias y ejes rectores se incluye la participación social, la democracia y respeto a formas de organización comunitaria, la observación empírica y las cifras de pobreza a la alza han señalado que los niveles de pobreza en 2000 son casi iguales a los de 1968, existiendo así poco más de tres décadas perdidas; el Banco Mundial basado en el ingreso, observa que el 43% de la población mexicana se ubica por debajo de una línea de pobreza equivalente a dos dólares diarios por persona y 18% cuando se considera una línea de un dólar diario por persona. En 2003 esta institución marcó que cerca de la mitad de la población vive por debajo de la línea de pobreza y alrededor del 20% vive con un ingreso insuficiente para satisfacer las necesidades de alimentación que a pesar de una reducción significativa en la pobreza de ingreso desde la crisis de 1994-1995, incluyendo el periodo más reciente de 2000-2002, la incidencia de pobreza sigue cerca de los niveles prevalecientes hace una década. Por su parte la CEPAL indica que 38% de los hogares se encuentran en condición de pobreza al comparar una canasta de bienes básicos contra los ingresos familiares y que 13% de los hogares están por debajo de la línea de indigencia.

Esto muestra que es un proceso lento que aún no logra tener los impactos deseados. Asumimos, las acciones continúan desarrollándose con un alto grado de decisión estatal centralizada, que han redundado en el bajo impacto de las políticas sociales sobre los grupos excluidos, los cuales solo han sido receptores de la verticalidad estatal. Pero, si bien no podemos sustraernos de toda la dinámica e instituciones neoliberales, no significa que la población se paralice y no haga nada ante los efectos del neoliberalismo.

La política social tiene que visualizarse como construcción de igualdad, de justicia distributiva, no se puede seguir planteando un “social” como simulacro: lucha contra la pobreza; metas para erradicarla; trabajo con los pobres y compromiso con ellos mismos, mientras aumenta la desigualdad y las disparidades. Uno de los resultados de la implantación de gobiernos neoliberales y de los cuales México fue afectado, es que en las estructuras gubernamentales se ha producido una división marcada: por una parte, los que se ocupan de lo social y de la pobreza y por otra quienes se preocupan de lo económico. Éstos últimos tienen prohibido o están apartados de pensar en objetivos como igualdad, reducción de la pobreza, protección de la población. Su criterio casi único es la eficiencia y, a veces, el crecimiento de modo tal que se va desarrollando en esas áreas una insensibilidad social. Esto no era así antes del neoliberalismo. Todas las áreas gubernamentales al ocuparse de sus asuntos, fuesen agrícolas, industriales, de comunicaciones, introducían en sus programas criterios para el bienestar. Ahora no es así; ahora el bienestar social y el combate a la pobreza son tareas sólo de las secretarías especializadas en ello de manera que se ahonda la separación entre lo económico y lo social.

Respecto a los programas de política social, Pronasol ve a la pobreza como la falta de servicios públicos básicos y como la falta de actividades productivas que generen un ingreso monetario a la comunidad, las acciones para combatirla fueron mejorar la provisión de servicios –alcantarillado, pavimentación, drenaje, electrificación, caminos rurales etc.-, el llamado piso social básico que mejoraría el nivel de vida de

los mexicanos, y la generación de actividades productivas que incorporara a los pobres a la vida económica moderna.

Por su parte el Progreso sitúa a la pobreza como aquella que tiene su origen en la falta de una adecuada educación, alimentación y salud desde el seno familiar y opciones de vida desde la infancia, lo que llama un “problema transgeneracional”. “Contigo” ubica a la pobreza en pobreza alimentaria, de capacidades y de patrimonio, con la modalidad de dirigir sus acciones a unidades territoriales mejor conocidas como “microrregiones”, en donde se buscará promover el desarrollo humano, productivo y la infraestructura de las comunidades. En concreto, mientras que la unidad de focalización del Pronasol fue la comunidad y la de Progreso la Familia, la de Contigo son las microrregiones.

En este sentido, es claro que no hay una continuidad en los principios programáticos de los programas, ni una participación activa que verdaderamente involucre al ciudadano pobre. Las unidades de focalización son distintas y atienden, miden y focalizan de manera desigual. Por lo tanto, los resultados de disminución de la pobreza no pueden ser alentadores o con pronóstico de mejora. Si en cada sexenio se reinventa la política social desde arriba, con la gran ausencia de participación ciudadana en la práctica aunque está presente en el discurso, no se alcanzarán logros sustanciales y sustentables.

Es visible que a más de 18 años de estar inmersos en el neoliberalismo, la pobreza no ha sido posible erradicarla, a pesar de que los gobiernos han buscado afrontarla a través de acciones, estrategias y políticas que la han referido como la necesidad de mejorar la provisión de servicios públicos, impulsar actividades productivas que generen un ingreso a la comunidad, atenderla como un fenómeno multidimensional y transgeneracional que tiene su origen en la ausencia de educación y opciones de vida desde la infancia, o metodologías técnicamente complicadas que consideran ingresos y otros factores como composición y familias de hogares, edad y escolaridad; enfoque territorial, cambios de mecanismos de gestión y criterios de

selección de los beneficiados para identificar pobreza y extrema pobreza y, recientemente, como la privación de capacidades básicas. Sin embargo aun con todas estas referencias, acciones y medidas, no se ha logrado que la población en condiciones de pobreza pueda valerse por sus propios medios y así alcanzar capacidades, oportunidades, seguridad y patrimonio.

La interrogante inmediata es ¿cuál es la causa o factores que han negado la salida de este círculo vicioso de la pobreza? se considera que es el desencuentro entre las políticas sociales y la económica, en donde la primera trata de remediar o sanar la desigualdad que genera la segunda y a que no se ha generado una política social con los pobres, de los pobres y para ellos, toda vez que las agencias internacionales de combate a la pobreza siguen delineando desde su cúpula global lo que el país debe hacer, mediante condiciones para asignar recursos o incluso para mantener relaciones normales, que terminan finalmente en imposiciones.

Quizá la solución al problema de la pobreza en el país no esté solamente en la elaboración de políticas sociales específicas de combate a la pobreza, tampoco en la puesta en marcha de programas como los que se han referido, sino en la orientación de una verdadera estrategia, que insista en un abordaje del problema de una manera holística, en donde además de acciones puntuales a través de programas específicos y de estrategias a nivel local, se emprendan aquellas relacionadas con las políticas económicas. Desde luego todo esto dentro de las leyes y reglamentos específicos adaptados a los cambios sociales. Ojalá y la reciente publicación de la Ley de desarrollo Social permita conducir una verdadera política social de Estado. En este tenor, parece ser que las ciencias sociales tienen mucho por hacer para reconfigurar una nueva cultura del desarrollo y de participación de la comunidad.

El estudio confirma la hipótesis de investigación: la información acumulada, tanto a nivel de las propuestas teóricas y de los programas sociales implementados durante el período 1988 – 2004 presentan un alto nivel de verticalidad de las decisiones en la política social, que se deriva del modelo corporativista anterior e influye y caracteriza

una concepción de participación ciudadana de corte corporativo y clientelar de los sectores excluidos de la sociedad mexicana, lo que determina un bajo nivel de individualidad y reflexión de los sujetos. Este proceso influyó en el rendimiento negativo de los tres programas: Programa Nacional de Solidaridad, (PRONASOL), Programa de Educación, Salud y Alimentación, (PROGRESA) y el de Superación de la pobreza: una tarea contigo (CONTIGO), limitando los logros.

El estudio, a la vez nos deja dudas, necesarias de ser clarificadas en estudios posteriores como: ¿cuál es el rol que tienen los organismos internacionales en la construcción del concepto de pobreza? que es tomado por gobiernos como el mexicano para implementar sus políticas sociales destinadas a superar este flagelo de la humanidad, ¿qué intenciones los mueve y qué objetivos persiguen? ¿Qué rol deben cumplir en la definición de la política social los partidos políticos y la sociedad civil? ¿Cómo debe ser la participación ciudadana para hacer efectiva la política social, involucrarse solamente en toma de decisiones secundarias o luchar por definir la concepción y lineamientos nacionales y estatales que orientan a las políticas sociales?

Al revisar la literatura relacionada con la conceptualización de la pobreza y los diferentes mecanismos elaborados para medirla, nos encontramos con la existencia de un fuerte debate respecto a la misma, no existe un discurso único y homogéneo desde la academia y desde las instituciones financieras para explicarla. Este hecho determina la política social del país, porque los programas aplicados adoptan características diferentes en función a la concepción de pobreza y mecanismos que adoptan para medirlos.

Después de hacer un serio trabajo por agrupar y acotar las distintas posiciones y concepciones sobre las políticas sociales, hemos concluido que la tipología de Wagle es la más pertinente, sin embargo esta tipología tiene un serio problema porque no toma en cuenta el papel y la influencia de instituciones financieras en la articulación de las políticas sociales y porque su mirada de estas políticas tiene un tinte

eminentemente neoliberal, en donde el tema de la pobreza es abordado fundamentalmente de manera discursiva. Coincidimos con Wagle en la necesidad de construir una mirada completa de la pobreza, en donde se tomen en cuenta los elementos políticos, sociales y culturales que determinan la exclusión social de importantes sectores de la población en México, pues sólo así se podrá construir una política social integral que permita obtener logros más significativos.

Consideramos que toda estrategia para superar la pobreza necesita gestar una política social de Estado que admita desarrollar las capacidades del individuo y su participación democrática con el objetivo de mejorar sus condiciones de vida. No obstante, es necesaria una gran voluntad política del gobierno y un pacto social y político que permita la continuidad de las políticas sociales, de tal modo que no cambien cada sexenio. Unificar criterios a nivel nacional para el análisis y lucha contra la pobreza, es fundamental si se quiere solucionar este flagelo social. Caso contrario seguiremos observando el cambio sexenal de los modelos, concepciones y programas de la política social, teniendo como únicos afectados a los grupos vulnerables, sin resultados sustentables e integrales.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Villanueva, La Hechura de las Políticas. Edit. Miguel Ángel Porrúa, México. 1992.

Alarcón Olguín, Léxico de la política. Ed. F.C.E. 2000.

Alexander, Jeffrey C., "Retorno a la democracia: solidaridad universalista y el mundo". En Modernización económica, democracia política y democracia social. Centro de Estudios Sociológicos - El Colegio de México. México. 1993.

Allen, George and Unwin, Capitalism, Socialism and Democracy, Londres, 1943. En el resurgimiento global de la democracia, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, Diamond, Larry y F. Plattner, comps. México. 1996.

Altimir, O., Dimensión de la pobreza en América Latina. Serie Cuadernos de la CEPAL, No. 27. Santiago de Chile. 1979.

Bailey, J., "Centralism and Political Change in Mexico". En Transforming State-Society Relations in Mexico: The national Solidarity Strategy, compilado por W. Cornelius, A. Craig y J. Fox. San Diego: University of California in San Diego, en México: escenarios del nuevo siglo, Yolanda Meyenberg L. y J. Mario Herrera Ramos, coordinadores, UNAM. México. 2004 (1994).

Banco Mundial, 1999. Informe de Desarrollo Mundial 1998/1999: conocimientos para el desarrollo. Oxford University Press. Nueva York. 1999.

_____, Informe sobre el desarrollo mundial. Washington. 1991.

_____, La medición de la pobreza, documento, en Comercio Exterior. El conocimiento de la pobreza en América Latina, vol. 42, núm. 4. Banco Nacional de Comercio Exterior. México. Abril de 1992.

_____, La pobreza en México: Una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia del Gobierno, 2004.

_____, Generación de Ingresos y Protección Social para los Pobres, 2005.

_____, Descentralización y entrega de servicios para los Pobres, 2006.

Beccaria, Luis y Óscar Fresneda, "La pobreza en América Latina", en Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, América Latina. El reto de la pobreza, conceptos, métodos, magnitud, características y evolución, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Colombia. 1992.

Boltvinik, J. y Araceli Damián, Derechos humanos y medición oficial de la pobreza en México, Papeles de Población enero-marzo, No. 35, UAEM, pp. 101-137.

_____, Enfoques de lucha contra la pobreza en América Latina. Análisis crítico de los planteamientos del Banco Mundial y de la CEPAL. (mimeo) s/f.

_____, Conocer la pobreza para superarla, en comercio exterior. El conocimiento de la pobreza en América Latina, vol. 42, núm 4. Banco Nacional de Comercio Exterior. México. Abril 1992.

_____, 1992, Pobreza, naturaleza humana y necesidades, en Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, América Latina. El reto de la pobreza, conceptos, métodos, magnitud, características y evolución. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Colombia, 1992.

_____, 1994, Revisión de los métodos existentes para la cuantificación de la pobreza. México, Revista de Trabajo Social, enero-marzo, pp. 18-24.

_____, 1995, La evolución de la pobreza en México entre 1984 y 1992, según CEPAL-INEGI. En Sociología, Año 10, número 29.

Bottai, G., Verso el corporativismo democrático o verso una democracia corporativa?, en Il diritto de lavoro, nums 4-5, vol. 26, marzo-abril de 1952 y Vallauri, C., Le Radici del corporativismo, Roma, Bulzoni, 1970.

Bustelo, Eduardo, Planificación social: Del Rompecabezas al "Abrecabezas", Programa Costa Rica, (FLACSO). 1992.

Brachet, Viviane, Nacimiento, auge y transformación del Estado Benefactor mexicano (1823-2000), El Colegio de México, 2003.

Camacho, Manuel, El futuro inmediato, la clase obrera en la historia de México, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales-Siglo XXI, 1989.

Canto Chac, Manuel y Pedro Moreno, compiladores, 1994. Reforma del Estado y Políticas Sociales. Primera ed, Memorias, México, UAM Xochimilco.

Cavarozzi, Marcelo, Mas allá de las transiciones a la democracia en América Latina, Revista de estudios Políticos 74. 1991, pp. 85-111.

Comisión Económica Para América Latina, 1993-1994. Panorama Social de América Latina. Santiago de Chile. CEPAL.

CEPAL, 2000a, Equidad, desarrollo y ciudadanía, Santiago de Chile.

_____, Principios de la política social y lucha contra la pobreza: Capítulo 3 Equidad, desarrollo y ciudadanía.

_____, Transformación productiva con equidad, la tarea prioritaria para América Latina y el Caribe para los años noventa, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina. Santiago de Chile. 1990.

_____, (2002), Boletín demográfico. América Latina y el Caribe: indicadores seleccionados con perspectiva de género, Santiago de Chile, CEPAL.

Cernea, Michael M., "Measuring Project Impact, Monitoring and Evaluation in the PIDER Rural Development Project-México". Washington: World Bank Staff Working Paper 332, junio, en México: escenarios del nuevo siglo, Yolanda Meyenberg L. y J. Mario Herrera Ramos, Coordinadores. UNAM. México. 2004. (1979).

Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. 1994. "Solidaridad a debate". El Nacional. México.

_____, "El combate a la pobreza". México: El Nacional. 1990.

Cornelius, Wayne, Anne Craig y Jonathan Fox (1994). "Mexico's National Solidarity Program: an overview". En Cornelius [et.al.] *Transforming state-society relations in Mexico: the National Solidarity Strategy*. US- Mexico Contemporary Perspectives Series 6. San Diego: Center for US- Mexican Studies, University of California, San Diego.

Cornelius, Wayne (1996). "Diseño de la política social para la economía liberalizada de México: de servicios sociales e infraestructura a creación de empleos". En Rior Riordan Roett (Comp.) *El Desafío de la Reforma Institucional en México*. México: S. XXI.

Cortina, Adela, Ciudadanos del mundo: hacia una teoría de la ciudadanía, Madrid, Alianza Editorial. En *Metapolítica*, vol. 4. México. Julio/septiembre 2000 (1977).

Damián, A y J. Boltvinik: Evolución y características de la pobreza en México, en *Revista Comercio Exterior*, Vol. 53, No. 6, junio 2003, pp. 519-531.

Dahl, Robert, *Dilemmas of Pluralist Democracy*, Yale University Press, New Haven. En Diamond, Larry y F. Plattner, comps. *El resurgimiento global de la democracia*. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM. México.1996. (1970).

Diamond, Larry, Tres paradojas de la democracia, en *El resurgimiento global de la democracia*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM. 1996.

Drake Paul y Eduardo Silv. Comps., *Elections and Democratization in Latin America, 1980-1985*. En Diamond, Larry y F. Plattner, comps. *El resurgimiento global de la democracia*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.1996.

Escalante, Fernando, *Ciudadanos imaginarios*. El Colegio de México. México. 1999.

Esping-Andersen, Gosta, Los tres mundos del Estado de bienestar. Edicions Alfons, El Magnànim, Instituto Valenciana de'Estudis i Investigació. Valencia.1993.

Filgueira, Fernando 1997, La nueva arena de las políticas sociales: vectores internacionales y mediación doméstica en la reforma social en América Latina. En Pérez Baltodano (editor). Globalización, Ciudadanía y Política Social en América Latina: tensiones y contradicciones. Caracas: Nueva Sociedad.

Fox, Vicente (2005) Quinto Informe de Gobierno: *Anexo Gráfico y Estadístico*. México: Presidencia de la República.

Fundación Europea, Los servicios de bienestar público y la exclusión social: el desarrollo de iniciativas orientadas hacia los consumidores en la Unión Europea. Dublín. 1995.

Franco, Rolando, "Social Policy Paradigms in Latin America", en CEPAL Review num. 58, en Revista mexicana de Sociología, UNAM. 4/2000 (1996).

Friedmann, Santiago; Nora Lustig; y Adriana Legovini, "México: gasto social y subsidios alimentarios durante el ajuste de los años ochenta". En Nora Lustig (compiladora), El desafío de la austeridad, pobreza y desigualdad en la América Latina. Fondo de Cultura Económica. México. 1997, pp. 365-404.

Gacitua, Exclusión social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe, FLACSO/Banco Mundial, Costa Rica. 2000.

Gill, Stephen, Globalización, Civilización de Mercado y Neoliberalismo Disciplinario.

Golbert, L. y G. Kessler, "Latin America: Poverty as a Challenge for Government and Society", en Poverty. A Global Review. Handbook on International Poverty Research.1996.

Gryspan, Rebeca. "La pobreza en América Latina y estrategias para superarla" 1997.

Haagenaars, A., La definición y medición de la pobreza, en: L. Obsberg, Desigualdad económica y pobreza: perspectivas internacionales, Armok, NY: M.E. Sharpe. 1991.

Habermas, Jurgen, Ciudadanía e identidad nacional, en Facticidad y validez. Trotta. Madrid. 1998.

Hayek, Friedrich. A., Law Legislation and Liberty, vol. 2 The Mirage of Social Justice, The University of Chicago Press. Chicago y Londres. 1978.

Herrera, Ramos, J. Instituciones, focalización y combate a la pobreza, Las reglas y los comportamientos: 25 años de reformas institucionales en México, UNAM, 2003.

Ibarra, David 1993, "Equidad y desarrollo". En *Nexos*, vol. XVI, núm. 184. México. Abril de 1993.

IILS., *Exclusión Social y estrategias contra la pobreza: una síntesis de las conclusiones sobre los modelos y causas de la exclusión social y la elaboración de políticas para promover la integración*. Internacional Institute for Labour Studies. Ginebra. 1996.

INEGI. *Encuesta Nacional de Empleo*. México: INEGI, 1995, 2000 y 2004.

INEGI-CEPAL (1993). *Magnitud y evolución de la pobreza en México: 1984-1992*. Aguascalientes, México.

Kolakowski, Leszek, *Incertidumbres de una época democrática*. En Diamond, Larry y F. Plattner, comps., *El resurgimiento global de la democracia*. Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM. México. 1996.

Kymlicka, Will y Wayne Norman, "El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía", *Agora*, núm. 7, invierno, pp. 5-42, en *Metapolítica*, vol. 4 julio/septiembre 2000 (1997).

Lardeyret, Guy, *El problema de la representación proporcional*. En Diamond, Larry y F. Plattner, comps., *El resurgimiento global de la democracia*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM. México. 1996.

Lefort, Claude, *Essais sur la politique, XIXe-XXe siècles*, París, Seuil, 1986; *L'invention démocratique. Les limites de la domination totalitaire*, París, Fayard, 1981. En *¿Qué es la democracia?* Touraine, Alain. F.C.E. 2000, pp. 41.

Lerner Bertha, *Globalización, Neoliberalismo y Política Social*. En *Las Políticas Sociales de México en los años noventa*, Ed. Plaza y Valdez. México. 1988.

_____, En Rosalía Casas. *Las Políticas Sociales de México en los Años Noventa*. México; Instituto Mora, UNAM, FLACSO y Plaza y Valdés editores, pp. 13-43.

_____, *América Latina: Los debates en política social, desigualdad y pobreza*, ed. Porrua. 1996.

Lichtensztein, Samuel y Mónica Baer, *Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial: Estrategias y políticas del poder financiero*, Nueva Sociedad. Caracas. 1987.

Lijphart, Arend, *Modelos de Democracia, formas de gobiernos y resultados en 36 países*, Ariel, 2000.

López Acuña, Daniel, *La salud desigual*, 2ª ed., Siglo XXI. México, 1987.

Luque, José, Los caminos de la ciudadanía, entre el modelo nacional y el modelo post-nacional. (El caso de los inmigrantes peruanos en Santiago de Chile). Tesis para optar el grado de Maestro en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede México. México. 2002.

_____, "La producción de las diferencias y la injusticia social en las sociedades multiculturales. Migración, reconocimiento y tolerancia. Conversaciones con Michel Wieviorka en la Ciudad de México." En: Revista Perfiles Latinoamericanos. No. 24. Julio del 2004. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede México. México. 2002.

Macpherson, S., R. Silburn. El significado y medición de la pobreza, en J. Dixon Macarov, D., La pobreza: una realidad global persistente, Nueva Cork, NY: Routledge. 1998.

Marshall, T., "Citizenship and Social Class". En Class, Citizenship and Social Development. A. Doubleday Anchor Book, en Metapolítica, vol. 4. Nueva York. Julio/septiembre 2000. (1965).

Menjivar, Rafael, et. Al, Pobreza, exclusión y política social. FLACSO Sede Costa Rica. San José. 1977, pp. 99. 93 - 112.

Merino, Mauricio. "La participación ciudadana en la Democracia", No. 4. Cuadernos de divulgación en la cultura democrática. Instituto Federal Electoral. 2000.

Mishra, Armes, "North America. Poverty Amidst Plenty", en Else Oyen (ed.), Poverty. A Global Reviw. Handbook on International Poverty Research, CROP, University Press. Scandinavian .1996.

Mota Díaz Laura, La Política Social del Gobierno del Cambio. En revista Convergencia, septiembre-diciembre 2002, número 30. Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México.

Ocampo Alcántara Rigoberto, (comp). La Teoría Neocorporativista. Ensayos de Philippe Schmitter, México, Universidad de Guadalajara, 1992.

OCDE. *Estudios Económicos de la OCDE: México*. México: OCDE, 1997.

OIT, La satisfacción de las necesidades básicas: estrategias para erradicar la pobreza y el desempleo masivo, Ginebra Suiza: Organización Internacional del Trabajo. 1976.

Polanyi, Karl, La gran transformación. Ed. F.C.E. 2003.

Plan Nacional de Desarrollo Social 2001-2006. México, 2001.

PNUD, Informe sobre desarrollo humano 2000, Nueva Cork, NY: Oxford University Press. Oxford. 2000.

_____, Para superar la pobreza humana: Informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo sobre la pobreza 2000a, Nueva Cork, NY: Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo. 2000.

Progesa. Programa de Educación Salud y Alimentación. México: Poder Ejecutivo Federal (mimeo).

Ramírez, Sáiz Juan M., Organizaciones Cívicas, democracia y sistema político, en Aziz Nassif Alberto, México al inicio del siglo XXI, democracia, ciudadanía y desarrollo, CIESAS-Porrúa, 2003.

Salinas, Carlos, 1993. Quinto Informe de Gobierno. México: Poder Ejecutivo Federal.

Satera, Gianni, Solidaridad y selectividad: nuevas formas del welfare state, en René Millán (coord.), Solidaridad y producción informal de recursos, IIS-UNAM. México. 1994.

Secretaría de Desarrollo Social (1993). Solidarity in National Development: new relations between society and government. Mexico: SEDESOL.

SEDESOL, Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006. Secretaría de Desarrollo Social. México.

_____, Informe de Resultados 2001-2003. Secretaría de Desarrollo Social. México.

_____, Programa para superar la extrema pobreza 1995-2000. Secretaría de Desarrollo Social. México.

_____, Manual Único de Operación del Pronasol, 1993a. Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). México. 1993.

Sen Amartya, "Conceptos de pobreza". En Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza en América Latina, Centro de Investigaciones Europeo Latinoamericanas, Grupo Editor latinoamericano. Argentina. 1986.

_____, Conceptos de pobreza, en L. Beccaria y otros, América Latina: el reto de la pobreza. Conceptos, métodos, magnitud, características y evolución, Bogotá, D.C. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

_____, El nivel de vida: vidas y capacidades, en G. Hawthorn, El nivel de vida, Cambridge University Press. 1987.

_____, 1992, Nuevo análisis de la desigualdad, Cambridge, MA: Harvard University Press.

_____, El desarrollo como libertad, Nueva Cork, NY: Alfred A. Knoff. 1999.

Schmitter, Philippe, C., Still de Century of Corporatism?, Review of politics, 36, 1, 1974.

Schmitter, Philippe, Streeck, W. Lechmbruch, G. (eds.), Neocorporativismo II. Mas allá del Estado y el Mercado, México, Alianza, 1992.

Schmitter, Philippe y Terry Lynn Karl. En Diamond, Larry y F. Plattner, comps., Que no es la democracia. El resurgimiento global de la democracia. Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM. 1996.

Siglo Veintinuno, 1998. Periódico Siglo Veintiuno.

Silva, Verónica, Los modelos contemporáneos de la política social y el caso de Chile, en el reto del desarrollo social. UAM. México. 2000.

Silver, H, La exclusión social y la solidaridad social: tres paradigmas, Internacional. 1994, pp. 133 (5-6), 531-78.

“Solidaridad a Debate”, El Nacional, México, 1991.

Sottoli Susana , La política social en América Latina bajo el signo de la economía de mercado y la democracia. En revista Mexicana de Sociología, Vol. 62 núm. 4/2000.

Stone, D. Paradojas de las políticas el arte de la toma decisiones políticas, Nueva York, NY. 1997.

Taylor, P., La democratización de las ciudades: la campaña global de Habitat sobre gobernabilidad urbana. 1999.

Tilly, Charles, “Citizenship, Identity and Social History”, Ch. Tilly (ed.), Citizenship, Identity and Social History. International Review of Social History Supplements. Nueva York. 1996.

Touraine, Alain, ¿Qué es la democracia?. F.C.E. 2001.

Townsend, P., La pobreza, la exclusión social y la polarización social: la necesidad de construir un estado internacional de bienestar. 1999.

_____, Medición y explicación de la pobreza en países con altos ingresos y bajos ingresos. El problema de volver operativo los conceptos de desarrollo, clase y pobreza, en: Pl. Townsend, El concepto de pobreza-documentos de trabajo sobre

métodos de investigación y estilos de vida de los pobres en diferentes países, Londres, RU: Heinemann Educational Books. 1990.

Turner, Bryan S., "Contemporary Problems in the Theory of Citizenship", en Bryan S. Turner (ed.), *Citizenship and Social Theory*, Sage Publications. Nueva Cork. En *Metapolítica*, vol. 4 julio/septiembre. México. 2000 (1993).

Naciones Unidas, CEPAL. *Panorama Social de América Latina 2000-2001*, Santiago de Chile, 2001.

Vilas, carlos 1996. *De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo (Notas para una prspectiva macro)*. En Rosalba Casas, *las Políticas Sociales de México en los Años Noventa*. México; UNAM, FLACSO y Plaza y Valdés

Velez, F., compilador, 1994. *La pobreza en México: causas y políticas para combatirla*. México ITAM y FCE.

Wagle, Udaya. *Volver a pensar la pobreza: Definición y mediciones*. En *Revista Internacional de Ciencias Sociales*. 2002.

Ward, Peter, *Políticas de bienestar social en México. 1970-1989*. Nueva Imagen. México. 1991.

www.iadb.org.

Zedillo, Ernesto (1997) *Tercer Informe de Gobierno: Anexo Gráfico y Estadístico*. México: Presidencia de la República.

Zedillo, Ernesto (1998) *Cuarto Informe de Gobierno: Anexo Gráfico y Estadístico*. México: Presidencia de la República.