



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

**El papel de las ideas políticas en la conformación
del régimen de bienestar en México**

T E S I S

Para obtener el grado de Licenciado en Ciencias
Políticas y Administración Pública

Presenta **Gerardo Ávalos Vázquez**

Director **Dr. Guillermo A. Farfán Mendoza**



México, mayo de 2013.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

Agradezco especialmente a la Universidad Nacional Autónoma de México por brindarme la maravillosa oportunidad de obtener una formación académica sólida, en especial a los profesores de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales que con su alto nivel profesional y ejemplo contribuyen con nuestro desarrollo académico.

A mi padre el Arq. Gerardo Ávalos quien me ha brindado un ejemplo de vida y me ha mostrado siempre los valores de un hombre recto, honrado, responsable y desinteresado y a quien debo en gran medida mi carrera profesional.

A mi madre Rosa E. Vázquez que es el pilar de mi familia y que ha sabido conducir los destinos de sus hijos a buen puerto brindándoles siempre una educación rica en valores humanos.

A mi hermano Miguel Ángel que es mi ejemplo vívido de trabajo constante y productivo, a mis hermanas Giovanna y Casandra quienes eligieron este camino también y que siempre me recuerdan que las personas podemos ser mejores de lo que creemos.

Deseo agradecer a los pequeños y grandes amigos que estuvieron detrás de esta aventura académica y quienes si saberlo la financiaron.

Así mismo, deseo agradecer al Dr. Guillermo Alejandro Farfán Mendoza director de este trabajo y quien con su alto perfil profesional y enorme conocimiento ha abonado elementos indispensables en la consolidación de este estudio.

A todos gracias por estar conmigo.

A mis padres

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1.
CAPÍTULO 1. CATEGORÍAS CENTRALES PARA EL ANÁLISIS DE LA POLÍTICA SOCIAL.	
1.1. El tránsito del Estado tradicional liberal al Estado Social de Derecho.....	9.
1.2. Política social y régimen de bienestar.....	12.
1.3. Los paradigmas de política social.....	16.
1.3.1. El paradigma estatista o de administración central.....	16.
1.3.2. El paradigma emergente o neoliberal.....	23.
CAPÍTULO 2. LAS FUENTES TEÓRICO POLÍTICAS.	
2.1. Los principios de distribución de competencias.....	35.
2.1.1. Centralismo.....	35.
2.1.2. Descentralización.....	39.
2.1.3. Subsidiariedad.....	42.
2.2. Los principios de distribución de beneficios.....	46.
2.2.1. Universalismo.....	46.
2.2.2. Focalización.....	50.
2.2.3. Asistencialismo.....	54.
CAPÍTULO 3. LOS PROGRAMAS FEDERALES DE COMBATE A LA POBREZA DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS PRINCIPIOS DE POLÍTICA SOCIAL.	
3.1. Los antecedentes. PIDER y COPLAMAR.....	59.
3.2. El Programa Nacional de Solidaridad.....	65.
3.3. EL Programa de Educación Salud y Alimentación.....	71.
3.4. La Estrategia Contigo y el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.....	78.
CAPÍTULO 4. UNA PROPUESTA PARA LA POLÍTICA SOCIAL MEXICANA.	
4.1. Nuevas condiciones en el régimen de bienestar y reforma para una política social de Estado.....	87.
4.2. El papel de los principios en la conformación de programas social.....	96.
CONCLUSIONES GENERALES.....	104.
BIBLIOGRAFÍA GENERAL.....	115.

1. Categorías centrales para el análisis de la política social.

1.1 El tránsito del Estado tradicional liberal al Estado Social de Derecho.

Con la promulgación de la Constitución de 1917, se sentaron las bases de un orden normativo cualitativamente distinto al precedente. Se reconocieron para las instituciones del gobierno mexicano amplias facultades para intervenir en materia de desarrollo social y económico, como consecuencia de ello se dio origen a una nueva etapa histórica donde el Estado se encargaría de la tutela de la economía y asumiría el bienestar general como una responsabilidad propia.

Este tránsito de un Estado de corte liberal tradicional a otro Social de Derecho, se desarrolló a lo largo del siglo XX mediante la paulatina incorporación de los derechos sociales reconocidos por las sociedades desarrolladas al texto constitucional y con la institucionalización correspondiente a cada uno de ellos¹.

El papel central del Estado en la resolución de problemas sociales, su creciente intervención para moderar las contradicciones propias del sistema de producción capitalista y su intención por dotar de un contenido material los principios establecidos en la Constitución, son fuertes argumentos que permiten identificar la aparición de un incipiente Estado Social mexicano en esta etapa histórica.

Para sustentar esta afirmación, debe señalarse en primera instancia que la justicia jurídica conmutativa propuesta por los liberales decimonónicos en el proyecto del partido liberal, se vería complementada por una modalidad de justicia distributiva la cual, al menos intencionalmente y siempre bajo las limitantes impuestas por las circunstancias sociales, intentaría dotar a la sociedad de condiciones existenciales mínimas mediante la provisión de bienes y servicios.

El carácter legislador del Estado tradicional liberal también encontraría complemento en un nuevo conjunto de funciones que darían al Estado una naturaleza gestora. Con la

¹ Para este primer subapartado véase el trabajo de: Manuel García Pelayo, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, España, Alianza Universidad, 1996.

Constitución Política de 1917 se acentuarían las oportunidades para intervenir y promover el desarrollo social y económico desde las instituciones estatales. Es con seguridad otro elemento definitorio del Estado social esta nueva capacidad para propiciar el despliegue de las potencialidades de la economía nacional y para intervenir en mayor medida en la distribución de lo producido.

Además, el Estado de Derecho que por definición asume el compromiso de proteger a la ciudadanía de las acciones del Estado, completaría su definición como Estado Social de Derecho al reconocer en sí la obligación de proteger a la sociedad por la acción del Estado, esto es, aceptando la responsabilidad de proporcionar condiciones materiales suficientes para el desenvolvimiento más adecuado de la población en las dinámicas de cooperación social.

Este proceso de transformación estatal tuvo como consecuencia la disminución de la beligerancia de los grupos sociales en pugna aparecidos durante la Revolución, mediante la distribución de los beneficios propiciados por el desarrollo económico. Con ello se abrió un periodo de notable importancia respecto de las intervenciones del Estado en materia de creación de infraestructura, capital humano, crecimiento económico y estabilidad política y social.

El Estado social resultó entonces el depositario de atributos y competencias en las cuales la sociedad cifró sus oportunidades para solucionar o al menos mitigar los problemas estructurales responsables de la inestabilidad política. Así, se esperaba neutralizar la dinámica asimétrica de desarrollo que aconteció en los primeros años del siglo XX.

A diferencia del Estado tradicional que proponía la seguridad formal y jurídica como un bien prioritario dentro de las responsabilidades estatales, en el nuevo esquema se incorporó una dimensión de seguridad material como conjunto de condiciones suficientes para sostener adecuadamente el nivel de vida de los individuos. Desde la promulgación de la Constitución, al Estado se le fueron confiriendo responsabilidades para garantizar el acceso a bienes básicos como salud, educación, alimentación, vivienda y empleo que son consideradas las áreas fundamentales del bienestar.

De la mano de lo anterior, es posible identificar un rasgo definitorio de esta forma específica de configuración estatal; mientras en el Estado liberal tradicional la participación social encontraba su núcleo en la formación de la voluntad, en el Estado social esta tiene además un significado material. Los ciudadanos participan en la repartición de los beneficios derivados de la producción nacional, mediante un sistema o modalidad de prestaciones en el cual el gobierno se convirtió en oferente de bienes y servicios con los que se proporciona bienestar a la población.

Derivada de sus nuevas responsabilidades en la procuración existencial y de aspectos como la eficacia en la gestión de las prestaciones, las bases de la legitimidad del Estado social se ampliaron sobre las del Estado liberal tradicional, se pasó de una concepción de legitimidad únicamente democrática a otra bidimensional donde la eficacia en la funcionalidad del gobierno jugaría un rol preponderante y complementario de la primera; es decir, la validez de la rectoría social del Estado estaría cada vez más vinculada a su éxito como promotor del desarrollo, sin menoscabo de su origen democrático.

Ahora bien, respecto de la igualdad jurídica y formal establecida en el Estado liberal correspondería, dentro del conjunto de transformaciones acontecidas a la configuración estatal, no una igualdad material concreta sino una oportunidad abierta de ascender en los escalafones de la estratificación social estrechamente vinculada a la posesión por parte de todos los individuos de condiciones mínimas suficientes para el desarrollo de sus potencialidades.

Por último, la libertad política ganada en la consolidación del Estado liberal y eje nodal de su construcción histórica, tendría su contraparte en un proceso paulatino de liberación de dependencias económicas, del cual sería responsable el Estado social. La libertad política es irreal si no va acompañada de la libertad de las dependencias económicas². La oportunidad de ascenso social propiciada por la intervención del Estado desde la oferta de servicios garantizarían gradualmente el proceso que condujo al libre ejercicio de los derechos políticos.

² *Ibid.*, p.56.

No sin dificultades, fueron los gobiernos emanados de la Revolución Mexicana quienes forjaron las primeras instituciones que darían soporte a la implementación de políticas nacionales de bienestar. Sus aportaciones, no obstante, se encontrarían limitadas por las condiciones sociopolíticas de la época, entre ellas destacan: la debilidad organizativa y financiera del Estado, la deuda externa y los altos costos militares para mantener la estabilidad política, además de una circunstancia especialmente importante, en aquellos años las políticas de bienestar apenas comenzaban a formar parte de las agendas de los gobiernos occidentales, inclusive de aquellos que habían alcanzado coberturas más amplias en lo que a servicios sociales respecta³.

1.2 Política social y régimen de bienestar

Entenderemos por política social al conjunto de principios que gobiernan las acciones dirigidas a brindar mínimos de bienestar y oportunidades de desarrollo a los individuos pertenecientes a una comunidad política. La política social se expresa en objetivos, mecanismos y normas mediante las cuales una sociedad intenta aproximarse a un ideal reconocido de sí misma. Este concepto está intrínsecamente vinculado con las acciones del Estado dirigidas a proporcionar servicios sociales a la población, es decir, satisfactores de necesidades contenidas esencialmente en los rubros de salud, educación, alimentación, vivienda y empleo, siempre que estos se encuentren fuera del alcance en la familia y el mercado.

La política social es un conjunto de medios y fines, mecanismos y objetivos a través de los cuales, las instituciones o entidades del régimen de bienestar propician condiciones óptimas de desarrollo para la población. Sus medios esenciales son la redistribución del ingreso al interior de la estratificación social y la reforma política como el agente de

³ Gerardo Ordoñez Barba, "El régimen de bienestar mexicano: entre la exclusión, la segmentación y la universalidad", en Carlos Barba Solano, Gerardo Ordoñez Barba y Enrique Valencia Lomeli (coordinadores), *Más allá de la pobreza regímenes de bienestar en Europa, Asia y América*, México, Universidad de Guadalajara-Colegio de la Frontera Norte, 2009. Cfr. 408.

adaptación a las condiciones que tienen efectos perniciosos para el desenvolvimiento de la sociedad.

Como mecanismo redistributivo del ingreso, la política social es un agente capaz de lograr la integración al desarrollo de las capas más menesterosas de la sociedad, con ello brinda estabilidad al sistema político y económico puesto que inhibe la natural tendencia del capitalismo a la agudización de la desigualdad social y de ingresos. De esta manera, sus acciones no solo favorecen a los inmediatos beneficiarios sino que se extienden al resto de la sociedad.

En su papel de promotora del bienestar de las personas, la política social contribuye a la reproducción del capital. Mediante sus aportaciones a la conformación de un capital humano, dota a la economía de elementos de notable importancia para el crecimiento económico, entre ellos se encuentran: mayor productividad, trabajadores mejor calificados y amparo desde las instituciones de seguridad social. La ausencia de políticas de esta naturaleza niega a la sociedad la oportunidad de contar con recursos humanos calificados e innovadores⁴.

Existen un conjunto de objetivos sociales que legitiman las intervenciones desde la política social, con dificultad se hallan posturas políticas contrarias a metas como menor pobreza, más educación, mejores servicios de salud, más empleo o mejor nutrición. Los anteriores constituyen fines deseables para cualquier sociedad; en general, el debate en torno a la política social es respecto de los medios antes que a sus fines y está muy vinculado a las maneras en cómo se produce y reparte el bienestar entre la población, tema que suele ser el núcleo del debate al respecto.

La política social depende para su definición, fundamentalmente del concepto de régimen de bienestar, esto es, del modo en cómo se reparte la producción del bienestar entre el Estado, el mercado y la familia⁵. El acceso al bienestar suele depender de las interacciones

⁴ Rolando Franco, "Los paradigmas de la política social en América Latina", en *Revista de la CEPAL*, Chile, núm. 58, abril de 1996.

⁵ Gosta Esping-Andersen, *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. España, Ariel, 2000.

entre estas instituciones sociales, mismas que constituyen el vehículo mediante el cual las personas alcanzan diversos componentes de la calidad de vida⁶. Este conjunto de criterios o parámetros se encuentra contenido en una tipología notablemente aceptada en la literatura y que se conforma de tres tipos ideales, los cuales ponen de manifiesto la lógica predominante en la programación y práctica de las acciones orientadas a proporcionar bienestar.

De acuerdo con esta clasificación, los regímenes de bienestar pueden ser *liberales, socialdemócratas o conservadores*. Se muestran a continuación las características esenciales en cada modelo de manera breve pero concisa, con la intención de clarificar su panorama y comprensión⁷.

El régimen de bienestar liberal minimiza el papel del Estado en la producción de servicios sociales, el acceso a la protección debe cubrirse en su mayoría mediante las contribuciones de las personas o a través de soluciones privadas, sean estas de mercado o pertenecientes al tercer sector. La definición de quienes serán los sujetos beneficiados y los riesgos contra los que serán protegidos es restringida y descansa esencialmente en la manifiesta incapacidad que los sujetos muestran para conseguir los bienes y servicios en el mercado.

El papel de la comprobación de medios juega un rol muy importante en este esquema puesto que permite identificar con claridad a aquellos individuos que requieren asistencia por parte de las instituciones del Estado y en cuyos casos el sector privado y la familia han fallado como proveedores de bienestar.

Por otra parte, encontramos el *régimen de bienestar socialdemócrata* cuya conformación se halla claramente ligada a la cobertura universal y global de riesgos permeada además por un fuerte componente igualitarista. Este tipo de provisión del bienestar, con subsidios

⁶ Rodrigo Arim y Andrea Vigorito, "Instituciones, bienestar y cohesión social: indicadores para caracterizar su funcionalidad", en Pablo Villatoro y Juan Carlos Feres, (coordinadores), *Cohesión social en América Latina una revisión de conceptos, marcos de referencia e indicadores*, Chile, CEPAL, 2010. Cfr. 87.

⁷ Para esta tipología véase el trabajo clásico de Gosta Esping-Andersen, *The three worlds of welfare capitalism*, Oxford, Polity Press, 1990.

generosos basados en derechos de ciudadanía, depende de una recaudación tributaria generalizada, con altas tasas de contribución. Por esta razón, el régimen socialdemócrata se relaciona con un fuerte compromiso de los gobernantes con el empleo pleno y con un papel dominante del Estado frente al sector privado.

La desmercantilización del bienestar es asumida como un compromiso con la igualdad entre los ciudadanos, como la modalidad más certera para acrecentar el potencial productivo de la fuerza laboral y como la forma más adecuada de que todos alcancen niveles de vida óptimos y equiparables a los de las demás personas.

El régimen de bienestar conservador está principalmente definido por la provisión de bienestar segmentada para la sociedad y por la estrecha relación con modalidades corporativas de acceso a los servicios, particularmente en las áreas de seguridad social y servicios médicos. A su interior se observa un claro componente familiarista en cuyo seno el individuo jefe de familia es el portador de la protección y los derechos para los demás integrantes, en el marco de una modalidad conocida como *bread winner*.

Su compromiso es poco igualitario, cada grupo social posee un acceso diferenciado en función de su *status*, el cual también es referencia del vigor de la protección. Generalmente, la intervención social del Estado privilegia a los cuerpos burocráticos y a los individuos asociados a grandes corporaciones o grupos con importantes niveles de capital político. Es entonces este tipo de relación laboral la encargada de determinar el acceso a los servicios sociales y la modalidad en que estos serán provistos.

Ésta, como todas las tipologías, se compone de formas ideales que no siempre tienen un correlato preciso con la realidad pero que permiten observar la lógica de funcionamiento subyacente a una cierta formación institucional. Para nuestro estudio, resulta particularmente pertinente puesto que clarifica el panorama respecto a la distribución de responsabilidades, beneficiarios, criterios de asignación y relaciones interinstitucionales en las agencias encargadas de la política social.

1.3. Los paradigmas de política social.

Los paradigmas son una conceptualización de las políticas sociales necesaria para mediar entre el alto grado de abstracción propuesta por los tipos ideales de los regímenes de bienestar y la realidad imperante en cada caso específico de régimen de bienestar⁸.

La utilidad de los paradigmas de política social estriba en aproximar a una imagen básica de las políticas del bienestar, permitiendo conocer por etapas el desarrollo histórico del entramado institucional dedicado a garantizar los servicios sociales. Resulta así, una herramienta esencial para presentar los distintos momentos en que un conjunto de valores compartidos, métodos y procedimientos han gobernado las acciones emprendidas en favor de la provisión de servicios básicos.

Para este estudio resulta particularmente pertinente tratar con las dos últimas grandes presentaciones históricas de los paradigmas del bienestar, las cuales están dadas por el paradigma estatista o de administración central y el paradigma emergente o neoliberal. Lo anterior no significa obviar por ejemplo, la presencia histórica de otras formas de intervención social como la filantropía privada y eclesiástica en el siglo XIX, incluso las leyes de pobres que, sin embargo, no representan sino de manera tangencial una intervención articulada por parte del Estado.

1.3.1 El paradigma estatista.

El surgimiento de este paradigma en América Latina en lo general y, en México en lo particular, está asociado al denominado modelo económico de sustitución de importaciones. Las características distintivas de este periodo se vinculan directamente con una nueva configuración estatal surgida de la Constitución de 1917, en la cual el Estado intervino fuertemente planificando la economía, invirtiendo notables cantidades de las partidas presupuestales en infraestructura y propiciando la producción de manufacturas

⁸ Carlos Barba Solano, *Paradigmas y regímenes de bienestar*, México, FLACSO, 2005. Cfr. p. 9.

en un marco de crecimiento y prioridad del mercado interno. La economía estuvo dotada de un fuerte proteccionismo y se recurrió principalmente a la inversión nacional frente al capital extranjero, consolidando de esta manera el surgimiento de una burguesía nacional acompañada también del crecimiento de la clase media.

La política social no escaparía al papel predominante que jugó el Estado durante este tiempo. El paradigma de administración central mostraría el dominio del Estado en prácticamente todas las áreas en las que puede desagregarse la creación y puesta en marcha de las políticas del bienestar⁹, aquí el Estado se encargaría del diseño, programación, realización, supervisión y, más escasamente, de la evaluación de estos programas.

La implementación de las políticas sociales corrió a cargo del sector público, principalmente como consecuencia de la necesidad de fuertes inversiones que sólo podían tener origen en esa instancia. Para enfrentar las demandas de crecientes recursos el Estado recurrió a fuentes fiscales sustentadas en el aseguramiento de la producción y financió con ellas la conformación de la infraestructura necesaria para cubrir la oferta de servicios sociales. La preocupación central del gobierno en este tiempo consistió en extender los medios para satisfacer las demandas básicas de la sociedad, esto es, el conjunto de instalaciones que materializan los proyectos contenidos en los derechos sociales propuestos en la Constitución.

Al menos en sus pretensiones, este paradigma mostró un compromiso universalista por el lado de la oferta de servicios básicos. La expansión de la cobertura fue desde estratos sociales acomodados hacia otros menos favorecidos, es decir, los beneficios se concentraron en aquellos sectores capaces de intervenir en política, específicamente los grupos de trabajadores urbanos sindicalizados. En el caso mexicano, el corporativismo jugó un papel clave como modalidad cooperativa entre gobierno, empresarios y trabajadores, el mismo dio origen a una provisión segmentada ligada al empleo en las

⁹Ernesto Cohen y Rolando Franco, *Gestión social ¿cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales?*, México, CEPAL-Siglo XXI, 2007.

áreas de salud y seguridad social. La dimensión de integración colectiva fue además determinante en este periodo, en el cual el canal de acceso a la seguridad social fue esencialmente la pertenencia a un grupo social específico, burocráticamente organizado, representado y con un catálogo especial de derechos.

En ese tiempo, el indicador más importante para evaluar el desenvolvimiento de la política social fue el gasto público. Se pensaba que su incremento tendría naturalmente como consecuencia un mayor impacto en el bienestar; sin embargo, para el final del periodo se daría cuenta de lo engañosa que podía resultar esa circunstancia. No siempre un mayor gasto público resultaba en un mejoramiento de las condiciones de vida de los trabajadores, menos en un modelo donde las prácticas de evaluación y monitoreo de los programas estaban prácticamente ausentes y redundaban en ineficiencia e ineficacia al interior de la lógica burocrática.

Haciendo un esfuerzo de contrastación empírica, podemos decir que la etapa del paradigma estatista de política social resulta ser el periodo de mayor expansión en la cobertura de servicios sociales para la población en el caso mexicano. Desde finales de los años treinta hasta mediados de los ochenta, aparecerían áreas de bienestar que se encontraban ausentes de las preocupaciones gubernamentales, se mostrarían indicadores en alza para las ya existentes y habría notables incrementos de la inversión, infraestructura y cobertura de la población. Este periodo tuvo como corolario un conjunto de políticas de bienestar que operaba en todas las áreas reconocidas por las naciones avanzadas, ya en el inicio de la década de los ochenta.

Sin detrimento de los esfuerzos realizados por los gobiernos post-revolucionarios, es con claridad el periodo del presidente Cárdenas el tiempo en el cual el Estado comienza a intervenir notablemente con acciones de desarrollo social y crecimiento económico. La estabilidad política existente propició la disminución del gasto militar y el notable crecimiento del gasto social que, por primera vez, significó un egreso superior al militar

dentro del presupuesto federal. La política social del Cardenismo está históricamente signada por un notable ritmo de crecimiento anual del 12 por ciento¹⁰.

Durante su sexenio, el presidente Cárdenas promovió la reforma constitucional al artículo tercero que adicionó los principios de gratuidad y obligatoriedad para la educación primaria. La creación del Instituto Politécnico Nacional, (IPN), y del Instituto Nacional de Antropología e Historia, (INAH), contribuirían a incrementar la capacidad del Estado para ofertar educación superior en las áreas técnica y humanística.

Por otra parte, la política social aquí tuvo la función esencial de contribuir con el proceso industrializador que era el eje del desarrollo nacional en aquellos años. Previamente al gobierno de Manuel Ávila Camacho ya se había buscado generar un acuerdo tripartito entre empresarios, trabajadores y gobierno, respecto al financiamiento de una institución que proporcionara servicios de salud a los trabajadores. Pero es hasta su periodo presidencial que se consolidó este modelo de cooperación y surgió el Instituto Mexicano del Seguro Social, (IMSS), que se convertiría en la institución central de provisión de servicios médicos y seguridad social en nuestro país. Una multiplicidad de sus aspectos suelen reflejar con claridad las características de la política social en el paradigma estatista y muestran además la pertinencia de indicar la presencia de fuertes rasgos del régimen de bienestar conservador en el caso mexicano.

La atención que en su origen brindó el IMSS estuvo fuertemente asociada con su carácter segmentado, asistió únicamente a clases sociales vinculadas con el proceso de industrialización y a las clases medias urbanas. En su inicio existe una marcada tendencia corporativa que excluyó de los beneficios de la seguridad social a los trabajadores campesinos; como lo señaló la ley, en su artículo tercero, se obligaba a asegurar a los trabajadores: "... que tuvieran alguna relación de trabajo o aprendizaje bajo contrato en empresas privadas, estatales, de administración obrera o mixtas¹¹". La dinámica y la lógica

¹⁰ Gerardo Ordoñez Barba, *La política social y el combate a la pobreza en México*, México, UNAM-SEDESOL, 2002. Cfr. 65.

¹¹ *Ibíd.* p. 77.

inclusiva apartaron a este sector de los trabajadores menos organizados, a buena parte de los pobres urbanos y a los pobres extremos del campo.

Destacados aspectos del periodo son también el sesgo urbanístico y la ampliación limitada, que contribuyeron de manera considerable con el proceso de agudización de la desigualdad en la provisión de bienestar. Esta situación acercaría al régimen de bienestar mexicano, como lo señala Sara Gordon, al modelo conservador estatista al interior de la tipología de los regímenes de bienestar¹².

La legitimación del gobierno por parte de las clases trabajadoras sindicalizadas en la Confederación de Trabajadores de México (CTM), y otros sindicatos independientes, que dieron apoyo político al régimen y fueron la base de acuerdos de donde se desprenderían la extensión de los beneficios y cobertura para otras franjas de trabajadores, están relacionados con los procesos de desarrollo económico y expansión burocrática.

La incorporación de otro importante sector de trabajadores a los servicios de la seguridad social estaría cimentada con la transformación de la Dirección General de Pensiones Civiles en el Instituto Mexicano de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) en 1959. Nuevamente la lógica inclusiva mostró un fuerte componente gradualista-corporativo donde fueron las organizaciones o grupos de trabajadores quienes se incorporaron a los servicios de seguridad social y servicios médicos no los individuos en su calidad de miembros de la comunidad política, como sucedió en otras áreas de la política social, particularmente en el caso de la educación.

A principios de la segunda mitad del siglo XX comenzaría la intervención pública en materia de oferta de vivienda. Fueron múltiples, en esta etapa, las instituciones destinadas a la producción de vivienda, destacan el Fondo de Habitaciones Populares, FONHAPO de 1954, el Instituto Nacional de la Vivienda de 1954 posteriormente INDECO y el Programa Financiero de Vivienda, PFV de 1963. No obstante, "el Estado solo acrecentó

¹² Sara Gordon Rapoport, "Del universalismo estratificado a los programas focalizados, una aproximación a la política social en México", en Martha Scheingart, (Coord.), *Políticas sociales para los pobres en América Latina*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1999.

su participación en la oferta nacional de vivienda de 2.4 a 9.3% entre la década de los cincuenta y los setenta¹³”; así que, como productor y parte de la oferta en el mercado inmobiliario, la presencia del Estado es aún notablemente limitada para estos años.

Los avances más significativos en la materia se darían con la conformación de las dos instituciones más importantes en cuanto a producción de vivienda en la historia del país, mismas que confirmarían el carácter segmentado y corporativista de las políticas sociales en México. El INFONAVIT inicia sus operaciones en 1971, animado por la idea de hacer operativa la fracción XII del artículo 123 constitucional que obligaba a los patrones a proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas a los trabajadores¹⁴. Al poco tiempo se añadió el FOVISSSTE que se encargaría de proporcionar vivienda para los empleados federales.

El caso de la política alimentaria es otro reflejo preciso del paradigma estatista. Con antecedentes como el Comité Regulador de Mercados de Subsistencia, creado por Cárdenas, y la Compañía Exportadora e Importadora de México (CEIMSA), las cuales coadyuvaron con medidas como abastecimiento, precios de garantía e importaciones apremiantes, se daría un nuevo avance en materia de política social en 1961 mediante la creación de la Comisión Nacional de Subsistencias Populares, (CONASUPO)¹⁵. Su carácter centralista como dependencia directa de la Presidencia de la República, el origen público de los recursos que utilizó en prácticamente todas sus acciones y el hecho de que actuó por el lado de la oferta, la colocan claramente al interior de este paradigma.

Esta institución tendría a su cargo contribuir con la producción, comercialización y distribución de bienes de consumo primarios, fundamentalmente en favor de los sectores sociales más pobres. Esta compañía se propuso ejercer un gasto que subsidiara indiscriminadamente los precios de dichos bienes, lo anterior tuvo como consecuencia que una buena parte del subsidio beneficiara a poblaciones que no siempre eran las más

¹³Gerardo Ordoñez Barba, *Op. Cit.*, 2002.

¹⁴ Carlos Tello, *Sobre la Desigualdad en México*, México, UNAM-Facultad de Economía, 2010.

¹⁵ Gerardo Ordoñez Barba, *Op. Cit.*, 2002

menesterosas, efectuando regresivamente el ejercicio presupuestal destinado a mejorar el poder adquisitivo de los menos favorecidos.

El final de este periodo está estrechamente vinculado con el surgimiento de una modalidad de política social fundamentada en el combate frontal a la pobreza rural. La inversión pública en el fomento agropecuario paso de representar el 12 % del total en 1970, al 18% en 1975¹⁶. El Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural, PIDER de 1973 y el Plan General para la Coordinación de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, COPLAMAR de 1977, fueron los ejemplos más representativos en esta década. De cualquier modo, se incluyen como parte del periodo dominando por el paradigma estatista puesto que confirmaron el papel del Estado como principal decisor de las prioridades del desarrollo económico y social. Estos programas gozaron de una lógica institucional marcadamente centralista y especialmente en el caso de COPLAMAR actuaron como agentes promotores de una universalización de los servicios sociales, ligada claramente al componente de la oferta por parte del Estado.

El surgimiento de PIDER y COPLAMAR responde a un criterio de expansión de la política social en el que las preocupaciones gubernamentales pasaron primero por los sectores más organizados y que, en esta última instancia, intentó recorrerse hasta los sectores más desprotegidos. Con todo, sería incorrecto señalar a su población objetivo como el eje central o prioridad de la política social de aquel entonces. Sin embargo, no deben despreciarse las características y aportaciones de estos programas puesto que constituyeron precedentes importantes de la nueva modalidad de desarrollo social cimentada en los programas de combate a la pobreza implementados con posteridad al ajuste.

Por último, reformas constitucionales trascendentes al final de este periodo fueron la modificación en 1974, del artículo 123 de la Constitución Política para indicar que la ley del seguro social estaría encaminada a brindar los servicios de protección y bienestar: “a

¹⁶ Carlos Tello, *Estado y Desarrollo económico México 1920-2006*, México, UNAM-Facultad de Economía, 2007.

los trabajadores, campesinos y otros sectores sociales y sus familiares”¹⁷, con lo cual, luego de 31 años de la expedición de la ley, se reconocen los derechos de salud y seguridad social para los trabajadores del campo mexicano. La otra reforma, de 1978, significaría la entrada del derecho al trabajo reconocido de manera universal entre los incluidos en el texto constitucional¹⁸.

1.3.2. El paradigma emergente.

Es cuantiosa la documentación existente respecto al conjunto de eventos que suscitaron el tránsito de un modelo estatista de conducción de la economía y de la política social, a otro donde el retraimiento de la intervención del Estado y la entrada en escena de nuevos actores internacionales darían lugar a un nuevo modelo económico y a un nuevo paradigma de provisión del bienestar.

Al iniciar este periodo el Estado haría frente a tres crisis simultáneas y naturalmente interconectadas en los aspectos económico, social y político. Las razones son diversas, y van desde un conjunto de motivos externos como la reconfiguración del orden internacional, hasta otros de naturaleza interna como el manejo de ciertas variables económicas. Antes de iniciar una aproximación al objeto de estudio que aquí nos ocupa, es necesario brindar un panorama económico mínimo que nos permita comprender los ajustes llevados a cabo en materia de política social.

Como señala Galán Benítez, el deterioro de las finanzas públicas y el aumento de la inflación en las democracias industrializadas junto a otros factores como la crisis internacional de los precios del petróleo¹⁹, dieron lugar a un momento importante de reordenamiento de las dinámicas financieras. Este contexto internacional estaría signado por un conjunto de cambios económicos, sociales, tecnológicos e ideológicos que

¹⁷ (DOF, 31-XII-1978), citado por: Gerardo Ordoñez Barba, *Op. Cit.*, 2002.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ Homero Galán Benítez, “¿Qué crisis afecta al Estado de Bienestar? Dinámica general y lecciones del caso alemán”, en *Andamios Revista de Investigación Social*, Universidad Autónoma de la Ciudad de México Vol. 5, Núm. 10, abril-sin mes, 2009, p.344.

imprimieron un sello característico a las décadas subsiguientes. Tales circunstancias pueden resumirse en: desregulación financiera y liberalización de los mercados, ajustes macroeconómicos que priorizaban el control de la inflación y el déficit público, reforma administrativa del Estado mediante la reducción del sector público, deslocalización de las empresas y la transformación de los procesos productivos, entre otros²⁰.

Para el caso específico de México, las políticas de crecimiento y distribución diseñadas en la modalidad de crecimiento endógeno, desgastaron peligrosamente las bases económicas del país. Un conjunto de políticas fiscales expansivas establecidas sobre la base de ingresos provenientes del petróleo y no sobre una recaudación fiscal más efectiva, originaron que el descenso en los precios del petróleo de 1981 y 1982 repercutiera directamente provocando la insolvencia fiscal del gobierno y haciendo a éste recurrir a préstamos con instituciones crediticias extranjeras mediante una modalidad de tasas de interés crecientes.

Esta crisis financiera del Estado mexicano implicó la ruptura con una tradición de intervención y dirigismo estatal pautada en el crecimiento endógeno protegido y dio origen al proceso de cambio hacia un modelo que intentaría colocar al sector exportador no petrolero como la base del crecimiento económico. Todo esto traería como consecuencia la necesidad de implementar un conjunto de medidas agrupadas en un programa de ajuste, las cuales fueron fuertemente influidas por la acción de instituciones financieras internacionales bajo los principios del llamado Consenso de Washington. La transición involucró al conjunto de los regímenes de bienestar latinoamericanos, su remodelación estuvo a cargo de gobiernos fuertemente influidos por las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

El nuevo paradigma que se estableció como resultado de la crisis, implicó una marcada reorientación de los criterios desde los propios a un régimen conservador-corporativo hasta otro de corte más liberal. Sin embargo este no ha sido completamente sustituido por el segundo, en realidad ambos coexisten en la actualidad y resulta importante señalar

²⁰ *Ibid.* Cfr., 347.

que esta bifurcación dotará de identidad y sentido, en ocasiones de manera contradictoria, a nuestra actual configuración de acceso a servicios de bienestar.

El nuevo paradigma reconceptualizaría las acciones gubernamentales en materia de política social, haciéndolas pasar de un complemento de la economía a un asunto subordinado a variables macroeconómicas como la estabilidad, la inflación y la competitividad externa. Las características más destacadas del paradigma neoliberal de política social residen en las siguientes proposiciones de orden teórico y constituyen el conjunto de criterios que guían la conformación de instituciones y relaciones entre los diversos actores que producen el bienestar y aquellos que resultan beneficiados.

En primera instancia, el nuevo marco institucional de referencia para las políticas sociales es el de una multiplicidad de actores con capacidad para emprender proyectos sociales, esto significa la presencia de diversos sectores organizados con la oportunidad manifiesta de generar agenda en materia de bienestar. De un modelo con un cuasi monopolio estatal, se ha transitado a otro donde el sector privado intenta sustituir al Estado y obtener una rentabilidad fiscal, y por otro lado, los sectores humanista-filantrópico y el sector supraestatal acompañan al sector público en las tareas de programación, diseño, financiamiento y realización de los programas sociales. Esta más clara incorporación de nuevos actores presupone la descentralización y/o desconcentración de funciones que cuestionaron el desarrollo mono-direccional y consecuentemente lograron el adelgazamiento del aparato gubernamental en un marco de adecuación de la economía.

Como producto de la crisis financiera de la década de los ochenta, la reestructuración de las relaciones entre Estado y sociedad civil terminó con el esquema de sobredimensionamiento del sector público que, con el objetivo de cumplir las metas de bienestar, impidió el pleno desarrollo de los ámbitos privado y social²¹. Se comprendió entonces que la legítima oportunidad de intervención del Estado en la materia no tenía necesariamente que traducirse en una modalidad patrimonialista y monopólica de la conformación del régimen de bienestar.

²¹ Enrique González Tiburcio, *Reforma del Estado y política social*, México, INAP, 1991. Cfr. 45.

El aspecto del financiamiento cobró notable relevancia y tampoco logró escapar a la oleada de transformaciones emprendidas fundamentalmente en la última parte de esta década. En el paradigma neoliberal o emergente el origen de los recursos es preferentemente compartido, donde el sector público aporta una parte significativa y algún otro subsector comparte los costos al interior de una modalidad de cofinanciamiento. De lo anterior se deriva con frecuencia que quienes se suscriben a esta clase de proyectos observan un fuerte compromiso con las acciones emprendidas y se vuelven entonces sujetos activos de su desarrollo.

El destino de los recursos se modificó también a causa de una contradicción presente en el esquema previo. Al intentar universalizar la oferta de servicios básicos, no se comprendió que el sector poblacional de más escasos recursos quedaba excluido debido a su imposibilidad para demandarlos. Los individuos en pobreza extrema, y particularmente aquellos en pobreza alimentaria, se mostraron frecuentemente incapaces para destinar recursos a educación, salud, construcción y mejoramiento de las viviendas. En la teoría del paradigma neoliberal el financiamiento fluye en favor de potenciar la demanda de los grupos más pobres para hacerlos capaces de aprovechar estos servicios. En este sentido han contribuido de manera importante la nueva modalidad de programas de transferencias condicionadas (PTC's) que privilegian la demanda de los pobres con la intención de lograr la satisfacción de sus necesidades básicas e incrementar su capital humano.

El financiamiento ha sufrido a su vez un cambio en el indicador de base, mientras en el pasado este consistió únicamente en un nivel creciente de gasto social ahora se privilegia la relación costo-impacto²². Lo que se busca, en esencia, es incrementar el gasto social directo que se define como el gasto social total sin contar los costos de programación y burocratización de los programas, es decir, la cantidad de recursos que efectivamente llegan hasta los beneficiarios. Entonces, puede decirse que en este nuevo paradigma la

²² Rolando Franco, *Op. Cit.*, 1996.

cuestión central no es la extensión de los medios de provisión del bienestar sino más bien dotar de la capacidad-oportunidad de satisfacer las necesidades básicas.

En el paradigma neoliberal o emergente cobran centralidad los grupos de más escasos recursos quienes, particularmente a partir de los años noventa, se mostraron como la población beneficiaria de los esfuerzos del sector público. Un marcado intento por despolitizar la provisión de servicios así como el imperativo ético en que se convirtió un rezago social de décadas, contribuyeron a modificar el criterio de expansión de los mismos. En adelante, se buscaría llegar primero a las capas menesterosas de la sociedad mediante política selectivas que precisaran a los individuos más afectados por la marginación social.

Como consecuencia de las restricciones fiscales que impactaron el gasto social, surgió con el paradigma neoliberal un principio de distribución de beneficios novedoso que intenta mitigar los efectos de la crisis en los grupos vulnerables. La focalización o selectividad, como principio definitorio de la asignación de beneficios, constituye al interior de este paradigma la herramienta central para incrementar la eficacia y evitar tanto como sea posible la regresividad del gasto social. También ha significado en buena medida el tránsito desde una dimensión corporativa-sectorial de la provisión del bienestar, hasta otra de corte individualista o familiar más acorde con la propuesta neoliberal y una concepción de la justicia social como igualdad de oportunidades.

La privatización y externalización de los servicios sociales juega un rol importante en el paradigma neoliberal, al direccionar con mayor énfasis los recursos del gasto social sobre las personas imposibilitadas para superar las barreras del desarrollo por sí mismas, este patrón de criterios asume que las otras capas sociales pueden valerse de sí mismas en el mercado según su capacidad de pago, tal y como sucede en los regímenes de bienestar de corte liberal. La contratación de servicios privados por parte del gobierno o por parte de los usuarios es un efecto producido por la contracción de la presencia del Estado en diversas áreas y de una concepción del mercado como modalidad de resolución de problemas social y de disminución de riesgos.

Por último, es necesario considerar por su notoriedad el rol que han jugado la evaluación, el monitoreo y la supervisión de la implementación de los programas sociales, al interior de los criterios presentes en el paradigma. Como herramientas fundamentales de *feedback*, cumplen el papel de elementos que permiten justificar la aparición, modificación o desaparición de una intervención pública. En el contexto actual y a diferencia del paradigma previo, se exige cada vez más el uso de estos componentes correctivos y la exhibición pública de sus resultados, se asume también que deben ser efectuados por organizaciones externas al gobierno y ajenas a la lucha política para dotarlas de certidumbre y veracidad. Son, en estricto sentido, el mecanismo evolutivo de las reformas de política social.

Ahora bien, la justificación empírica de las ideas contenidas en el paradigma emergente reside en el programa de reformas que se implementó en las áreas esenciales del bienestar y que fueron promovidas bajo la influencia de una necesaria adaptación a las nuevas condiciones políticas, económicas y sociales. Los programas educativos, de salud y seguridad social y de alimentación, permiten ejemplificar la pertinencia de esta categoría de análisis en el caso mexicano, puesto que han sufrido afectaciones sustantivas que socavan la antigua modalidad centralista de la política social.

Con motivo del ajuste, en la primera parte de la década de los ochenta, el gasto en educación enfrentaría una contracción del 30% colocándolo en la peor circunstancia entre las restantes áreas del bienestar²³. Durante esa década, quedó de manifiesto que el sistema educativo presentaba irrefutables pruebas de excesivo centralismo e innecesaria burocratización.

Como consecuencia, en 1993 se puso en marcha un conjunto de acciones que promovieron la descentralización de la educación básica y de las escuelas normales. Con base en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación, el gobierno federal de Carlos Salinas de Gortari, junto con los gobiernos estatales y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación firmaron el pacto que transfirió a las diferentes entidades

²³ Gerardo Ordoñez Barba, *Op. Cit.*, 2002.

federativas la responsabilidad de proveer y administrar la educación preescolar, primaria, secundaria y normal. De igual modo, se traspasaron los bienes muebles e inmuebles, los recursos financieros y los derechos y obligaciones para conducir los establecimientos educativos con los que la SEP había venido prestando este servicio²⁴.

El agotamiento del esquema de organización educativa previo, obligó a que el gobierno central se desprendiera de esas funciones pero también a concentrarse en otras acciones como la planeación, la elaboración de los programas de estudio, la elaboración de los libros de texto gratuitos y, en general, del conjunto de facultades normativas de conducción de la educación.

Por otra parte, un destacado componente para extender el programa educativo hacia sectores históricamente excluidos ha sido el impulsado por los programas de combate a la pobreza, los cuales se han concentrado en potenciar la demanda de servicios educativos. Con ello, se ponen de relieve diversos aspectos del paradigma emergente como el criterio de prioridad sobre los grupos más necesitados, la asignación de recursos por el lado de la demanda y los criterios de corresponsabilidad e incremento del capital humano.

Los ámbitos de la salud y la seguridad social son probablemente los que mejor reflejan la puesta en práctica de este conjunto de pautas. A principios de los ochenta, Miguel de la Madrid Hurtado inicia el proceso de reforma del art. 4º constitucional, con la finalidad de establecer la protección a la salud como un derecho de todas las personas. Como en muchos otros casos, la inclusión de este derecho al catálogo de los derechos sociales tuvo poca incidencia en el mejoramiento de los niveles de acceso al servicio. En 1984, el titular del ejecutivo emprendió sin éxito la descentralización de la provisión de la salud, mediante la creación del Sistema Nacional de Salud y la reforma a la Ley General de Salud de ese mismo año. Este proceso detuvo su marcha a causa de las frecuentes quejas de los usuarios que destacaban la disminución en la calidad de los servicios de salud²⁵.

²⁴ Alberto Arnaut, *La federalización de la educación en México*, México, Colegio de México-Centro de Investigación y Docencia Económica, 1998.

²⁵ Gerardo Ordoñez Barba, *Op. Cit.*, 2002.

La reforma de la seguridad social encontró, a su vez, justificación en la imposibilidad del mercado laboral formal para seguirse expandiendo, pero también en otros factores estructurales demográficos y particularmente en la proyección futura de desequilibrios financieros. En la primera parte de la década de los noventa, los ingresos del IMSS comenzaron a ser menores frente a las erogaciones que exigía un sistema de financiamiento de pensiones con base en el esquema solidario o de bolsa común. El número de trabajadores pensionados aumentaba mientras el número de trabajadores en activo disminuía o se incrementaba pero a ritmos insuficientes, con lo cual el sistema tenía la impronta deficitaria²⁶ y no garantizaba la provisión futura de servicios.

Entre 1992 y 1993, el presidente Salinas comienza el procedimiento legal para sustituir el régimen de bolsa común por una nueva modalidad de cuentas individuales manejadas por instituciones privadas (afores), financiadas mediante un esquema tripartito y que estaba inspirado en buena medida en el sistema chileno, donde la rentabilidad de los fondos de seguridad social pasaba a manos de privados. Se creó entonces el Sistema de Ahorro para el Retiro SAR, en el cual los trabajadores podrían elegir entre diversas instituciones financieras que, con base en la supervisión de la CONSAR, harían inversiones seguras y darían un fuerte impulso al componente interno del ahorro. Las reformas fueron aprobadas en 1995 para entrar en vigor en 1997 y, aunque resolvieron un problema de insolvencia fiscal para el Estado, no contribuyeron a minimizar la regresividad del gasto ni a ampliar la cobertura.

Lo propio acontecería más tarde con el ISSSTE, puesto que guardaba una situación relativamente similar a la del IMSS antes de la reforma citada. Según cifras del entonces director general del instituto, el número de pensionados creció en 940% y el de cotizantes en 125%, así que por cada trabajador que se retiraba había 3.7 cotizantes, cuando en 1975

²⁶ Leonardo Lomeli Vanegas, "La reforma inconclusa de la seguridad social en México", en Cordera Campos Rolando y Carlos Javier Cabrera Adame, *La política social en México: tendencias y perspectivas*, México UNAM-Facultad de Economía, México, 2007.

se tenían 16.3 en promedio²⁷. En este nuevo esquema se pasaría igualmente de una modalidad de bolsa común a cuentas individualizadas para los nuevos trabajadores, estas serían administradas por el PENSIONISSTE pero con la oportunidad de elegir entre otras asociaciones privadas.

El aspecto de la cobertura de salud también enfrentaría cambios notables, en el periodo que corre de mediados de la década de los ochenta a finales de los noventa, se expresaron dificultades para incrementar el número de personas afiliadas a un sistema de protección social. Con un esquema de provisión de salud fundamentado en impuestos salariales, es decir, que basa el crecimiento de la cobertura en el incremento del empleo formal, era prácticamente impensable cubrir las ambiciosas metas de universalidad establecidas en el proyecto constitucional. Lo anterior, aunado al notable incremento de personas que laboraban en la informalidad las cuales por definición se encuentran fuera del alcance de las instituciones de salud, complicaría notablemente la extensión de la cobertura.

Con base en estas tendencias, se emprende en el año 2003 una reforma a la Ley General de Salud que puede ser considerada la más ambiciosa en materia de cobertura sobre la población no asegurada desde 1943²⁸ y que tuvo como finalidad establecer el Seguro Popular (SP). Esta institución otorga beneficios de salud mediante la afiliación voluntaria en un esquema de financiamiento tripartito, donde el gobierno federal contribuye con una suma que va del 70 al 80% del gasto, las entidades federativas con la fracción restante y una parte simbólica cercana al 1% es cubierta por las aportaciones de los afiliados mediante un sistema de pago²⁹.

La iniciativa del Seguro Popular tiene como su mayor virtud la de disminuir la desigualdad en el acceso a la salud entre los habitantes; sin embargo, los argumentos que se esgrimen contra del Seguro Popular indican que este constituye una contradicción con las metas de

²⁷ Roberto Garduño, "Reforma al ISSSTE, una trampa para los trabajadores", en <http://www.jornada.unam.mx/2007/03/17/index.php?section=politica&article=003n1pol>. Consultado el 25 de julio de 2012,

²⁸ John Scott, *Impacto del Seguro Popular sobre la desigualdad en el financiamiento de la salud en México, 2000-2004*, México, CIDE, 2007.

²⁹ Silvia Meza Martínez, *Protección social y empleo: impacto del seguro popular en el mercado laboral mexicano*, México, Colegio de México, 2011.

expansión del empleo formal, puesto que significa un subsidio al empleo informal y logra desincentivar la búsqueda de acceder al mercado laboral formal. Por otro lado el SP no resuelve el problema de la provisión segmentada, distintos tipos de beneficiarios siguen recibiendo servicios diferenciados, en realidad el SP solo lo conduce a otra dimensión que es precisamente la pertenencia a un trabajo formal o informal.

Otro aspecto central lo constituyen las reformas efectuadas a la política social en materia alimentaria. El gasto social a este respecto se redujo considerablemente, aunque es necesario señalar que ganó bastante en progresividad³⁰. Diversas razones condujeron al abandono de un modelo de subsidios generalizados regresivo y que resultaba demasiado oneroso, hasta otro con subsidios específicos focalizados en las poblaciones más vulnerables. Así lo confirman la liquidación del Sistema Alimentario Mexicano en 1983 y el paulatino desmantelamiento de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares³¹.

A partir de los años noventa, el abasto social se ha centrado de manera muy clara en garantizar el acceso para los sectores empobrecidos. De CONASUPO solo quedaron DICONSA y LINCONSA; la primera es una empresa de participación estatal mayoritaria sectorizada en la SEDESOL y que tiene como objetivo garantizar el abasto en zonas marginadas (de acuerdo a los índices de CONAPO), y apoyar ciertos proyectos productivos regionales. DICONSA opera además el Programa de Abasto Rural (PAR), mediante la red de tiendas que llevan su nombre y constituye una oportunidad para controlar los precios en zonas de alta marginación; de igual modo es responsable de llevar a cabo el Programa de Apoyo Alimentario (PAL), con el que se abastece a zonas en las que no opera Oportunidades y donde en algunos casos resulta el único oferente, particularmente para poblaciones en pobreza alimentaria. Por su parte LICONSA se desincorporó de CONASUPO en 1995, sustituyó su razón social y se sectorizó de igual manera en SEDESOL. Este

³⁰ Rodolfo de la Torre, Luis Felipe López Calva y John Scott, *El gasto social en la Ley General de Desarrollo Social*, México, CIDE, 2005.

³¹ Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *Los programas de abasto social en México: abasto social de leche y tortilla*, México, Cámara de Diputados-CESOP, 2004.

programa se encarga de garantizar el abasto de leche a niños menores de 12 años, así como para adultos mayores³².

A estas directrices, ha estado ligada la concepción de política social a partir de la emergencia del nuevo paradigma, han sido además el fundamento de una receta que se pretendió útil para el conjunto de los estados latinoamericanos, pero que no ha sido del todo efectiva. Este tipo de recetas universales para la región carecen de sentido. Con diversas capacidades en cuanto a sus oportunidades de provisión de bienestar y niveles diferenciales de autonomía para generar estrategias de inclusión, las distintas naciones deben observar programas diferenciados acordes a sus condiciones particulares.³³

³² Secretaría de Desarrollo Social, *Innovación y responsabilidad en la política social*, México, SEDESOL-FCE, 2005.

³³ Carlos Barba Solano, "Las reformas económica y social en América Latina: regímenes de bienestar en transición", en Cordera Campos Rolando y Carlos Javier Cabrera Adame (coordinadores), *Política Social: Experiencias Internacionales*, México, Facultad de Economía-UNAM, 2008. Cfr. 73.

Capítulo 2. Las fuentes teórico políticas.

En este estudio, la importancia de la revisión de los principios políticos de orden teórico estriba en conocer sus implicaciones en materia de política social. Por lo anterior, nos referiremos a ellos únicamente como elementos constitutivos de las acciones del bienestar social y se hablará entonces de centralismo de la política social, descentralización de políticas sociales, etc. Lo anterior no significa obviar su importancia como principios de orden político, sino destacar la fuerza de estas ideas en el ámbito de las políticas del bienestar.

2.1. Los principios de distribución de competencias

2.1. 1. Centralismo

Se comprende al centralismo de una política social como la posesión por parte de las autoridades estatales de las facultades y funciones en las que esta puede desagregarse. Significa que los procesos de decisión y de administración son llevados a cabo por la acción directa de las instituciones del Estado. En este sentido, se refiere al grado o la medida en que el Estado ha conservado la autoridad para decidir e implementar acciones en las áreas del bienestar.

El centralismo de las políticas sociales tiene una fuerte relación con asuntos que son comunes a las partes integrantes de la comunidad nacional, por lo que resulta de vital importancia para lograr la unidad e igualdad entre las partes componentes de una sociedad determinada. En la conformación de los distintos regímenes de bienestar resulta innegable el papel fundamental de este principio, porque dota de coherencia y homogeneiza la provisión de bienes y servicios otorgados por las instituciones del Estado.

El carácter centralista de una política social le otorga una importante capacidad para concentrar grandes cantidades de recursos y destinarlos a un objetivo específico. En

general, puede afirmarse que la presencia de este principio es fundamental en intervenciones destinadas a disminuir las diferencias, en ocasiones inaceptables, de los estándares de provisión de servicios en las entidades subnacionales, mucho más cuando las partes integrantes del pacto social observan marcadas diferencias entre sí; por lo tanto, el centralismo debe ser también considerado como un factor de integración y legitimación del Estado.

Este tipo de políticas sociales, centralista, está vinculado a una modalidad decisoria que se caracteriza porque las instrucciones u ordenamientos en los que se fundamentan las acciones van desde las jerarquías políticas más altas y desde ahí se distribuyen hacia las demás entidades político administrativas. La toma de decisiones tiene un componente estrictamente vertical que requiere grados considerablemente fuertes de autoridad política.

Una de las características más importantes de las políticas sociales centralistas es su relación próxima a las medidas universalistas, que se proponen proveer de manera uniforme a todos individuos de la sociedad servicios con estándares similares en calidad y contenido. En este sentido, favorecen reivindicaciones nacionales de carácter general y dan pie a la construcción de pautas imprescindibles en la integración de un concepto de ciudadanía social. Son entonces, por mucho, el tipo de políticas que se requieren cuando se habla de programas que postulan una cobertura global, como es el caso de la educación o la salud.

Las críticas al rol que juega el centralismo como elemento definitorio de las políticas sociales proviene de distintas fuentes, las cuales van desde asuntos de orden estrictamente político hasta otros con carácter administrativo o sociológico. En primera instancia, se critica el centralismo porque mantiene facultades decisorias para las burocracias, que parecen estar muy lejanas de los ámbitos en los que sus decisiones tienen repercusiones; se dice que implementan medidas sin tener un panorama claro de

las situaciones particulares por las que atraviesan las comunidades donde las medidas tendrán efectos³⁴.

Otra crítica notable es que, por lo general, las decisiones centralistas intentan resolver problemas de política social a través de propuestas homogéneas aplicadas en realidades sociales heterogéneas³⁵, esto es, se asumen medidas iguales para todas las partes y son promovidas en contextos diferenciados produciendo efectos distintos, en ocasiones indeseables. La fuerza de ese argumento radica en que, llevadas a cabo de ese modo, tal tipo de decisiones pueden promover dinámicas reproductoras de la desigualdad.

El desenvolvimiento administrativo de las burocracias estatales es también considerado un punto crítico en las referencias a las políticas centralistas. Su fundamento pertenece netamente al terreno administrativo; la eficiencia y eficacia en la provisión de los servicios de bienestar, se ven fuertemente afectadas por la congestión de funciones y requerimientos operativos que observan, particularmente en razón de sus dimensiones y de la diversidad de sus funciones.

Otro componente importante de las críticas al centralismo, se refiere a su lógica de exclusión social en el área de la participación ciudadana; diversos autores coinciden en señalar que la puesta en práctica de políticas centrales inhibe la participación de los individuos y los aleja con un notable grado de indiferencia de los procesos políticos. Además, la programación se desnutre de la participación ciudadana, la cual aportaría creatividad e ímpetu en la implementación de medidas novedosas.

Por último, un examen medianamente riguroso señalará que en nuestro contexto político-sociológico, el centralismo está asociado de manera notable al favorecimiento económico de los grupos dominantes mediante actos de enriquecimiento ilícito y corrupción que escapan a la supervisión ciudadana, sin tomar en cuenta que de por sí este principio plantea ya problemas en un contexto democrático, de apertura y de participación de la ciudadanía.

³⁴ Rolando Franco, *Op. Cit.*, 1996. p. 14.

³⁵ *Ibidem*.

Tanto en América Latina como en el caso específico de México, el centralismo político tiene una larga trayectoria histórica como principio rector de la estructura social y como forma de comportamiento y de pensar. Es notorio su papel en el desarrollo político-sociológico de la región en la que desde el nacimiento de repúblicas independientes, diversas revoluciones que contemplaban de manera programática acciones para inhibir el centralismo de los procesos políticos terminaron por agudizarlo y, en ocasiones, por crear nuevas modalidades de centralidad.

En México, desde el momento en que el Estado asume para sí el conjunto de funciones relacionadas a las áreas tradicionales de las políticas de bienestar, esto es, desde la promulgación de la Constitución de 1917, existe un marcado componente centralista en el diseño, financiamiento, aplicación, control y evaluación de las políticas sociales. Este paradigma se mantuvo a lo largo de casi todo el siglo XX y prácticamente hasta inicios de la década de los ochenta, cuando se inicia un proceso de reestructuración del Estado y de redefinición de sus funciones.

La tendencia centralizadora en la provisión de los servicios de bienestar por parte de los gobiernos nacionales en América Latina, estuvo fuertemente asociada al modelo de economía planificada y a una intervención protagónica por parte del Estado como agente del desarrollo. México no fue con mucho una excepción, el modelo central se consolidó con la puesta en marcha del modelo de sustitución de importaciones y alcanzó su máxima expresión durante la década de los sesenta.

En la década de los setenta se gestó una crisis del centralismo, la cual tuvo raíces de distinta índole; por una parte, se encontraban razones políticas, que se fundamentaron en una marcada exclusión de la sociedad en el área de las decisiones políticas, dando origen a una notable crisis de gobernabilidad³⁶. Por otro lado, la eficiencia de las políticas sociales se redujo considerablemente a causa de los crecientes costos de burocratización y operatividad de los programas en marcha.

³⁶ Iván Finot, *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*, Chile, CEPAL –ILPES, 2001. p. 14.

2.1.2. Descentralización

La descentralización es entendida como un proceso de transferencia de facultades decisorias y administrativas desde las agencias centrales o federales de gobierno hasta aquellas responsables en los gobiernos locales. Se refiere a la medida en que el conjunto de funciones de las políticas sociales se ejerce por distintas instancias subnacionales e independientes, las cuales solo son sujetas de supervisión estatal y no ya de intervención directa como el caso anterior.

El proceso de descentralización requiere del traspaso de oportunidades de decisión sobre la programación e implementación de las políticas del bienestar. Asimismo, está relacionado con la transferencia de recursos y el reconocimiento de las agencias locales de su capacidad de administración autónoma sobre ellos, así como de la oportunidad de contribuir al financiamiento, control y evaluación de los mismos.

En las últimas tres décadas, una vigorosa dinámica descentralizadora de los servicios sociales ha tenido lugar en las naciones de América Latina, auspiciado fundamentalmente por los procesos de democratización y por los impulsos de instituciones financieras internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), y el Banco Mundial (BM). En el contexto de la crisis acaecida al centralismo, se pusieron de relieve las ventajas comparativas que el proceso descentralizador podría acarrear frente al viejo paradigma de planificación central.

Destacan como argumentos en favor de la descentralización de las políticas sociales la oportunidad para adecuar la provisión de servicios a las preferencias de la ciudadanía, toda vez que estas pueden ser establecidas bajo un diagnóstico más cercano a la realidad y a los propios contextos socioeconómicos. En un modelo descentralizado, la autodeterminación de las prioridades en la lucha contra la insatisfacción de necesidades básicas se revela como una esencial y poderosa herramienta en la mejora de programas y proyectos de política social.

Otro aspecto relevante concierne a la participación, este elemento es considerado un valor político en sí mismo al interior de un contexto democrático pero también se relaciona con una valoración instrumental dentro de las dinámicas de implementación de los propios programas. Con la participación, se suman importantes elementos que favorecen la programación y gestión de las políticas sociales. En primera instancia, cabe destacar que, al otorgar a las personas injerencia directa en los proyectos, se potencian las oportunidades de mejora, control y supervisión de los mismos; de lo anterior se deduce que la participación también agrega un fuerte componente de legitimidad, por cuanto las acciones son realizadas directamente por los ciudadanos o por instancias muy cercanas a ellos.

Por otra parte, con la descentralización se asume que el alto grado de complejidad planteado por los problemas de la política social sugiere la concurrencia e intervención de distintos sectores en la búsqueda de oportunidades de solución. El Estado distribuye tareas de política social al mercado y al tercer sector a través de modalidades de descentralización, tales como las privatizaciones o la delegación de funciones, las cuales ponen en marcha acciones desde el mercado y la sociedad civil.

Finalmente, el proceso de descentralización acarrea aspectos positivos para el fortalecimiento de la democracia, porque contribuye particularmente al enriquecimiento de una cultura de participación vedada por el centralismo y se aproxima de mejor manera a la realización de proyectos con base en un esquema más cercano al de la democracia directa.

Ya en el inicio de la implementación de los procesos de descentralización se dejó sentir una oleada de críticas desde proyectos políticos opuestos, como idea en boga no escapó a esta tradición crítica. Destaca como crítica de la descentralización en las políticas sociales el riesgo de profundizar el dominio de las oligarquías locales, como consecuencia de la alta rentabilidad política que traen consigo la programación y la gestión descentralizadas. Este aspecto político resulta aún más relevante si se considera que inconvenientemente efectuada, la descentralización que no se aproxima a los niveles más cercanos al

ciudadano, en última instancia contribuye a la construcción de centralismos con un mayor grado de afectación sobre los derechos sociales. Citando a Givaudan, Franco reflexiona y precisa al respecto: “cabe preguntarse, si a tiranías iguales es preferible ser la víctima de un sistema pesado y lejano que trata con indiferencia los casos particulares o de un sistema cercano que nada ignora de cada uno y siempre conserva la posibilidad de tener su nueva oportunidad³⁷”.

Por otro lado, se ha criticado de los procesos de descentralización (sobre todo de aquellos que no pasan primero por el fortalecimiento de la comunidad subnacional), que entregan funciones a instancias locales con muy poca experiencia y capacidad administrativa, las cuales frecuentemente carecen de la infraestructura y de los recursos humanos necesarios para la implementación de los programas sociales. Como consecuencia, puede generarse la impresión en la ciudadanía del incumplimiento de las funciones por parte de las instancias locales de gobierno, respecto de sus obligaciones de proporcionar bienestar.

La provisión descentralizada de servicios puede generar desarrollos asimétricos entre las regiones de la comunidad nacional, que provoquen el indeseable efecto de una provisión de servicios con calidad diferenciada, para individuos que deberían ser considerados iguales en su carácter de ciudadanos. Sin embargo, este complejo problema pone de relieve la ventaja que podría significar una dinámica de competencia entre los proveedores de servicios sociales y la consecuente oportunidad para el ciudadano de “votar con los pies³⁸” el funcionamiento de dichos organismos.

No obstante los argumentos en favor de la descentralización que plantea el aspecto de la participación, estudios recientes demuestran que los avances en la materia son limitados. Hay, como señala Franco, pocos indicios de que el proceso haya incidido notablemente en este aspecto. Lo anterior no debe ser considerado una estricta consecuencia de esta dinámica, sino el efecto de distintos elementos entre los que destaca con particular

³⁷Rolando Franco, *Op. Cit.* 1996. p. 15.

³⁸Ernesto Cohen y Rolando Franco, *Op. Cit.* 2007. p. 78.

importancia la continuidad de una arraigada tendencia de dominio del paradigma centralista y de aspectos culturales y socio-políticos.

Por último, una crítica notable del proceso de descentralización surge al amparo del argumento que señala la cesión de funciones de política social por parte del Estado en favor de instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, particularmente de financiamiento y programación. Dichas instituciones, a través de préstamos, condicionan la entrega de recursos a determinados aspectos programáticos e intervienen de manera notable en la conformación de prioridades de política social y económica. Este elemento es objeto de fuertes críticas cuando se señala la pérdida de autodeterminación frente a intereses internacionales que promueven medidas homogéneas en realidades nacionales que resultan esencialmente distintas.

2.1.3. Subsidiariedad.

El principio de subsidiariedad tiene origen en el vocablo "*subsidium*", que se usaba para designar al ejército de reserva que acudía en auxilio del ejército combatiente cuando este se veía impedido para ganar la batalla³⁹. Este concepto supone ya, en su origen, una condición esencial que permanece a lo largo de su desenvolvimiento histórico: la actuación de dos entidades sociales en la cual, a causa de la imposibilidad de una para efectuar sus fines, la otra le asiste restableciendo su capacidad y potenciando sus oportunidades de cumplir con éxito las metas propuestas.

Los elementos constitutivos de este principio son múltiples y extensos, sin embargo, haremos aquí referencia únicamente a aquellos que permitan explicar la pertinencia de su aplicación como componente programático de la política social y de una estrategia de combate efectivo a la desigualdad social y la marginación.

³⁹ Joel Mendoza Ruíz, *El principio de subsidiariedad en la evaluación del federalismo mexicano: finanzas públicas, políticas públicas y organización social*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2010.

Ya Aristóteles planteaba a toda actividad social como esencialmente subsidiaria puesto que implica la ayuda, auxilio o complemento de los individuos de la sociedad quienes naturalmente carecen de "autarquía" o de capacidad para dotarse suficientemente por si solos de los elementos necesarios para la vida⁴⁰. Lo anterior no conlleva la inaplicabilidad de esta pauta en una dimensión más amplia, es un principio de cooperación entre los componentes de un pacto social cualesquiera que estos sean: individuos-comunidades, comunidades subnacionales-Estados nacionales, entidades nacionales-instituciones supranacionales, todas al interior de un arreglo mediante el cual la entidad de mayor jerarquía contribuye en alguna medida con la de menor jerarquía para que esta alcance sus fines.

Existen al menos tres condiciones de aplicabilidad para el principio de subsidiariedad, las cuales pueden contribuir a reafirmar la pertinencia de su aplicación como componente de un esquema integral de políticas sociales, todas ellas se presentan en las interacciones entre instituciones del bienestar social. En primer lugar, es necesaria la participación de entidades sociales jerárquicamente ordenadas, pero que además tengan fines u objetivos compartidos, lo que claramente acontece en programas y proyectos de política social. En segunda instancia, se condiciona la aplicación de esta pauta organizacional a una circunstancia precisa en la cual la entidad social menor se mire incapacitada para conseguir los fines propuestos para sí misma, teniendo lugar la cooperación de la unidad social mayor pero sin carácter sustitutivo. Finalmente, los fines propuestos deben ser tales que puedan ser, preferentemente, alcanzados mediante una dinámica cooperativa y no mediante la acción unilateral de la entidad menor.

Toda vez que como consecuencia de lo anterior, se demuestra la posibilidad y pertinencia de su aplicación es necesario argüir elementos para justificar su intervención en las políticas sociales. Históricamente, se ha criticado la asistencia social por ser una modalidad de las políticas sociales en la cual no se restablecen las capacidades básicas de las unidades beneficiarias, para posteriormente valerse por sí mismas. La subsidiariedad

⁴⁰ Höffe Otfried y Joseph Isensee (compiladores). *Panorama de Filosofía Política, contribuciones alemanas*. Deutschland, Konrad Adenauer Stiftung, 2000.

puede resultar un complemento alternativo en un esquema completo de atención al bienestar. El desarrollo de este concepto en la doctrina social de la iglesia católica y en el pensamiento de integración europeo ofrece ideas para una propuesta de aplicación en América Latina.

Como principio estibador entre la concepción del Estado totalitario que coloca al individuo a merced de la voluntad y designios superiores y el más radical individualismo que le aparta de la oportunidad de potenciar sus capacidades por intervención de las instituciones del Estado, el pensamiento de la Iglesia Católica a través de la *Encíclica Quadragesimo Anno*, propone que “toda acción de la sociedad (...) debe prestar ayuda a los miembros del cuerpo social pero sin destruirlos ni absorberlos”. Allí mismo se señala la cualidad esencial de la acción subsidiaria para propiciar una mayor eficiencia social en las dinámicas de cooperación y un mayor grado de legitimidad en las acciones del Estado, a través del fortalecimiento de las unidades componentes.

En ese orden de ideas, se señala que toda acción o competencia que pueda ser efectuada por el individuo o la comunidad menor (según se siga el orden jerárquico), si es transferida a la unidad social mayor traiciona el principio de eficiencia de toda acción social, puesto que priva a la entidad menor de la oportunidad de aportar cooperando y de construir para sí un capital útil a sus fines sociales. Así, la subsidiariedad se contrapone categóricamente a la sustitución en el ejercicio de competencias e incluso niega la prioridad absoluta de la eficacia, la cual podría efectuarse con el concurso único de la entidad superior. Es un principio que construye una mejor posición para las entidades sociales, integradas en un pacto, dotándolas de grados importantes de autonomía y de notables cuotas de autoconfianza⁴¹.

Al interior del pensamiento de integración política en Europa, es posible hallar otros elementos que contribuyen a la afirmación de este principio como componente útil para

⁴¹Jens Holst, *Universalidad en solidaridad: protección social y el financiamiento de la Salud en América Latina*, CEPAL, Naciones Unidas y la Red Sectorial de Salud de la GTZ en América Latina, 2003. Dirección URL: URL: Cfr. p. 4. <http://www.gtz.de/de/dokumente/es-principios-basicos-en-politica-social.pdf>, [consulta: 12 marzo 2012].

la programación de proyectos sociales. Como señala Areliza Carvajal, el principio de subsidiariedad sirve de criterio de distribución competencial frente a la necesidad del ejercicio del poder, yendo más allá de una distribución estática o estricta de funciones⁴², lo que equivale a tener un instrumento con capacidad de ajustar la intensidad de la interferencia de una comunidad superior y una manera más versátil que una lista de funciones inamovibles, todo esto al interior de un marco de respeto a la autonomía de las comunidades.

Según la legislación de integración en Europa, “la Comunidad intervendrá solo en la medida en que el objetivo de la acción no pueda ser alcanzada por los Estados miembros y puedan lograrse mejor mediante la acción a nivel comunitario”. Lo anterior implica necesariamente una distinción con el federalismo, principio que indica la prioridad de la comunidad más pequeña y una modalidad de actuación unilateral.

Si bien se ha afirmado que el modelo emergente de las políticas sociales contempla la participación de distintos sectores sociales como Estado, mercado y sociedad civil, la pertinencia de aplicación del principio de subsidiariedad puede ser apuntalada en ese esquema por su funcionalidad como elemento que permite incrementar la capacidad de ONG's, empresas, familias y otras comunidades menores en la resolución de problemas del desarrollo. En un esquema subsidiario, el Estado intervendrá coadyuvando con las entidades subnacionales y con las organizaciones del tercer sector, al potenciar sus capacidades pero sin substituirles en las acciones que emprendan. De esta manera, es posible dar origen a una modalidad de interferencia suficiente que dote de viabilidad a los proyectos surgidos de manera descentralizada para la atención de las comunidades marginadas, una forma en la que los programas sociales trasciendan la acción de paliar las carencias del individuo y contribuyan al desarrollo y formación de sus capacidades básicas.

El desarrollo subsidiario puede ser considerado una modalidad de descentralización política que pasa primero por el fortalecimiento de la comunidad subnacional y por el

⁴² José María Areliza Carvajal, *El principio de Subsidiariedad en la construcción de la Unión Europea*, España, Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, 1996. Cfr. p. 53.

incremento de su potencial como agente de la cooperación social. Un esquema de esta naturaleza podría ser particularmente pertinente en acciones como la creación de infraestructura básica en comunidades marginadas y de escaso capital social⁴³.

El problema más grave que parece enfrentar el principio organizativo de la subsidiariedad, es la definición estricta de cuándo debe actuar la comunidad mayor y hasta cuándo debe permanecer operante. Este es un tema que podría ser resuelto por la identificación del momento en el cual la comunidad subnacional o la comunidad menor haya recuperado el control sobre el problema que enfrentaba y, para el caso específico de programas sociales, cuando esta sea capaz por sí misma de proveer los bienes y servicios básicos que contemple su concepción particular de bienestar social.

2.2. Los principios de distribución de beneficios.

2.2.1. Universalismo

En el ámbito de las políticas sociales, el principio del universalismo ha planteado la provisión homogénea y garantizada de bienes y servicios sociales básicos para todos los miembros pertenecientes a una comunidad política. Es, en estricto sentido, el compromiso de las instituciones gubernamentales de brindar a todos los ciudadanos beneficios y protecciones que les aseguren un nivel de vida considerado digno y aceptable al interior de los estándares reconocidos en una sociedad determinada.

El universalismo surge de una concepción igualitarista de la sociedad; se piensa que todos los ciudadanos, sin discriminaciones mediante, deben ser beneficiados por los productos de la cooperación social, estableciendo las condiciones necesarias para su óptimo desempeño como agentes sociales. Esta concepción está estrechamente vinculada a una noción de ciudadanía social y a la idea de garantizar derechos sociales iguales para todos,

⁴³ Véase Guillermo Farfán, "El significado del principio de subsidiariedad en la política social de la Unión Europea y de América Latina", en Roberto Peña Guerrero, (Coord.), *México-Unión Europea: políticas sociales y gobernabilidad*, México, UNAM, 2010, p. 55-75.

entiende la provisión de servicios básicos como intrínsecamente relacionada al hecho de ser ciudadano y la garantía de educación, salud, nutrición, vivienda y empleo como derechos que deben establecerse para todos por igual.

Aunque no del todo exitosos, la región latinoamericana esta históricamente signada por esfuerzos gubernamentales de esta naturaleza, en ella México no es una excepción. La construcción de programas sociales de corte universalista se encuentra en el seno del proyecto de nación delineado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El caso paradigmático se encuentra sin duda en los servicios de educación básica, en los cuales el acceso a la provisión está previsto como un derecho igual para todos y en los que se ha incidido de manera más efectiva en la realidad, no obstante las graves dificultades que aun se enfrentan.

Aún bajo los ataques que con estridencia se lanzan desde el neoliberalismo a los programas fundamentados en una concepción universalista, es altamente improbable que esta noción se desprenda o se vea notablemente modificada en el pacto social de nuestra nación, la cual ha asumido como compromiso constitucional del Estado la tendencia a universalizar ciertas áreas en las que las políticas sociales requieren observar una provisión de servicios con este carácter. Sin embargo, su compromiso ha sido más nominal que efectivo y aunque ha alcanzado objetivos importantes en la esfera normativa, no ha incidido con suficiencia en la realidad.

Quienes apoyan la puesta en marcha de políticas sociales universales, destacan como sus potenciales efectos avances en materia de cohesión social, legitimidad política del Estado y sentido de identidad y pertenencia del individuo con respecto a su sociedad. Los fundamentos de esta concepción son esencialmente políticos, pero también incluyen imperativos éticos con bases filosóficas fuertemente asociadas a nociones de igualdad.

Se piensa, además, que la aplicación de programas sociales universales es preferible cuando la sociedad es relativamente homogénea o cuando la provisión de servicios se encuentra ausente en amplias franjas poblaciones, por lo que existen pocos argumentos que validen atenciones selectivas para ciertos grupos de la sociedad. Bajo esa

circunstancia, se justifican las fuertes inversiones que requieren para su implementación este tipo de intervenciones y se moderan los perniciosos efectos de la regresividad del gasto social, puesto que no se favorece a grupos sociales muy amplios con capacidad propia para hacerse de esos bienes o servicios.

El universalismo, al menos en su dimensión nominal y aspiracional, se encuentra históricamente asociado al paradigma de la administración centralizada que rigió el desarrollo social durante los años del modelo de sustitución de importaciones y de gobiernos que aspiraban a la construcción de un Estado del bienestar. Como principio, fue un componente muy importante que permitió la inclusión a la provisión de bienestar de amplios segmentos de la población. Sin embargo, esta incorporación de grupos sociales se fundamentó en el poder de algunos sectores para ejercer presión política sobre las instituciones del gobierno y en su capacidad de legitimación usada en múltiples ocasiones como moneda de intercambio. De esta manera el universalismo se vio matizado por una dinámica de inclusión fragmentada, que priorizaba a aquellos sectores con capacidad de negociación política.

Ideas recientes apuntan en el sentido de adoptar una concepción de universalismo básico como una aspiración y con posibilidades efectivas de realización. Esta idea se centra en la concepción de una igualdad de oportunidades básicas, mediante la provisión de bienes y servicios mínimos que homogenicen las condiciones de desarrollo o al menos los puntos de partida para cada ciudadano. Este modelo es más acorde con las nuevas condiciones impuestas por la globalización y el neoliberalismo, e implicaría abastecer de modo universal a los ciudadanos de un paquete de capital humano básico para su inserción en las dinámicas de la cooperación y el desarrollo social. Como señala Sojo: "los altos costos de esta estrategia pueden mitigarse si se proyectan los costos relativamente altos de la persistencia de las relaciones sociales excluyentes"⁴⁴.

⁴⁴ Carlos Sojo, "Proceso político de la reforma social en América Latina: condiciones y recursos en torno a un régimen de universalismo básico" en Carlos Barba Solano, Gerardo Ordoñez Barba y Enrique Valencia Lomelí (coordinadores), *Más allá de la pobreza regímenes de bienestar en Europa, Asia y América*, México Universidad de Guadalajara-Colegio de la Frontera Norte, 2009.

Los argumentos que con frecuencia se oponen a la implementación de programas de naturaleza universalista encuentran su justificación en diversos factores. Por una parte, se señala que estos programas se caracterizan por altos costos de implementación; intentar hacer llegar algún servicio a todos los habitantes de un país requiere obligadamente de inversiones que escapan a las posibilidades de la mayoría de los gobiernos del mundo, a causa de las fuertes restricciones fiscales inscritas en el desempeño actual de la economía.

En consecuencia, se refuerza la crítica que señala a las políticas sociales universales como nunca realizadas plenamente; por diversas circunstancias, existen siempre personas excluidas del conjunto de beneficiarios de estas intervenciones, sin contar con que se requiere de amplios periodos para aproximarse a un dimensionamiento de la cobertura que pueda ser señalado como próximo a la universalidad. Se dice entonces que el universalismo es más bien una aspiración, una especie de utopía, a la que distintos gobiernos y sociedades no se encuentran dispuestos a renunciar pese a sus enormes costos, no al menos de manera formal o normativa.

El concepto de regresividad del gasto social expresa con claridad el fundamento de otra importante crítica contra el universalismo e indica que una buena cantidad de recursos de los programas es consumida por grupos sociales con capacidad para hacerse por su cuenta de los bienes y servicios que estos requieren, incrementando así las desigualdades y contraponiéndose al principio de eficiencia de cualquier organización y política social. Además, los incrementos en la cobertura generalmente desfavorecen el vigor de la protección brindada, de lo que se sigue que aún logrando un nivel de cobertura muy alto pueden existir deficiencias en el impacto y por tanto, en la eficacia.

Un último argumento que suele oponerse a las intervenciones de carácter universal es que intentan favorecer con protecciones iguales a grupos y personas con necesidades, capacidades, recursos e incluso costumbres y preferencias diferentes. Las políticas sociales universales en este sentido no suelen tomar en cuenta las características particulares de grupos sociales heterogéneos, atentando así contra valor de la equidad, valoración esencial de toda política social.

2.2.2. Focalización

Surgido en respuesta a las condiciones generadas por las crisis económicas suscitadas en los años ochenta y a las restricciones fiscales comprendidas en los programas de ajuste, la focalización es un principio programático de las políticas sociales que establece, con base en criterios determinados, la atención diferenciada para grupos sociales específicos. Es un instrumento que permite identificar a los beneficiarios potenciales de las intervenciones gubernamentales en materia de bienestar, en contextos en los cuales la escasez de recursos impone la necesidad de beneficiar de manera preferencial a quienes más lo requieren.

En los últimos años, la literatura sobre este tema se ha incrementado de manera notable. Importantes esfuerzos académicos y de las instituciones gubernamentales y financieras internacionales han impulsado la puesta en práctica de esta clase de medidas, que hacen que resulte particularmente complicado hablar del tema sin referir directamente a un grupo de autores.

Según la CEPAL, focalizar consiste en concentrar los recursos disponibles en una población claramente identificada y luego diseñar el proyecto con el que se pretende resolver un problema o necesidad insatisfecha, teniendo en cuenta las características de esa población, a fin de elevar el impacto o el beneficio potencial *per cápita*⁴⁵. La idea central de este principio es canalizar directamente a la población objetivo, los bienes y servicios con que se pretende impactarles para incrementar de manera verificable la calidad de vida de la población asistida.

Néstor López⁴⁶ señala que una de las mayores virtudes del proceso de focalización consiste en incrementar de manera considerable el impacto *per cápita* de los beneficios propuesto por un programa, con lo cual se postula a la focalización como la manera más

⁴⁵ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Focalización y pobreza*, Chile, CEPAL, 1999, p. 13.

⁴⁶ Néstor López (coordinador), *Análisis de la focalización en programas compensatorios*, México, Consejo Nacional de Fomento Educativo, 2006. Cfr. p.29.

eficaz para efectuar el ejercicio del gasto social, elevando la magnitud del impacto por unidad de recursos invertidos.

Diversos factores justifican la pertinencia de las intervenciones selectivas, entre ellas destacan la necesidad de detener los procesos de pauperización de las condiciones en las que se encuentra una gran cantidad de pobres. Lo anterior puede identificarse y justificarse como un imperativo ético, pero también como un factor con capacidad para brindar estabilidad política a los gobiernos. Como instrumento típico de las políticas sociales en el paradigma emergente, los programas focalizados resultan el mecanismo de protección más eficiente para proteger a los pobres de los fuertes recortes presupuestales del gasto social, aplicados durante los periodos de ajuste.

Como producto de la crítica de los programas de corte universalista, las medidas establecidas con base en el criterio de selectividad pugnan por reducir de manera considerable la regresividad del gasto social, mediante el logro efectivo de las transferencias económicas que van desde las capas de contribuyentes hasta aquellos que se encuentran al margen de las dinámicas del desarrollo. Se evita, de este modo, el error de proporcionar servicios a quienes no lo requieren o pueden hacerse de ellos por sí mismos, siendo además notablemente útil atender mediante este proceso las necesidades particulares de cada segmento poblacional con políticas diferenciadas.

Otra virtud notable del principio de focalización, es su alta capacidad para atender a poblaciones con dificultades particulares, mismas que resultan impedimentos para superar las condiciones de marginalidad en las que se hallan. En este sentido, como señala Franco, cuanto más precisa sea la identificación del problema y de quienes lo padecen, más sencillo resultará plantear soluciones diferenciadas y específicas que les permitan sortear los obstáculos del desarrollo⁴⁷. Así, este principio destaca como una herramienta útil para implementar la provisión de servicios a individuos en condiciones acuciantes de marginación.

⁴⁷Cohen Ernesto y Franco Rolando, *Op. Cit.*, 2007. p.65.

Cuando las realidades sociales son heterogéneas, resulta particularmente pertinente tratar las carencias de acceso a servicios de bienestar mediante programas focalizados. Esto implica necesariamente una dinámica de selección que puede tener diversas dimensiones, las cuales generalmente se reflejan en un proceso multietápico que consiste primeramente en la identificación geográfica, dirigiéndose luego a las comunidades y familias, e incluso hasta los individuos a su interior. Con todo, la focalización puede estar fundamentada en algún otro criterio que distinga con claridad entre quienes pueden ser beneficiados y otros que quedan excluidos. Además, es de notable importancia asumir el establecimiento de un factor de probación de la condición de indigencia o marginalidad como requisito para acceder a los beneficios del programa.

Como señala Ana Sojo⁴⁸, la focalización ha cobrado la forma de una amplia gama de programas destinados a la atención de necesidades básicas, entre ellos destacan: las redes de protección social, los programas anti-shock, los programas asistenciales y, actualmente, aquellos que responden a la modalidad de transferencias condicionadas (PTC's), dentro de los que se inscriben por ejemplo: Oportunidades de México, Bolsa Escola de Brasil y Puente Solidario de Chile.

Contra lo que frecuentemente se piensa, puede aducirse que la implementación de políticas selectivas o focalizadas no resulta contraria al desenvolvimiento de programas universalistas, es en realidad una medida que permite incrementar los niveles de bienestar en poblaciones que no fueron alcanzadas por acciones de las grandes instituciones, logrando así aproximar beneficios como salud, educación, alimentación, vivienda y empleo a una dimensión universalizante. Las medidas construidas con base en este criterio no están en competencia con las instituciones de aspiración universalista, incluso son en múltiples ocasiones montadas sobre ellas y resultan un complemento inexpugnable en la lucha contra la pobreza en la actualidad.

⁴⁸ Ana Sojo y Andras Uthoff (compiladores), *Desempeño económico y política social en América Latina y el Caribe: los retos de la equidad, el desarrollo y la ciudadanía*, México, Flacso-Fontamara, 2006, Cfr., p. 315.

Las críticas que se esgrimen contra la programación de políticas sociales fundamentadas en el principio de focalización provienen de las dimensiones política, sociológica y de gestión o administrativa. En el primer caso, se indica que focalizar conlleva ciertos costos políticos por exclusión de grupos; al resolver el problema de qué otorgar y a quién otorgarlo la focalización incurre en un proceso de discriminación que en ocasiones descarta como beneficiarios a grupos con características poco diferenciadas, respecto de quienes sí reciben los apoyos del programa. Esto es particularmente notable cuando se implementan programas focalizados al interior de comunidades relativamente homogéneas y con altas tasas de marginación en servicios básicos, produciendo así un fenómeno de oposición política proveniente de los grupos excluidos.

También es necesario señalar que la escasez de recursos políticos entre los pobres (recurrentes beneficiarios de esta clase de programas), se suele traducir en una mala calidad de los servicios, que se explica por sus bajas cuotas como legitimadores del gobierno o por su baja capacidad de organización y oposición frente a la disminución en la calidad de la provisión. Lo anterior, aún sin contar con que este tipo de intervenciones achica las asignaciones que benefician a las clases medias⁴⁹, quienes habitualmente son el sustento de las coaliciones políticas que permiten el sostenimiento de un gobierno.

Desde la perspectiva sociológica, se señala que la focalización es un proceso que promueve modificaciones en la conducta de las personas las cuales, en su búsqueda por resultar beneficiarias de un programa, alteran sus patrones conductuales y ofrecen información apócrifa esperando obtener beneficios sin verdaderamente requerirlos, o bien, que tratan de mantener aunque sea en apariencia el perfil de pobres para seguir disfrutando de los beneficios focalizados de manera indeterminada. Lo anterior es fuente además de la crítica que se hace desde quienes son responsables de financiar con sus contribuciones el gasto social empleado bajo estas condiciones, frecuentemente acusándole de practicar una dinámica redistributiva injusta.

⁴⁹ Néstor López, *Op. Cit.*, 2006.

Orto problema que traen consigo las dinámicas selectivas es el costo social en el que incurren algunas personas cuando al suscribirse como beneficiarios de los programas son señalados al interior de sus comunidades como pobres, situación que en diversas circunstancias les acarrea una estigma con notables efectos discriminatorios.

No pueden pasarse por alto aquí los dos más importantes errores que suelen suscitarse en todo proceso de focalización, la cual resulta siempre imperfecta pues se efectúa sobre la base de información de naturaleza estandarizada. Por una parte, las dinámicas selectivas suelen incluir a personas que, con base en proporcionar información errónea, logran convertirse injustamente en sujetos con derechos al interior de los programas. Por otra parte, estos procesos dejan al margen de los beneficios a personas que verdaderamente lo requieren. Con todo, como señala Néstor López citando a Hoddinot: como en programas sociales lo que se busca es el mejoramiento del bienestar de los pobres, aumentar la cobertura es más importante que reducir la inclusión indebida⁵⁰.

Más que como otra crítica, también se señala una importante precaución cuando se destaca en los procesos de focalización la necesidad de disminuir los costos administrativos y de recopilación de la información, puesto que mientras más elevados resulten estos menor será el gasto social efectivo destinado a las comunidades y a las personas beneficiarias. Así, se considera cualquier aumento en los costos de implementación (aunque resulten en un programa más eficiente), como acciones que actúan en detrimento de la cantidad total de recursos disponibles para la potencial población beneficiaria.

2.2.3. Asistencialismo.

El asistencialismo es el principio de política social en el que se fundamentan las acciones del entramado institucional en el régimen de bienestar conducentes a brindar bienes y servicios básicos para aquellas poblaciones que enfrentan una grave ausencia de los requerimientos mínimos para subsistir. El carácter peculiar de la asistencia esta dado por

⁵⁰ *Ibid.*, p. 39.

otorgar atenciones a todas aquellas franjas sociales en situación de vulnerabilidad, es decir, en una circunstancia en la cual una persona se encuentra sin apoyo de organizaciones sociales como la familia, la comunidad o las instituciones del Estado⁵¹.

La asistencia social expresa el contenido de un imperativo ético y social: la comunidad no puede permanecer indiferente cuando otros seres humanos se encuentran carentes de capacidades físicas, intelectuales o no poseen los recursos ni los medios para allegarse un nivel de vida que dignifique a su persona en la dimensión humana⁵². Se trata entonces de proteger a los individuos que enfrentan situaciones límite, en cuanto a la oportunidad de desarrollar una vida como agentes integrantes en las dinámicas de la cooperación social.

Ayudar a los sujetos más desprotegidos del tejido social es, en la mayoría de las ocasiones, una circunstancia apremiante en la cual las instituciones que brindan apoyo se miran a sí mismas impedidas de solicitar acciones corresponsables por parte de los beneficiarios. La situación límite en que suelen encontrarse esas poblaciones, exige atender sus necesidades de forma inmediata aún en ausencia de pagos por los beneficios recibidos o de alguna clase de intercambio por los mismos, esto es sin que una modalidad contributiva medie la relación existente entre el proveedor y el protegido.

El origen del asistencialismo se encuentra sin duda en la caridad y la beneficencia⁵³ que constituyen modalidades primitivas mediante las cuales existía una transferencia de medios o ingresos para permitir salir de las condiciones más apremiantes a las poblaciones o individuos vulnerables. Esta atención directa sobre los efectos de una condición de abandono y no sobre sus causas o motivos de origen, es un elemento que persiste aún después de que las instituciones públicas asumen como propio el compromiso de atender a franjas poblaciones con agudas condiciones de marginación. Ese factor debe ser considerado el hilo conductor entre caridad, beneficencia y su más actual forma de

⁵¹ Mario Luis Fuentes, *La asistencia social en México historia y perspectiva*, México, Ediciones del Milenio, 1998. Cfr., 329.

⁵² Gloria Guadarrama Sánchez, *Entre la caridad y el derecho: un estudio sobre el agotamiento del modelo nacional de asistencia social*, México, El Colegio Mexiquense, 2001. Cfr. p. 31.

⁵³ *Ibíd.* Cfr., p. 35.

asistencia social, el cual además constituye un factor real de identidad entre estas dos concepciones.

Como componente de la política social, la asistencia social tiene la tarea específica de emprender acciones tendientes a proveer de bienes y servicios sociales a poblaciones con altos grados de marginación y notables dificultades para incorporarse al desarrollo. De lo anterior se deduce que los elementos asistenciales de las políticas sociales no pueden ausentarse en un esquema integral, puesto que siempre existen personas en situaciones apremiantes en los diversos ámbitos del bienestar como salud, educación, alimentación o vivienda.

Históricamente, la asistencia social ha sido relegada de las prioridades del Estado. En buena medida, lo anterior encuentra su explicación en el bajo nivel de capital político que presentaron los grupos en condiciones de vulnerabilidad. En general, puede afirmarse que los individuos con alto grado de marginación o en situación de indigencia enfrentan notables impedimentos para organizarse políticamente y para colocar sus demandas al interior de las agendas gubernamentales, aún siquiera sin hablar de ellas como una prioridad. La dinámica de intercambio apoyos gubernamentales - legitimación por parte de la sociedad, que acontece en nuestra realidad política, suele verse limitada para quienes poco pueden ofrecer en esos términos. Sin embargo, como señala Rincón Gallardo, esos sujetos deben ser vistos ya como potenciales poseedores de las más amplias expectativas de desarrollo y de bienestar⁵⁴.

Actualmente, se demanda al Estado y a las organizaciones civiles que doten de ingresos y recursos básicos a los grupos de personas que enfrentan graves dificultades para incorporarse al mercado formal de trabajo y, quienes a causa de sus circunstancias, se ven impedidos para aportar a un fondo de protección. Esta situación debe ser además señalada como el elemento definitorio que sintetiza la diferencia entre asistencia social y seguridad social, siendo esta última el tipo de servicios que se brindan a quienes tienen la

⁵⁴ Gilberto Rincón Gallardo, "Prologo", en Mario Luis Fuentes, *La asistencia social en México historia y perspectiva*, México, Ediciones del Milenio, 1998.

oportunidad de transferir parte de sus ingresos a un fondo para atender sus necesidades de protección.

Pese a su carácter altruista y a los fuertes componentes éticos e igualitarios que conforman el concepto de asistencialismo, no es posible afirmar que este escape al pensamiento crítico. Se dice, en primer lugar, que las políticas asistenciales no atienden las causas sino solo las consecuencias de la pobreza y la vulnerabilidad, con lo cual crean una dinámica de atención que impide a esos estratos sociales la superación de las condiciones límite en las que se hallan. Bajo esas circunstancias, la asistencia promueve comportamientos perniciosos contra el objetivo de restablecer las capacidades básicas de un individuo quien, en teoría, dedica su tiempo solo a esperar los beneficios del programa, sin contribuir en modo alguno a su superación personal. Es necesario decir aquí que la crítica no está enfocada contra la asistencia en sí misma, sino contra su aplicación indebida, contra la prolongación de los servicios asistenciales sin un componente que promueva el restablecimiento de las capacidades fundamentales de las personas.

Por otra parte, en reiteradas ocasiones se señala como crítica de la función asistencial de las políticas sociales las dificultades que crean con respecto al financiamiento. Su propia naturaleza no contributiva conlleva como condición, el establecimiento de modalidades redistributivas del ingreso que no suelen tener la mejor aceptación por parte de las clases contribuyentes, creando así problemas fiscales y de sostenimiento de tales estrategias en el largo plazo. Sus repercusiones más notables suelen manifestarse en los presupuestos fundamentalmente cuando los programas carecen de mecanismos óptimos de selectividad.

Otra importante dificultad que enfrenta el concepto de asistencialismo proviene precisamente del señalamiento sobre el error en que se incurre cuando se espera de la asistencia social únicamente un componente de protección mínima frente al riesgo social, haciendo notar que no debe buscarse una concepción de atención mínima sino otra que sea suficiente, digna y completa como función completaría del amparo social.

3. Los programas federales de combate a la pobreza desde la perspectiva de los principios de política social.

3.1. Los antecedentes PIDER y COPLAMAR.

El contexto socioeconómico de la década de los setenta y particularmente el de las poblaciones rurales determinó la intervención del Estado para contrarrestar la creciente agudización de la desigualdad social entre estas comunidades y las que se asentaban en zonas urbanas. El rezago social en el que se encontraban los habitantes del campo y las restricciones que enfrentaban respecto de la obtención de ingresos y servicios básicos de bienestar constituyeron las causas centrales en el incremento de los flujos migratorios hacia los centros urbanos y, por consiguiente, de la formación de los llamados “cinturones de miseria” que motivaron estudios de pobreza y marginación en los primeros años de esa década.

El crecimiento natural de la población generó un excedente de fuerza de trabajo en las áreas rurales que se conjugó con el resultado de una estrategia de desarrollo que, durante treinta años, privilegió el desenvolvimiento de las actividades industriales propiciando el crecimiento de los coeficientes de desempleo y subempleo para los habitantes del campo, reduciendo así su ya de por sí escaso poder adquisitivo y ampliando aún más la brecha en el acceso al bienestar. De esta manera, el problema de la marginación trascendió al sector rural y comenzó a ser una preocupación de los gobiernos federales de México.

En este escenario, se darían las primeras intervenciones públicas en materia de combate a la pobreza, las cuales estarían claramente circunscritas a las características del paradigma de administración centralizada de la política social, ya mencionado en el primer capítulo. Los ejemplos más destacados en este periodo son el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo (PIDER) y la Coordinación del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), entre cuyos diseños aparecieron componentes de índole programática que sustentaron una modalidad de intervención notablemente distinta a la acostumbrada hasta entonces y aportaron herramientas esenciales en la estrategia que han seguido los programas nacionales en la materia hasta nuestros días.

Desde trabajos previos realizados durante la última parte de la administración del presidente Díaz Ordaz, se había insistido en la necesidad de formular una estrategia que integrara las acciones en materia de desarrollo rural. Sin embargo, fue hasta la administración de Luis Echeverría cuando se logró amalgamar un conjunto de esfuerzos dispersos y se puso en marcha el PIDER que contaría con una fuerte dosis de centralismo como principio de su intervención.

La modalidad de intervención propuesta por el PIDER incrementó el nivel de dependencia de las comunidades rurales frente a las autoridades del gobierno federal. El esquema de trabajo promovió la participación de la población incorporándola como fuerza de trabajo a la construcción de infraestructura productiva pero sin proponer dinámicas de cooperación colectiva para fomentar el desarrollo organizacional de esas poblaciones. En este sentido, el PIDER se alejó claramente de una forma de actuación subsidiaria, inhibiendo a la entidad social menor para organizar y plantear sus propios fines, por el contrario, le sustituyó en esa tarea acotando las oportunidades para establecer condiciones que les permitieran valerse de sus propios argumentos en el futuro.

Las aportaciones más relevantes del PIDER se dieron sin duda en el ámbito de la asignación de beneficios. Mediante la implementación del primer proceso de focalización, se lograron canalizar recursos hacia pueblos rurales que habían quedado históricamente excluidos de los beneficios del desarrollo económico. La utilización de criterios para la selección de comunidades permitió acotar el radio de acción del programa y caracterizar a grupos prioritarios con cierto grado de precisión, aunque aún de modo limitado, puesto que se encontraban sustentados en bases de información que eran escasas en esa época.

El programa preveía la atención de las comunidades de entre 300 y 3000 habitantes, de igual modo se procuraba trabajar con municipios completos clasificados con base en la intensidad de la pobreza y la magnitud de la misma, disponibilidad de fuerza de trabajo, algunos índices de servicios públicos y del grado de desarrollo relativo de la entidad⁵⁵. No

⁵⁵ Presidencia de la República, *México Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural*, México, Secretaría de la Presidencia, 1974.

obstante, la selección y definición de las regiones de atención estaba a cargo del Grupo Permanente de Trabajo del programa, el cual presentaba distintas alternativas al Comité Coordinador del mismo, (dependiente directamente de la presidencia), con lo que se dejaba la puerta abierta a otro tipo de consideraciones que no coincidían precisamente con las apremiantes condiciones de las zonas marginadas y las cuales en ocasiones terminaron por canalizar fondos hacia regiones donde lo sobresaliente eran más bien problemas sociopolíticos⁵⁶.

Como todos los procesos de selección, los del PIDER enfrentaron diversos problemas. En primer lugar, el establecimiento de una población objetivo determinó también la exclusión de otras comunidades rurales con grados semejantes o aún más profundos de pobreza. Cifras del propio programa reconocieron para 1973 la existencia de 83,620 comunidades menores a 500 habitantes en las que se agrupaba el 17.3% de la población total, de lo que se sigue que proponer como criterio discriminante el número de 300 habitantes dejaría fuera una importante cantidad de personas sin acceso a los programas de dotación de obras públicas, particularmente a los más pobres entre los pobres, asentados en localidades menores a esa cifra.

Por otro lado, es difícil determinar en qué medida las obras proporcionadas por el PIDER incidieron en la mejora del nivel de vida de la comunidad en general y particularmente de los más pobres a su interior; los servicios para proyectos productivos eran captados por aquellas personas con capacidad de invertir o de conducirlos y por tanto beneficiaban solo marginalmente a los más necesitados. Es probable que con ello el PIDER haya promovido aún más la agudización de la desigualdad social al interior de las propias comunidades.

Para 1977, bajo la administración entrante del presidente López Portillo, surge la COPLAMAR como una iniciativa directa de la presidencia de la República, con un diagnóstico de la realidad social en el que destacaban como temas centrales la desigualdad entre clases y grupos sociales, el rezago y la marginación de las comunidades rurales y la necesidad de implementar una estrategia integral para lograr una repartición

⁵⁶ Fernando Paz Sánchez, *¿Qué es el PIDER?*, México, borrador para discusión, 1976.

más equitativa de la riqueza nacional. Se reconoció allí, que los sectores desarrollados de la economía habían fundado su crecimiento en el aplazamiento de la satisfacción de las necesidades de amplios grupos, sobre todo del medio rural; asimismo, se asumió que esas poblaciones habían participado en la generación de la riqueza pero no necesariamente de sus beneficios, por lo que COPLAMAR atribuía a las modalidades de explotación agrícola la existencia de un gran número de mexicanos en pobreza.

Con COPLAMAR existió un notable cambio en la naturaleza de la intervención del Estado, se transitó hacia una modalidad que reconocía la necesidad de implementar acciones para compensar los déficits de política social y en la cobertura de necesidades esenciales, y no únicamente sobre los aspectos económicos y/o productivos como en el caso del PIDER⁵⁷. El programa señaló la pertinencia de adecuar las acciones administrativas mediante un esquema integral que atendiera carencias simultáneas y brechas de desigualdad crecientes en educación, salud, alimentación y vivienda. Ahora bien, de las características del programa puede desprenderse un análisis que, desde la perspectiva de los principios, contribuya al enriquecimiento de la discusión respecto de sus diversos componentes.

COPLAMAR consistió, en buena medida, en una reconducción de las acciones administrativas de las entidades encargadas de las políticas sociales, mediante decisiones estrictamente centralistas y operaría en gran medida bajo este mismo criterio; los componentes y procesos del programa permiten sustentar esa afirmación. En primer lugar según su propia definición, COPLAMAR era una dependencia directa por la cual el ejecutivo podría armonizar la cooperación entre las dependencias federales, la Presidencia de la República y la Secretaría de Programación y Presupuesto serían las entidades encargadas de celebrar los convenios con las otras organizaciones gubernamentales y, por tanto, de autorizar los montos e intervenciones financieras. Este aspecto es particularmente relevante, puesto que la determinación de la asistencia social y sus contenidos estaban vinculados a criterios establecidos de manera central y en ausencia de consulta con las localidades.

⁵⁷ Gerardo Ordoñez Barba, *Op. Cit.*, 2002. Cfr. 179.

Por otro lado, COPLAMAR no se propuso la creación de nuevas organizaciones de asistencia federal, ni al interior de las comunidades, sino que estuvo montada sobre las estructuras federales de provisión de bienestar (Secretarías de Estado y órganos desconcentrados de la APF) y de las agencias del tercer sector. En su intento por atender las manifestaciones del rezago y las causas de la marginación social, se impulsaron convenios con el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Secretaría de Educación Pública, Subsecretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Secretaría del Trabajo y Previsión Social y la Comisión Nacional de Subsistencias Populares a quienes en conjunto se destinarían 83% de los recursos del programa⁵⁸.

En el aspecto de la descentralización, es necesario indicar que COPLAMAR incorporó a sus trabajos a un conjunto de entidades especializadas en programas de marginación y atraso económico, entre las que destacan el Instituto Nacional Indigenista, la Comisión Nacional de Zonas Áridas, el Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías y el FIDEPAL, las cuales actuarían sobre la base de convenios establecidos con la Coordinación y la SPP. Estas agencias fueron llamadas al programa con la intención de que aportaran su experiencia técnica de intervención en áreas específicas, así como su penetración territorial y conocimiento en el manejo de recursos naturales y humanos en contextos regionales determinados.

En cuanto a la distribución de competencias, el análisis muestra que COPLAMAR contravino formalmente el principio de acción subsidiaria. Sirva una cita del propio programa para corroborar esta aseveración y para mostrar cómo, desde su origen, no se propuso promover la formación de facultades organizativas al interior de las propias comunidades, ni propiciar la participación directa y corresponsable de los pobladores, por lo que sus acciones tuvieron el efecto de formar un sistema de incentivos que pervirtió los objetivos de la intervención rayando en una intervención asistencial de política social: "... el Presidente de la República, en su carácter de representante de las grandes mayorías de

⁵⁸ Ángeles Palacios Escobar, "Diferencias, limitaciones y alcances de las estrategias de combate a la pobreza en México", en Cordera Campos Rolando y Carlos Javier Cabrera Adame, (coordinadores), *La política social en México: tendencias y perspectivas*, UNAM, Facultad de Economía, 2008.

la población y promotor de las causas sociales del país, *suple* lo que vendría a ser la deficiencia de la queja administrativa de los marginados y su falta de capacidad de reclamo para comprometer a favor de ellos una acción integral del Gobierno Federal⁵⁹”.

Por otro lado, con fundamento en una copiosa documentación respecto al problema de la marginación, COPLAMAR propuso un importante avance conceptual al reconocer la necesidad de universalizar la provisión de un conjunto de bienes básicos a los que denominó Canasta Normativa de Necesidades Esenciales. Se reconoció que los satisfactores para alimentación, educación, salud y vivienda estaban concentrados en la población urbana asalariada y se señaló la pertinencia de reconducir la acción del Estado hacia el objetivo de proporcionar en un plazo perentorio, la satisfacción de las necesidades esenciales para toda la población⁶⁰.

COMPLAMAR afirmó que mediante un proceso gradual de desmercantilización de los satisfactores básicos, de reconocimiento del acceso universal como un derecho social a toda la población y de una mayor redistribución del ingreso, se podría avanzar hacia una dimensión universal en la provisión de bienes y servicios básicos. Se dijo además que esta sería la vía óptima si lo que se buscaba era reducir la desigualdad entre las clases sociales, agregando el carácter integrador de esta estrategia. La aparición de las formas universalizantes de acceso al bienestar es particularmente significativa, puesto que desde entonces constituye una aspiración formal de las intervenciones que se han emprendido en materia de combate a la pobreza en México.

Con COPLAMAR los procesos de focalización adquieren un sustento más firme y más congruente con la geografía de los grupos marginados. La regionalización emprendida por los estudios de la Coordinación calculó el grado de marginación por entidad federativa y aún por municipios; su conceptualización y ubicación se fundamentó en indicadores como niveles de ingreso de la población, presencia de subempleo, incomunicación de las

⁵⁹ México Presidencia de la República, *Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados*, México, Palacio Nacional, 1977, p. 32.

⁶⁰ COPLAMAR, *Necesidades esenciales y estructura productiva en México. Lineamientos de programación para el proyecto nacional*, México, COPLAMAR-Siglo XXI, 1982.

localidades, niveles de educación, salud y alimentación y características generales de las viviendas⁶¹. Además, fue utilizado por primera vez el método de componentes principales que a la postre se convertiría en el mecanismo de identificación desde las bases de información de los gobiernos federales.

Con todo, COPLAMAR corrió con la suerte de otros programas al inicio de la década de los ochenta; en el marco de la crisis económica y del centralismo, el programa fue borrado de los presupuestos federales sin mediación alguna por parte de los beneficiarios, lo que corroboró su escasa capacidad para construir capital social y organizativo. De igual modo, la ausencia de continuidad fue un elemento que determinó el fracaso de sus intenciones.

3.2. El Programa Nacional de Solidaridad.

El 6 de diciembre de 1988 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo para la creación de la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad, la cual sería presidida por el titular del Ejecutivo y se encargaría de coordinar y definir las políticas y estrategias en materia de combate a la pobreza. El programa estaría conformado por tres componentes considerados como una estrategia integral para combatir la desigualdad; según sus objetivos: *Solidaridad para el Bienestar* se ocuparía de propiciar una mejora inmediata en los niveles de vida de la población, procurando su acceso a los mínimos de bienestar; *Solidaridad para la Producción* se orientaría a la creación de fuentes de trabajo y dotación de recursos y proyectos productivos para las comunidades; y, por último, *Solidaridad para el Desarrollo Regional* llevaría a cabo un conjunto de obras de infraestructura con impacto regional, para fomentar el desarrollo integrado de las comunidades⁶².

Solidaridad recogió la experiencia del gobierno mexicano en programas antecedentes como PIDER y COPLAMAR, pero mediante un discurso basado en la participación, la

⁶¹ COPLAMAR, *Geografía de la marginación*, México, COPLAMAR-Siglo XXI, 1982.

⁶² Carlos Rojas, "Solidaridad", en Arturo Warman (compilador), *La política social en México, 1989-1994*. México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

descentralización y la corresponsabilidad⁶³ intentó dotar claramente sus acciones de una identidad propia y distintiva. La justificación teórica del programa partió de la crítica del Estado excesivamente interventor, que provocó graves problemas fiscales, y del individualismo a ultranza propugnado por las tendencias neoliberales; como respuesta, el presidente Salinas ofreció la noción de un Estado solidario asociado a la doctrina del liberalismo social, la cual rechazaba abiertamente el Estado omnipresente y el Estado mínimo como concepciones de la acción estatal. Su propuesta de liberalismo social reconocía las imperfecciones y limitaciones del mercado para resolver con equidad los problemas distributivos y propuso como modelo la intervención suficiente y solidaria del Estado para garantizar la equidad social⁶⁴.

Ahora bien, el análisis de este programa, desde el punto de vista de los principios de distribución de competencias y de los beneficios de la política social, puede ofrecer un panorama que permita esclarecer las consecuencias efectivas de la implementación de ciertas medidas en un marcado cambio de estrategia dentro del contexto de los programas de combate a la pobreza. Con todo, debe advertirse la dificultad que puede presentar cualquier clasificación con respecto a Solidaridad, puesto que la dispersión programática y sus variadas modalidades de intervención y operación le hacen escapar a las categorizaciones usualmente propuestas.

Solidaridad aparece en la historia de la política social como un programa de combate a la pobreza que, desde las instituciones políticas centrales, promovió la descentralización de la toma de decisiones y de la administración de recursos hacia un conjunto de instancias locales. Sin embargo, este proceso mostró un carácter ambivalente puesto que manifestó tanto una dimensión efectiva de descentralización, como otra que denota el fortalecimiento del centralismo propiciado por las modalidades de su aplicación. En este sentido, jugaron un papel preponderante los Comités de Solidaridad, que fueron organizaciones vecinales o comunitarias creadas bajo un esquema de participación similar

⁶³ Ernesto Cohen y Franco Rolando (coordinadores), *Transferencias con corresponsabilidad: una mirada latinoamericana*, México, Secretaría de Desarrollo Social - FLACSO, 2006.

⁶⁴ Véase: René Villareal, *Liberalismo social y reforma del Estado México en la era del capitalismo posmoderno*, México, FCE y Nacional Financiera, 1993.

al de la democracia directa, en ellos los ciudadanos se agruparon para elegir un interlocutor reconocido y para concertar prioridades respecto a los objetivos de la propia comunidad; dichos Comités se encargaban de la definición de el o los proyectos y contribuían en la gestión de la obra pública, supervisando el uso de los recursos y verificando la entrega de la misma⁶⁵.

Se puede hablar entonces de descentralización efectiva, en tanto el proceso de toma de decisiones respecto a la definición de la obra pública y sus prioridades se trasladó hasta los Comités, pero también de una modalidad de descentralización solo virtual a causa de que esa oportunidad de decidir y administrar los recursos no llegaba a las autoridades gubernamentales locales, creando para ello instancias paralelas de interlocución que se encontraban más vinculadas a la Presidencia que a sus propios representantes estatales o municipales, con quienes, por cierto, en distintas ocasiones entraron en conflicto.

Esta modalidad de trabajo basada en los Comités tendría la enorme virtud de promover la participación directa de los habitantes, definiendo autónomamente sus objetivos y estrategias en la búsqueda de mejoras en sus condiciones de vida; de esta manera, se convirtió al mecanismo de transmisión de decisiones en uno vertical, descentralizado, donde estas corrían de abajo hacia arriba. No obstante, enfrentó también el grave problema de la ausencia de continuidad, muchos Comités se formaban alrededor de una obra o de un proyecto y desaparecían inmediatamente luego de su culminación, con lo que se ponía en entredicho la capacidad del programa para fortalecer efectivamente el capital social de las comunidades y, más aún, la capacidad de las instancias locales.

Desde el punto de vista político, la estrategia de descentralización desde el centro pareció más bien un intento por reconfigurar los basamentos de la legitimidad política del partido en el gobierno. Los críticos del programa fueron notablemente insistentes en señalar que lo que se buscaba en realidad era abandonar el viejo esquema de intercambio corporativista, sucediéndolo con la formación de un conjunto de liderazgos locales surgidos al amparo de los Comités, los cuales serían posteriormente absorbidos por el

⁶⁵ Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, *Solidaridad a debate*, México, El Nacional, 1991.

partido, remodelando la coalición de apoyo político y estableciendo nuevos aliados en una modalidad a la que llamaron neocorporativismo⁶⁶.

Aún con las reservas que pueda suscitar el modo de operación del programa, se debe reconocer que Solidaridad construyó por primera vez una metodología participativa que dotó de voz y acciones a los beneficiarios del programa. Este elemento tuvo el efecto virtuoso de catalizar la demanda social, aproximando el PRONASOL a una forma de intervención más apegada al principio subsidiario. La apertura programática fortaleció la capacidad de organización de las comunidades y creó en ellas una mejor disposición al cambio mediante esquemas de cooperación social. Este elemento programático en la estrategia de combate a la pobreza perdió presencia en intervenciones posteriores, como consecuencia de la crítica política a ese programa, pero se perdió junto con ello un componente con importante capacidad para incentivar la movilización social, para generar cohesión social e, incluso, para incrementar la eficacia y la rentabilidad de las inversiones públicas en infraestructura básica⁶⁷.

En lo que se refiere a los principios de distribución de beneficios, cabe mostrar un conjunto de inconsistencias propias del PRONASOL. Por una parte, se tuvo presente la dimensión universalista de provisión de bienestar, al plantearse el objetivo de proporcionar un "piso social básico" que el programa entendía como una plataforma socioeconómica esencial en la que se combinaban los renglones tradicionales de atención social (educación, vivienda, salud y alimentación) y que tuvo como fundamento la noción de necesidades esenciales de COPLAMAR. Se dijo que ese piso social era la expresión material de los derechos sociales plasmados en la Constitución, compuestos por el conjunto de bienes mínimos a los que debe tener acceso toda la población para garantizar un nivel de vida decoroso⁶⁸. Sin embargo, al hacer una revisión de los componentes del gasto puede notarse que las asignaciones relacionadas con este concepto no ocuparon, en

⁶⁶ Véanse: Dennis Dresser, "Pronasol: los dilemas de la gobernabilidad", *El Cotidiano*, núm. 49, UAM-A, julio-agosto, México, 1992; y Porfirio Muñoz Ledo, "Crisis del Estado representativo en México", en *Memoria. Núm. 46*. Septiembre de 1992.

⁶⁷ Gerardo Ordoñez Barba *Op. Cit.*, 2002, p. 206.

⁶⁸ Cordera, Rolando, *Programa Nacional de Solidaridad. Informe y evaluación a nivel nacional por entidad federativa. 1989-1993*. Consejo Consultivo, material no publicable, cortesía del autor.

ningún caso, alguno de los cinco primeros lugares en relación al monto presupuestal asignado.

Si bien el rubro de bienestar social ocupó el primer lugar, de acuerdo al gasto asignado, debe decirse que esta preponderancia con respecto a los componentes de proyectos productivos y desarrollo regional no estuvo cimentada en los presupuestos de los renglones tradicionales mencionados (educación, vivienda, salud y alimentación). Urbanización, agua potable, alcantarillado y electrificación ocuparon los primeros lugares dentro de las inversiones en bienestar social, sin contar por otro lado que partidas como fondos para la producción, carreteras y caminos rurales componentes de desarrollo regional fueron mucho más altas que las contenidos en programas orientados por ejemplo a salud y educación, ni qué decir del gasto alimentario. De lo anterior se desprende que pese a los esfuerzos en la materia, la provisión del piso social básico como prioridad de Solidaridad no pasó de ser una herramienta retórica del programa, lo cual reveló además sus limitados alcances en materia de provisión homogénea e integral de satisfactores básicos a nivel nacional.

El método para focalizar el gasto de Solidaridad también ha recibido una importante cantidad de críticas. La población objetivo del programa se fijó en grupos indígenas y campesinos, los habitantes del medio rural y aquellos de zonas marginadas urbanas. Como programa de combate a la pobreza, la ausencia de una definición operacional de la misma fue la mejor oportunidad para el direccionamiento arbitrario de los bienes y servicios. Esta circunstancia permitió a los tomadores de decisiones en el nivel federal no recurrir a reglas equitativas en la asignación del gasto. En este sentido, PRONASOL tuvo serias dificultades e inconsistencias en su intención de hacer coincidir la proporción de los montos invertidos con las localidades de más alta marginación y pobreza.

Esta suerte de focalización por auto-selección colectiva, propiciada por la modalidad de comités comunitarios, no fue el mejor instrumento para incrementar el acceso al bienestar de los grupos más pobres. Estas poblaciones encuentran generalmente entre sus características la ausencia de información, escasa capacidad organizativa, poca

presencia de agentes promotores y un alto grado de dispersión geográfica. Solidaridad hizo de la organización la pauta para el reconocimiento de la prioridad de intervención y una condición elemental para el acceso a bienes básicos. Con ello, PRONASOL dio cabida al conjunto de críticas que señalaron que el programa se encontraba dirigido a los pobres que votan. La inconsistente metodología de focalización introdujo una desviación política a las acciones del programa.

Solidaridad reconoció, desde su conformación, la necesidad de emplear entre sus herramientas acciones asistenciales de política social. Se pensó en el programa como un mecanismo compensatorio para los más desfavorecidos por el proceso de ajuste económico. Diversas acciones se orientaron a poblaciones con grados muy altos de vulnerabilidad, que no podía esperar el resultado de un incierto proceso de recuperación económica en el país⁶⁹. Las acciones más importantes del PRONASOL en este terreno, se dirigieron a evitar la pauperización rampante de grupos que no contaban con ningún apoyo de las entidades públicas, sirviendo de esta manera como un mecanismo de integración social para los marginados.

La oportunidad de sacudirse las críticas que le señalaban como un programa asistencial (en el sentido negativo del término), vino de los incentivos y oportunidades de participación propuestos por el programa, los cuales lograron movilizar a poblaciones que en algunos casos contaban con muy escasos recursos. Con esto, Solidaridad fue capaz de distinguirse de las intervenciones previas, las cuales habían empleado de manera perniciosa las acciones asistenciales centralizadas, colocando prácticamente a la totalidad de beneficiarios como receptores pasivos con escasas opciones de participación o voto.

Solidaridad actuó particularmente por el lado de la oferta y de la introducción de servicios básicos en las comunidades y también, aunque en menor medida, existieron acciones que permitieron a ciertos grupos demandar servicios básicos, particularmente en el caso de la educación mediante el componente de becas para niños en solidaridad. Sin embargo, durante su aplicación fue notable que la insuficiencia del ingreso se constituyera en un

⁶⁹ Ángeles Palacios Escobar, *Op. Cit.*, 2008, Cfr. p. 156.

obstáculo para solventar los gastos que presupone enviar a los niños a la escuela o demandar los servicios básicos de salud. De ese modo, una conclusión al respecto señala que la inversión propuesta por el lado de la oferta, en PRONASOL, no se correspondió con otra por el lado de la demanda que permitiera el usufructo integral de los servicios introducidos en las comunidades pobres.

Otro elemento que permite señalar la distancia del programa con los núcleos más pobres entre los pobres, es el caso de los subsidios generalizados aplicados en la estrategia alimentaria. La aplicación de este tipo de insumos no benefició equitativamente a las clases menos favorecidas, puesto que la mayor capacidad de consumo presente en otras franjas de ingresos más elevados, les permitió captar una mayor proporción de los subsidios que se supone estaban destinados a la población más pobre. Además, los apoyos en especie en esas comunidades caracterizadas por una baja intensidad en el consumo, provocó una estructura de incentivos perversa para los oferentes de productos básicos locales, quienes vieron disminuir las oportunidades de incrementar las ventas de esos bienes.

3.3. El Programa de Educación Salud y Alimentación.

A principios de 1995 comenzaron a discutirse diversas oportunidades de cambio para la estrategia de combate a la pobreza del gobierno federal. A causa del recrudecimiento de los efectos de la crisis económica de 1994, de las fuertes críticas esgrimidas contra el Pronasol y de un contexto político por demás complejo, se consideró pertinente reorientar teoría y práctica de las acciones emprendidas en la materia. Así, un grupo de funcionarios de las Secretarías de Desarrollo Social, Hacienda, Educación y Salud, en conjunto con personal del IMSS y CONAPO, se encargaron de construir una nueva modalidad de intervención para la administración entrante del presidente Zedillo.

Ese mismo año, el producto de este trabajo interinstitucional se puso a prueba en tres ciudades del estado de Campeche, mediante el Programa de Canasta Básica Alimentaria

para el Bienestar de la Familia. En él se incorporó a los beneficiarios de los programas de leche y tortilla y se sustituyeron esas transferencias en especie por otras en efectivo, condicionadas a la asistencia regular a los centros de salud. La decisión de emplear apoyos en efectivo se deprendió de diversas críticas en torno a los subsidios al consumo o en especie; se atribuyó a los primeros una fuerte carga de regresividad, agregando que sesgaban el consumo de las familias sobre un conjunto de bienes, lo cual generaba una estructura de incentivos perversa para los oferentes de estos productos básicos, desestimulando el desarrollo de los mercados locales. Respecto a las entregas en especie se consideró un avance limitarlas, ya que se alejaba con ello la posibilidad en los intermediarios para intervenir, generando relaciones clientelares o con criterios políticos en el otorgamiento de los beneficios⁷⁰.

Una vez elegida la herramienta de intervención, se decidió acotar el radio de acción del programa a la dotación de un paquete de capital humano básico, mediante transferencias para mejorar la alimentación que se encontrarían condicionadas a las correspondientes revisiones médicas, para 1996 se les sumaría el programa educativo mediante la entrega de becas escolares. Las estrategias de combate a la pobreza generalmente observan alguna modalidad de acceso a oportunidades laborales de ingreso y otro de provisión de infraestructura y servicios básicos; sin embargo, esos componentes no se incorporaron. Estos esfuerzos iniciales culminaron con la consolidación del Programa de Educación Salud y Alimentación, y la decisión de poner en marcha esta iniciativa que se alejaría con claridad de la naturaleza de sus programas predecesores.

El 8 de agosto de 1997 se creó la Coordinación Nacional del Programa de Educación Salud y Alimentación (Conprogesa), por un decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación. Los objetivos centrales establecidos por la Comisión en el documento del programa, fueron incentivar la demanda de servicios básicos en educación y salud y mejorar sustancialmente la alimentación de las familias más pobres, particularmente de sus miembros más vulnerables como niños y mujeres embarazadas. PROGRESA contempló

⁷⁰ Santiago Levy y Evelyn Rodríguez, *Sin herencia de pobreza: el programa Progres-a-oportunidades de México*, México, Banco Interamericano de Desarrollo – Planeta, 2005.

así acciones para mejorar de manera inmediata el consumo de las familias y simultáneamente brindaba ayudas estructurales para el desarrollo de capital humano,⁷¹ resolviendo con ello la discusión en torno a si la entrega de apoyos asistenciales, que solo actúan sobre los efectos de la pobreza, perjudicaban los objetivos de largo plazo. De este modo, se consideró posible lograr el objetivo último del programa de romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza, la cual encuentra su fundamento en bajas tasas de ingresos, bajos índices de escolaridad, escaso acceso a servicios de salud, altas tasas de mortalidad infantil, marcados índices de desnutrición y pocas oportunidades de empleo.

Las intervenciones del PROGRESA fueron diseñadas de una manera altamente centralizada, durante su conformación no se consultó a las comunidades, a los gobiernos estatales, ni a los municipales respecto a la pertinencia de su aplicación y tampoco se establecieron criterios precisos respecto a la participación de los gobiernos locales⁷². La responsabilidad de elaborar y gestionar el programa recayó únicamente en instancias del gobierno federal, sucediendo de igual modo con respecto al financiamiento, del cual incluso se rechazó abiertamente la posibilidad de adoptar créditos con instituciones financieras internacionales. La toma de decisiones con relación a beneficios y beneficiarios estuvo signada por un carácter estrictamente vertical descendente, con nula intervención de las instituciones públicas locales.

En lo que sí surgió un fuerte compromiso descentralizador fue en el aspecto de la evaluación del programa. Desde sus inicios, se promovió la idea de que la actuación del PROGRESA debería ser revisada por instituciones externas al gobierno. Ya desde el programa piloto se decidió esta modalidad, al encargar una primera evaluación al Instituto Tecnológico Autónomo de México en conjunto con la Secretaría de la Contraloría y

⁷¹ Daniel Hernández, "El programa PROGRESA", en Boris Graizbord y Judith Zubiet (coordinadores), *Distribución territorial de la población*, México, Colegio de México, 2006, p. 150.

⁷² Martha Scheingart, "Las políticas sociales para los pobres el caso del ProgresA", en José Adelantado, *El reto del desarrollo social*, México, Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados LVII Legislatura del Congreso de la Unión – UAM, 2000.

Desarrollo Administrativo⁷³. El carácter descentralizado de la evaluación del programa se ha mantenido a lo largo del tiempo e incluso sobrevivió a su transformación en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en 2002. Con todo, el PROGRESA distó mucho de ser un programa descentralizado y se alejó aún más de cualquier concepción subsidiaria en el marco de la política social. El agudo grado de centralismo fue juzgado con menor rigor incluso que el de su predecesor; una revisión de la literatura en relación al programa, explica esta situación en buena medida como producto del apego a criterios más objetivos a los que se acudió con respecto a la selección de los beneficiarios.

El origen conceptual del PROGRESA está estrechamente ligado a una concepción de igualdad de oportunidades básicas; el programa intentaría compensar el conjunto de desigualdades iniciales e involuntarias existentes entre la población, vinculándolas a sus posibilidades de acceso a la construcción de capital productivo. Este nuevo esquema de distribución de beneficios, se asocia a una representación de la sociedad en la que los puntos de partida deben ser equilibrados en principio y, solo posteriormente, con base en el desarrollo individual y meritorio de cada persona, producir alcances diferenciados en su posicionamiento social. Tal entendimiento puede circunscribirse a la concepción de justicia desarrollada por Rawls y por aquellos que comparten los posicionamientos propios del liberalismo.

De esta manera, puede justificarse la intervención selectiva realizada por el PROGRESA, que acude a un intento de igualar los arranques de los individuos, mediante la función de volverles capaces de demandar bienes y servicios básicos para desarrollar un mínimo de capital humano productivo, que les permita valerse por sí mismos en la competencia por un mejor posicionamiento social.

A diferencia de otros programas, el PROGRESA contó con una definición más clara de su población objetivo, si bien en principio la estableció en las personas en pobreza extrema del medio rural, desarrolló un conjunto de criterios que le permitieron contar con una definición operacional precisa respecto a quienes recibirían los beneficios del programa.

⁷³ Santiago Levy, *Pobreza y transición democrática en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2009.

Este sesgo rural inicial se justificó en inicio bajo la perspectiva que señalaba un mayor grado de profundización de la pobreza y condiciones menos favorables para los habitantes del campo. La delimitación formal de la población objetivo del PROGRESA, sería la base del desarrollo de una metodología de focalización más efectiva y mucho menos politizable en relación a los mecanismos presentes en los programas precedentes.

La focalización como elemento técnico del programa, tuvo una importancia central en su diseño y operación, fue una característica que le permitió diferenciarse de otras estrategias e inaugurar una nueva fase para las modalidades de asignación de beneficios en la historia de los programas de lucha contra la pobreza de los gobiernos federales mexicanos. Por esta razón, parece pertinente revisar con cierto énfasis esta parte del procedimiento al interior del programa, el cual se ha mostrado hasta la actualidad como el fundamento en la selección de los beneficiarios.

Teóricamente, debe identificarse este procedimiento como un proceso de focalización multietápico con al menos cuatro fases discriminantes, en las que se seleccionó a los receptores de los bienes y servicios. En primer lugar, el PROGRESA asistió a los datos agregados en el *Censo de Población y Vivienda de 1990* y del *Conteo de Población y Vivienda de 1995* para estratificar las localidades en cinco grupos, de acuerdo a un índice de marginación, otorgando atención prioritaria a aquellas que se clasificaron como de alta y muy alta marginación. En esa primera etapa se incluyeron 76,098 localidades con alrededor de 14.7 millones de habitantes⁷⁴, integrando únicamente a aquellas que contaban con la presencia de oferta básica de servicios de educación salud y distribución tales como una escuela primaria, una clínica de atención médica básica y un expendio de bienes básicos de consumo.

Posteriormente se llevó a cabo el levantamiento de la Encuesta de Características Socioeconómicas de los Hogares (Encaseh) al interior de las comunidades clasificadas, para seleccionar a los hogares bajo información sociodemográfica a nivel de vivienda, la cual además fue obtenida por personal que desconocía su razón, como medio de

⁷⁴ John Scott, *ProgresA: una evaluación preliminar*, México, CIDE, 2000, p. 8.

protección contra la integración bajo sesgos políticos⁷⁵. En este momento, fue particularmente importante el uso del análisis multivariado que permitió distinguir con mayor objetividad a los hogares pobres de los no pobres, con una función discriminante sustentada en el principio de que la pobreza puede caracterizarse por una combinación de variables presentes en los hogares⁷⁶, tales como los índices de población analfabeta, el acceso a servicios básicos de agua, drenaje o electricidad, el nivel de hacinamiento y el número de personas en situación de dependencia.

Una tercera etapa estaba dada por la conformación de una asamblea comunitaria dentro de las localidades, en la cual se confirmaba y depuraba el listado final de beneficiarios y en la que se exponían las características principales del programa. Por último, se decidió seleccionar aún al interior del seno familiar a la persona responsable de recibir las transferencias, en cuyo caso sería la madre de familia en quien recaería tal encargo, añadiendo con ello al proceso del programa un importante componente de género. Desde luego, este complejo proceso de selección no escapó a las críticas que diversos autores han señalado como inconsistencias con el diseño del programa.

El carácter geográfico de la primera etapa del proceso fue el basamento de las críticas que revelaron la exclusión de un importante grupo de pobres extremos quienes vivían en localidades no clasificadas como de alta o muy alta marginación; el procedimiento acarreó consigo cierto grado de injusticia social, asignando beneficios de manera desigual a familias en condiciones prácticamente semejantes. Por otro lado, al proponer como criterio de incorporación solo a las comunidades que contaban con infraestructura básica en educación, salud y distribución de productos básicos, se dejaba de lado a otro componente importante de localidades que probablemente requerían con mayor apremio los apoyos ofrecidos por el programa, y las cuales, bajo esa orientación seguirían siendo pobres extremos sin oferta ni oportunidades de demanda para los servicios básicos.

⁷⁵ Santiago Levy y Evelyn Rodríguez, *Op. Cit.*, 2005, p. 70.

⁷⁶ Véase: Fernando Cortés, "Progresas y el uso del análisis multivariado", en Boris Graizbord y Judith Zubieta (coordinadores), *Distribución territorial de la población*, México, Colegio de México, 2006.

Ahora bien, al utilizar un mecanismo de discriminación con líneas de pobreza, se incluyeron al programa hogares que presentaban escasas diferencias sustantivas con otros excluidos en la misma comunidad quienes en ocasiones percibieron esa situación como producto de la discriminación y no precisamente como la consecuencia de un proceso objetivo de selección⁷⁷. Tal circunstancia propició el surgimiento de conflictos entre aquellos que resultaban beneficiados y quienes no, e incluso contra la implementación del programa, debilitando las relaciones entre la población y disminuyendo, con ello, la oportunidad de acrecentar el capital social de las comunidades.

Aunado a eso vinieron los errores siempre presentes en todo proceso de focalización, por la exclusión o la inclusión indebida que en última instancia erosionaron parte de la legitimidad de este proceso al interior de las localidades. Por último, la crítica surgida con relación a la asamblea organizada para la conformación final de la lista se orienta a dos aspectos. ¿Tuvo sentido que después de un refinado procedimiento matemático de selección, terminara siendo la comunidad en asamblea quien decidiera la incorporación a los beneficios? ¿Cuál era entonces el fundamento de dicho procedimiento? Se argumentó, a manera de respuesta, que solamente en esta instancia existía un nicho de participación para la población con relación a algún aspecto decisorio del programa, tesis que terminó mostrando aún más la inconsistencia con sus principios puesto que PROGRESA consideraba la participación como un elemento fundamental; incluso, esta inconsistencia de principios dio cabida a voces que señalaron el regreso de los pobres a la categoría de agentes pasivos del desarrollo, apartándolos como actores principales del mismo.

No obstante, con PROGRESA se dio un avance notable, a partir de su enfoque de integralidad para realizar acciones de educación, salud y alimentación las cuales, desde el punto de vista del programa, deberían ser atendidas de manera conjunta y sostenida; para ello, la estrategia fue montada sobre las instituciones de acciones amplias de la política social generando un claro progreso en la integración entre políticas universalistas y focalizadas y asumiendo que las mismas no se encontraban en competencia sino en franca

⁷⁷ John Scott, *Op. Cit.*, 2000, p. 31.

complementariedad. Sin embargo, en detrimento del éxito del programa, esta inversión por el lado de la demanda de bienes y servicios no fue acompañada de manera paralela y proporcional por un esfuerzo para mejorar los componentes de la oferta, con lo cual aunque los pobres se volvieran capaces de demandar ciertos servicios estos siguieron otorgándose con serias deficiencias en la calidad.

Otro de los efectos que se desprenden de la recentralización de las responsabilidades del diseño y puesta en práctica en el programa, es la pérdida de la dimensión comunitaria como centro de toma de decisiones a la que habían asistido proyectos anteriores. Esta nueva perspectiva individualista desestimuló la movilización social de las comunidades en favor de sus propios proyectos o intereses e incluso hay quienes señalan que los componentes de género presentes (las madres de familia receptoras de los beneficios y las becas superiores para niñas) alteraron las relaciones al interior de los hogares.

Al establecer la dotación de capital humano como objetivo prioritario del programa, se abrió también la puerta a críticas que señalaron la necesidad de vincular esa estrategia con una vertiente laboral o de acceso a ingresos. Sin esta, dotar de capital humano a algunos pobres extremos solo les posibilitaría salir de esa categoría e ingresar a la de simplemente pobres; dotados de un mínimo de capital productivo, con escasas posibilidades de ingresar al mercado laboral formal seguramente encontrarían fuertes restricciones al buscar la consecución de los objetivos del desarrollo pleno.

3.4. El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y la Estrategia Contigo.

En el año de 2002 se modificó la denominación de Conprogesa a la de Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, esta situación representó la continuidad de la estrategia establecida por un gobierno priista, aún en el contexto de la transición política y la alternancia del poder. El gobierno del presidente Fox puso en marcha del *Plan Nacional de Desarrollo 2001 -2006*, en cuyo eje central se encontraría la

estrategia Contigo, que resultaría un complemento de mayor integralidad para Oportunidades en diversos aspectos del desarrollo humano, además de una nueva visión sobre las causas centrales y posibles rutas de combate a la pobreza y la desigualdad.

El fundamento del enfoque establecido con la estrategia Contigo es que los rezagos sociales, cifrados en una notable desigualdad en la posesión de recursos, son causados por un conjunto de restricciones que impiden a las personas acumular activos generadores de ingresos. En este marco de referencia, quienes son pobres enfrentan un mayor número de restricciones para obtener tales activos pero también para hacer usufructo de ellos de manera exitosa. De tal forma que, si se pretende atacar las verdaderas causas de la pobreza, es necesario identificar estas restricciones para idear políticas públicas que contribuyan a incrementar las oportunidades de las personas pobres⁷⁸.

Los activos generadores de ingreso, según esta propuesta, son de dos tipos: de capital humano, entendido como el conjunto de habilidades que dotan de productividad a un individuo, y de capital físico, entendido como el valor monetario de cualquier forma de activo financiero en su posesión. Contigo identificó como restricciones que impiden a los individuos hacerse de activos y utilizarlos: la ausencia en la oferta de servicios básicos, la construcción de un mínimo de capital productivo, la carencia de patrimonio o capacidad para invertir, la falta de mecanismos de protección y la escasas oportunidades de acceso al mercado laboral⁷⁹. De esa manera, se estableció como un objetivo central de la política social actual el actuar sobre esas restricciones e impedir la sujeción de los pobres a estas, para generar en cambio un círculo virtuoso de acumulación de capital humano y financiero.

Para cada una de las restricciones mencionadas se han puesto en práctica intervenciones que, de acuerdo con el plan global de Contigo, lograrán mitigar sus efectos sobre los habitantes de las comunidades marginadas. Respecto a la oferta de servicios básicos, el gobierno federal ha implementado la estrategia Microrregiones que consiste

⁷⁸ Véase: Miguel Székely, *Hacia una nueva generación de política social*, México, Secretaría de Desarrollo Social, 2003. Cfr., p. 7.

⁷⁹ *Ibíd.*, Cfr. 12.

primeramente en una identificación de Zonas de Atención Prioritaria (ZAP), al interior de las cuales se coordinan obras de infraestructura social básica y proyectos productivos impulsados por dependencias federales. Las acciones incluyen dotación de servicios educativos básicos, agua potable, piso firme, alcantarillado, caminos, suministro eléctrico y cómputo con internet⁸⁰.

Para el componente de construcción de capacidades básicas, se hace uso del programa Oportunidades operado por la SEDESOL con apoyos de las Secretarías de Salud, Educación y la red de abasto de LICONSA y DICONSA que opera en la mayor parte del territorio nacional. Este programa resulta la punta de lanza de la estrategia, así como el componente presupuestal más importante de Contigo y del cual haremos referencia más precisa adelante.

La generación de opciones productivas se encuentra a cargo de una estrategia compuesta por el Programa de Empleo Temporal, el Programa de Opciones Productivas y podría agregarse, de acuerdo a ese criterio, el Programa del Fondo Nacional para el Fomento a las Artesanías. En el primer caso, se otorgan beneficios en efectivo a personas que contribuyan con su trabajo a la realización de obras para el mejoramiento del entorno familiar o comunitario y quienes se encuentren en una situación agravada por la escasez de la demanda de trabajo, con la finalidad de dotarlos de ingresos temporales. Los proyectos asignados están circunscritos a la construcción o rehabilitación de infraestructura social básica. Con el programa de Opciones Productivas el gobierno federal brinda a la población rural asistencia técnica y organizacional para emprender proyectos productivos al interior de las zonas de pobreza; los apoyos que contempla el programa no son recuperables y contribuyen de manera importante a generar fuentes de ingreso para las familias, integrándolas al desarrollo económico. Por último, el programa de Fomento a las Artesanías brinda asesoría técnica, recursos económicos y vínculos con mercados, con la finalidad de incrementar los ingresos de las familias de artesanos que viven en las ZAP.

⁸⁰ Secretaría de Desarrollo Social, *Op. Cit.*, 2005.

Otros programas implementados por la Secretaría de Desarrollo Social (alrededor de 26)⁸¹, contribuyen al efecto deseado por la estrategia Contigo de eliminar el conjunto de restricciones que enfrentan las personas para obtener activos generadores de ingresos, dándole a la estrategia el carácter de integral. Empero, centraremos la atención en el Programa Oportunidades, a riesgo de desatender u obviar efectos agregados por esos programas a la estrategia de desarrollo humano, pero con la ventaja de inhibir la dispersión de la atención sobre el objetivo de analizar la estrategia desde la perspectiva de los principios mencionados en el capítulo segundo de este estudio.

Con Oportunidades, el Estado decide dar continuidad al centralismo como carácter esencial de la estrategia emprendida contra la pobreza, conservando para sí la autoridad en el diseño y la gestión del programa. Las razones resultan hasta cierto punto naturales: la pobreza, la desigualdad y el desarrollo humano, asuntos prioritarios del programa, son comunes a las partes integrantes de la comunidad nacional, el centralismo de las decisiones y puesta en marcha de reformas es vital si se pretende estructurar una intervención homogénea y relativamente coherente para la atención de este problema.

La implementación del programa ha significado, en numerosos casos, la posibilidad de integración para comunidades que se habían encontrado históricamente al margen de transferencias redistributivas, las cuales han sido aplicadas de manera homogénea a nivel nacional. El centralismo, en conjunto con el carácter monetario de los beneficios, ha significado la oportunidad de proveer sin distinciones a los habitantes de las localidades pobres, superando con ello la diferenciación que suele aparecer como un problema acuciante en la administración descentralizada de cualquier bien o servicio público.

Oportunidades ha librado la ineficacia e ineficiencia ocasionada por la congestión de funciones y los excesos burocráticos de las estrategias centralmente administradas; en general, las políticas centralistas suelen sustentarse en la creación de enormes burocracias que consumen una importante proporción de los recursos destinados a los fines del

⁸¹ Véase, Secretaría de Desarrollo Social, *Programas de la Secretaría de Desarrollo Social. Guía Rápida 2012*. Consultado el 23 de septiembre de 2012 en: http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/1867/1/images/GR_2012.pdf

programa. Esta situación ha sido evitada por el programa, en gran medida, gracias al acotamiento de sus funciones a la provisión de transferencias en efectivo, con lo que parece pertinente afirmar que reducir y definir el radio de acción de las intervenciones puede ser una clave en la búsqueda de logros.

No obstante, Oportunidades ha tenido graves dificultades al enfrentar las críticas en torno a la participación ciudadana. El programa se encuentra desprovisto de la creatividad de los beneficiarios, no existe al interior del programa una modalidad de transmisión vertical ascendente para modificar la naturaleza de algún componente del mismo. Se trata de una estrategia concebida centralmente, sin oportunidad de ser alterada por los propios beneficiarios ya sea actuando individualmente, de manera comunitaria o a través de sus representantes gubernamentales locales. El diseño ha sido efectuado por un grupo de altos funcionarios especialistas y no se vislumbra posibilidad alguna de cambio que provenga de otra instancia con excepción de las instituciones encargadas de la elaboración de las evaluaciones externas.

Respecto a la descentralización de servicios de educación básica y salud, Oportunidades ha revelado como efecto colateral de su implementación un grave problema: la concurrencia de los gobiernos estatales como responsables no ha modificado como se esperaría las características de la oferta de servicios públicos en favor de los grupos más necesitados, así que, tomando en cuenta que el programa incrementó la demanda al interior de este esquema de provisión diferenciada, solo puede esperarse que se produzcan efectos dispares. En parte, los deséxitos del programa pueden atribuirse (y de hecho sucede muy a menudo en las evaluaciones externas) a la pésima calidad de los componentes de la oferta de servicios básicos.

Debe aquí también caber la crítica a la inconsistencia de la estrategia federal, que se debate en torno al centralismo y a la descentralización en lo que respecta al mejoramiento de las condiciones de la oferta de las políticas sociales. Por una parte, el gobierno federal implementa, al interior de la estrategia Contigo, programas orientados a proporcionar infraestructura básica a las comunidades marginadas, con la finalidad de

mejorar los componentes de la oferta, en un esquema de provisión francamente centralizado. Por otro lado, dentro del gasto social del Estado mexicano, se contempla la participación del Ramo 33 del presupuesto como una modalidad descentralizada de transferencias federales para los estados y municipios, a través de sus componentes FAEB, FASSA y FISE, elementos que persiguen la misma intención que la estrategia Contigo, pero a partir de un principio social diferente. Sin embargo, a pesar de la interferencia entre estas dos líneas de acción en materia de asignación de recursos financieros, la oferta de servicios básicos de educación y salud, sin desmedro de los logros que efectivamente se han conseguido, sigue encontrándose en una situación verdaderamente paupérrima para una gran parte de las comunidades más necesitadas y continúa siendo el principal impedimento para el éxito de las intervenciones contra la pobreza extrema.

De manera implícita, Oportunidades ha llevado consigo también la intención de universalizar las oportunidades de acceso a un mínimo de capital humano productivo y más precisamente a su obtención. Esta situación planteó la posibilidad de extender la capacidad de demandar servicios básicos más allá de los grupos tradicionalmente favorecidos por las políticas sociales, tales como los grupos de clases altas y medias urbanas, aproximándose de esta manera a la universalidad.

Uno de los rasgos de las intervenciones universalizantes es precisamente actuar contra las restricciones que pudieran impedir a todos los ciudadanos el aprovechamiento de ciertos beneficios que se consideran generales, a la manera de un bien público; no obstante, con Oportunidades un componente de la población objetivo presenta dificultades para su incorporación y permanencia en el programa, específicamente las personas de comunidades indígenas que no cuentan con la documentación legal de identidad que les permita acreditarse como posibles beneficiarios⁸². La superación de esta barrera de entrada al programa, resulta un factor clave si se pretende alcanzar el objetivo de que todos tengan oportunidad de beneficiarse de su intervención.

⁸² Mercedes González de la Rocha, "La vida después de Oportunidades: impacto del programa a diez años de su creación", en Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, *Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008*, México, Secretaría de Desarrollo Social-CIESAS-INSP, 2008.

Al respecto de la focalización, Oportunidades ha hecho de este principio el medio específico para justificar la extensión de los beneficios que proporciona. En diversas etapas, focalizar con apego a criterios objetivos ha sido además la fuente de legitimidad para incorporar nuevos componentes al programa, como en el caso de Jóvenes con Oportunidades o los apoyos que brinda el programa a los adultos mayores. Mediante el uso de este instrumento de localización de prioridades, Oportunidades contribuye a detener los procesos de pauperización en las condiciones de vida de las poblaciones más vulnerables, permitiendo además así colocar el gasto en el programa como el más progresivo dentro del gasto social⁸³.

La focalización también ha sido el vehículo hacia la permanencia del programa, en la medida en que ha disminuido las críticas políticas con relación a una asignación politizada o preferencial de los beneficios, aún frente a las ampliaciones hacia otros grupos sociales; parece ser que el uso de diversas etapas de selección, así como el análisis multivariado al que se ha apegado la conformación del padrón de beneficiarios, colocan en una posición favorable al programa con relación a otras iniciativas y al margen de las críticas políticas que pudieran demandar su cese.

Oportunidades ha resuelto en algún modo el imperativo ético-social que censura a los individuos mejor favorecidos de la comunidad por permanecer indiferentes ante el panorama de comunidades enteras aisladas o de aquellas que se encuentran al margen de los beneficios de la cooperación social. El asistencialismo con que actúa Oportunidades sobre los gravosos efectos de la pobreza, ha conducido a la dignificación de la condición humana de personas en estado de indigencia, sin menoscabo de las ayudas estructurales que este programa pudiera también significar.

Pero Oportunidades aún debe superar los límites del asistencialismo cuando, una vez restablecidas las capacidades de los individuos, el esquema de egresos (es decir, aquellos que han dejado de pertenecer al programa porque han superado su condición de pobreza)

⁸³ Banco Mundial, *La pobreza en México: una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia del gobierno*, México, Banco Mundial, 2004, p. xxxvi.

indique con claridad el éxito del programa. Pese a lo contradictorio que pueda parecer, la consecución efectiva de los objetivos del programa se encuentra precisamente en su capacidad de reducir el padrón de beneficiarios, en la medida en que estos se hallen en condiciones suficientes para no depender o necesitar las ayudas provistas por el mismo.

La fase inicial del programa pudo establecer como un indicador de éxito y efectividad la extensión del padrón de beneficiarios, es decir la cobertura de la población objetivo, pero actualmente esto podría ser visto más bien como un fracaso de la estrategia conjunta para superar la pobreza y la desigualdad. Oportunidades requiere generar una estructura de incentivos para propiciar el empeño de las familias por dejar atrás su situación de pobreza, puesto que por ahora parecen existir mayores incentivos para permanecer en él con el objetivo de continuar recibiendo el beneficio indefinidamente.

En este sentido, el Esquema de Apoyos Diferenciados (EDA) creado en el año de 2003, no ha constituido un factor suficientemente motivador para la desincorporación de los beneficiarios. Las familias que cumplen tres años desde su incorporación al programa deben participar en este proceso de recertificación de medios, donde se procede a verificar si continúan o no en situación de pobreza extrema; si se verifica que así sucede los beneficios se prorrogan íntegramente, de lo contrario la familia será graduada del programa incorporándose al EDA, donde se eliminan las transferencias del componente alimentario, las becas para la escuela primaria y se mantienen los apoyos para la educación secundaria y media superior⁸⁴.

Así que, es probable que aún cuando el proceso de focalización haya gozado de importantes dotes de eficacia al seleccionar a los individuos pobres, no este contribuya como se espera a disminuir la proporción de hogares en situación de pobreza. En este sentido, podría resultar particularmente útil, un esquema de reincorporaciones parciales y no integras a los beneficios, mismo que gradualmente disminuyera los incentivos para permanecer en el programa con cada proceso de recertificación, orientando de este modo

⁸⁴ Ernesto Cohen y Rolando Franco, *Op. Cit.*, 2006.

a los individuos a modificar en su favor las circunstancias en lugar de permanecer dentro del programa.

Capítulo 4. Una propuesta para la política social mexicana.

4.1. Nuevas condiciones en el régimen de bienestar y reforma para una política social de Estado.

Las condiciones sociales, económicas y políticas sobre las que se construyeron los andamiajes institucionales propios de los regímenes de bienestar en el mundo, y en particular del mexicano, se han modificado considerablemente. En concordancia con distintos procesos como: la globalización de las actividades económicas y financieras, la flexibilización de los mercados laborales, el agotamiento del modelo de desarrollo “hacia adentro” y la reconfiguración de las relaciones básicas al interior de la sociedad así como en la familia, se han incrementado los perfiles de riesgo y las oportunidades de quedar fuera de las estructuras de provisión de bienes y servicios del bienestar.

En ese contexto, también ha tenido lugar un proceso de agudización de la desigualdad social en diferentes aspectos especialmente vinculados con el desarrollo. Producto de una creciente disyuntiva entre las estructuras institucionales existentes y los nuevos perfiles de riesgo⁸⁵, el incremento en las brechas de desigualdad ha tenido el efecto de socavar la legitimidad del Estado e impulsar el replanteamiento de su función social. Los Estados de Bienestar concebidos para un modelo de desarrollo distinto al actual se encuentran en un proceso de decadencia ampliamente consensado entre los especialistas quienes en contraste, se hallan en desacuerdo frente a los programas de reestructuración estatal necesarios.

Paradójicamente, cuanto más debilitada se encuentra la capacidad de intervención del Estado, más necesaria parece para moderar los perniciosos efectos de las dinámicas del libre mercado. La tensión existente entre el proceso de acumulación de capital por parte de las agencias del mercado y las exigencias redistributivas de una provisión de bienestar ampliada desde la sociedad pueden ser moderadas por la actividad regulatoria estatal. Ya pocos esperan que por la vía única del mercado y la democracia se modifique la pauta de

⁸⁵ Gosta Esping Andersen, *Op. Cit.*, 2000.

concentración⁸⁶ en el acceso al bienestar que ha privado los últimos años, los saldos de la agenda social neoliberal aparecen como indeseables efectos de la organización social: la pobreza no se redujo y de hecho se amplió considerablemente, la movilidad social ascendente está francamente interrumpida y la riqueza se acumuló en niveles extremos⁸⁷.

Frente a este panorama, han empezado a recobrar presencia las opiniones que apoyan el fortalecimiento de la acción estatal⁸⁸ como mecanismo para garantizar el acceso de los individuos a los servicios y bienes básicos que toda persona requiere para su desarrollo individual y colectivo. Parece necesario reflexionar sobre el papel reformado que requiere ejercer el Estado para la consecución de los objetivos de interés público. Esta inevitable remodelación del Estado de Bienestar debe tomar en cuenta las condiciones dadas y formular estrategias consistentes que conduzcan al fortalecimiento de la capacidad del Estado.

En un nuevo esquema sociopolítico donde diversos actores participan en el diseño, financiamiento, implementación y gestión de los servicios sociales, la intervención pública se diversifica, no puede permanecer únicamente en el ámbito de la provisión y necesita asumir un papel más amplio de coordinación, promoción y regulación entre los distintos agentes que hoy están encargados de políticas sociales. Para el régimen de bienestar mexicano es necesario identificar tanto las trayectorias que resultan imprescindibles en el desarrollo de las políticas sociales como también un conjunto de prácticas que requieren una revisión en ánimo de mejora de las instituciones públicas.

Una reforma de la función social del Estado debe contemplar que teoría y *praxis* de los regímenes de bienestar señalan claramente que aún cuando los procesos de alternancia política han propiciado recortes o modificaciones en un programa social u otro, no se ha

⁸⁶ Rolando Cordera Campos, "Alternancia política, desigualdad y pobreza", en Adolfo Sánchez Rebolledo (compilador), *¿Qué país nos deja Fox? Los claroscuros del gobierno del cambio*, México, Norma-Instituto de Estudios para la Transición Democrática, 2006. p.151.

⁸⁷ Carlos Barba Solano, "Regímenes de bienestar latinoamericanos: ¿universalismo o focalización?" en: José Luis Calva (coordinador), *Serie derechos sociales y desarrollo incluyente*, México, Juan Pablos Editores, 2012.

⁸⁸ Gerardo Ordoñez Barba, "Evolución contrastes y tendencias actuales de los estados de bienestar en las sociedades contemporáneas", En José Luis Calva (coordinador), *Serie derechos sociales y desarrollo incluyente*. México, Juan Pablos Editores, 2012. p. 38.

producido prácticamente en ninguna parte del mundo una transformación radical desde un régimen de bienestar hasta otro;⁸⁹ lo que se tiene son más bien desviaciones sistémicas o procesos de hibridación que conjugan elementos y principios de distintos regímenes e intentan así reconfigurar una determinada circunstancia. Las inercias sociales históricas parecen postrarse como poderosos elementos que impiden la realización de modificaciones institucionales sustantivas en los proyectos sociales y los beneficios adquiridos a través del tiempo en distintos procesos históricos.

Los grupos al interior de la sociedad se muestran en general renuentes a modificar sus circunstancias por diversos motivos, una razón especial es que en muchas ocasiones no es posible afirmar que las acciones del Estado abonan en favor del interés público. La noción de servicios estatales no incluye en automático la de interés público o social⁹⁰. Esta situación plantea una dificultad adicional y postula la necesidad de construir acciones que desde el Estado se aboquen fundamentalmente a la consecución de beneficios públicos, asumidas si se quiere, como componente ético de lo político.

La función social del Estado bajo las condiciones de las sociedades post-industriales está llamada a asumir una posición mucho más activa en favor del desarrollo de la que hoy ostenta. No se avizora una entidad equivalente al Estado nacional soberano, capaz de fijar una perspectiva en favor del desarrollo social⁹¹; las soluciones de mercado han resultado un instrumento importante para la asignación eficiente de los recursos pero, como contraparte, producen dinámicas de exclusión que resultan en el despropósito mismo de la convivencia social. Así, el replanteamiento de las opciones para el caso mexicano requiere tener estas consideraciones si pretende ser congruente con su propia realidad social y necesita de nuevas perspectivas de análisis que doten de consistencia al conjunto de estrategias que se emprenden desde el sector público como la que se propone en el segundo subapartado de este capítulo.

⁸⁹ Gosta Esping Andersen, *Op. Cit.*, 2000. p. 222.

⁹⁰ Anthony Giddens, *Europa en la era global*, España, Ediciones Paidós Ibérica, 2007. p. 141.

⁹¹ Zygmunt Bauman, *Daños colaterales desigualdades sociales en la era global*, México, Fondo de Cultura Económica, 2011. p. 35.

Con respecto a México, la crisis institucional que ha venido a trastocar el orden social se encuentra estrechamente relacionada con la configuración del propio régimen de bienestar, el cual ostenta características que lo identifican de manera predominante como un régimen de bienestar corporativo-conservador, siempre de acuerdo con la tipología establecida por Gosta Esping⁹². En primer lugar, el carácter de las prestaciones sociales está dado en función del *status* de la persona como empleado formal de algún sector específico. Suelen ser distintas las coberturas médicas y pensiones que posee un trabajador privado afiliado al IMSS de otro perteneciente sector público afiliado al ISSSTE, quien a su vez puede distinguirse de un petrolero o un militar. La construcción de catálogos de prestaciones tiene un marcado componente político, que se halla ligado a un tipo de solidaridad corporativa, los sectores suelen luchar por extender o mantener los beneficios para sus corporaciones antes que por propiciar una extensión más amplia o residual.

El régimen de bienestar mexicano también se ha construido en torno a la función de legitimación política de la acción del Estado por parte de los grupos que han accedido a los beneficios de la política social, y particularmente la seguridad social y los servicios médicos. El fundamento ha sido el intercambio de la lealtad política de las corporaciones por nuevos beneficios, acceso a medicina y seguridad social. Esta situación favoreció de igual modo que la lógica en la toma de decisiones haya tenido un carácter centralizado, marcadamente autoritario, durante buena parte del siglo XX, donde la definición de los términos de la seguridad social estaba en función de la negociación entre los líderes corporativos y los agentes estatales.

Al interior de un régimen como el nuestro los beneficios de la seguridad social y ciertos servicios médicos constituyen derechos corporativos y no universales; tienen el efecto de afirmar las desigualdades sociales mediante pactos diferenciados en el acceso al bienestar. Esta mecánica de provisión de los beneficios suele albergar una esperanza gradual universalista en la dinámica de inclusión, la cual corre desde los grupos más

⁹² Gosta Esping Andersen, *Op. Cit.* 2000.

favorecidos hasta otros que se encuentran “en espera”. El caso mexicano muestra las dificultades que plantea la estrecha capacidad de la economía para generar crecimiento en el empleo formal, recientemente ha acudido a programas de corte asistencialista o no contributivos para intentar paliar una situación de exclusión que parecía insostenible.

Ahora bien, no debe olvidarse que la tipología de los regímenes de bienestar es un constructo teórico modelado mediante la formación de tipos ideales, es una herramienta conceptual que con dificultad encuentra correlatos precisos la realidad. El caso mexicano no escapa a esta peculiaridad y presenta, además de rasgos pertenecientes en teoría a otros regímenes, una desviación sistémica que debe ser analizada. Especialmente luego de la crisis de los ochenta, se han venido incorporando elementos propios del régimen liberal que han hibridado el carácter de la política social mexicana en la modalidad de un régimen de corte “corporativo-liberal”. Sirvan algunas afirmaciones para sustentar esta aseveración.

En primera instancia, el papel del sector público al interior del entramado institucional del régimen de bienestar ha devenido en franca disminución, parece haber un consenso al interior de las élites políticas sobre la necesidad de trasladar funciones de la política social hacia el esquema de soluciones privadas. El caso más ejemplar de esta situación ha sido la reforma al sistema de pensiones, que ha llevado la administración de los ahorros de los trabajadores al sector privado y con ello la ventaja de la capacidad de inversión asociada a los mismos.

Tal fórmula de privatización puede ser considerada un elemento importante en la reducción del poder económico del Estado, a causa de que la rentabilidad pública propiciada por los ahorros de los trabajadores se ha concentrado en las manos de empresas privadas. Aunado a ello, se ha gestado un proceso de individualización de riesgos mediante los sistemas de cuentas individuales que se desajusta de la modalidad de solidaridad corporativa prevaleciente en el pasado y la cual se adapta mejor a la concepción de prestaciones privada e individualista propia de los regímenes liberales.

Los nuevos programas de política social también se han impregnado de concepciones liberales – residuales. Más allá del reconocimiento de derechos sociales y de prestación de servicios en función de ciudadanía social, lo que suele encontrarse es un conjunto de acciones asistenciales fundamentadas en la necesidad o carencia, las cuales determinan mediante una prueba de medios las personas que merecen ser beneficiarias de las mismas.

Este entendimiento del fenómeno de la pobreza se asocia más con el de los regímenes liberales, cuya relación con la actitud personal de los individuos frente a las restricciones que enfrentan ha ido dejando de lado la idea que entiende ese problema como vinculado a los fallos del mercado de trabajo o a factores estructurales. Las acciones emprendidas en programas como Progresía y Oportunidades se orientan a dotar a los pobres de capital humano para que, por sí mismos, busquen oportunidades de trabajo en un mercado laboral que destaca por su bajo dinamismo; el tipo de solidaridad social impresa en esas acciones es individual, lo que también permite afirmar esta desviación sistemática hacia un régimen más liberal.

Así, tenemos en la escena nacional dos modalidades de provisión coexistiendo en el régimen de bienestar: uno donde las negociaciones entre los líderes y el gobierno dan lugar a acuerdos sobre temas de seguridad social más servicios de salud para las corporaciones y, por otra parte, una provisión residual de servicios sociales básicos para quienes están fuera del mercado formal laboral o en situación de pobreza extrema.

Este conjunto de situaciones trae consigo la necesidad de repensar la configuración de las intervenciones y estructurar procesos congruentes para la política social, favoreciendo así el incremento de las probabilidades para alcanzar sus propios objetivos y reduciendo las oportunidades de fracaso. Los objetivos de la acción del Estado deben corresponder con los del interés público y requieren esencialmente de asumir la política social como una política de Estado.

Para avanzar en una concepción de la política social como política de Estado es necesario, en primer lugar, que los acuerdos sobre los que se estructuran las acciones del Estado en

materia de provisión de bienestar descansen en consensos sociales de amplia envergadura;⁹³ esto implica que las decisiones que se tomen con respecto a la modificación del régimen de provisión del bienestar, hallen su fundamento en un esquema participativo al que concurran los distintos sectores sociales: representación de las diversas fuerzas políticas, líderes sindicales, empresarios, representantes de la sociedad civil y, por supuesto, los agentes encargados de la administración estatal. Solo acuerdos cimentados sobre la base de una negociación ampliada serán capaces de dotar continuidad y legitimidad a las nuevas intervenciones.

La dinámica gubernamental en la toma de decisiones, en este respecto, no debe excluir la opinión y preocupaciones de ninguno de los sectores sociales, quienes de convertirse en mayoría en los procesos electorales posteriores, pueden contar con la fuerza política suficiente para iniciar procesos de contrarreforma e invalidar las directrices trazadas en materia de bienestar en un momento determinado. En este sentido, el papel de las dinámicas de negociación política es especialmente pertinente, de la conformación de un pacto social ampliado depende la estabilidad en el largo plazo de una política social que se pretenda de Estado.

Un segundo elemento de determinación de la política social desde su dimensión de Estado concierne a la conformación de sistemas nacionales relacionados a las áreas tradicionales de intervención en política social. La idea gira en torno a la construcción de consensos sociales ampliados para determinar conjuntos de pautas y normas que tracen los proyectos en las agendas sobre educación, salud, asistencia y seguridad social; estableciendo así, las aspiraciones explícitas sobre el tipo de sociedad al que deseamos arribar. Trascender los periodos sexenales, así como los cambios de partido en las administraciones federales podría ser uno de los mayores alcances partiendo de esta concepción.

⁹³Rolando Cordera Campos, "Mercado y equidad: de la crisis del Estado a la política social", en Rolando Cordera Campos y Carlos Javier Cabrera Adame (coordinadores), *La política social en México: tendencias y perspectivas*, UNAM, Facultad de Economía, 2008.

Un factor que destaca la conveniencia de adoptar la categoría de sistemas nacionales es que posibilitaría la redefinición del papel del gobierno al interior del régimen de bienestar, en el cual los sectores privado y social cobran cada vez mayor relevancia produciendo y operando de manera conjunta los servicios sociales. La intervención del sector público, el privado y de las organizaciones de la sociedad civil, estaría mejor coordinada si se asumiera explícitamente un modelo ideal o aspiracional de la sociedad con relación a sí misma, y particularmente con cada área del bienestar, destacando las aportaciones que desde cada sector puedan hacerse para fortalecer y ampliar la provisión y cobertura de servicios sociales.

Como tercer componente de esta concepción, será necesario avanzar en el fortalecimiento de las propias capacidades del Estado para intervenir. Esta circunstancia depende fundamentalmente de dos aspectos: superar el argumento que señala como ineficiente a prácticamente toda actividad del sector público (el cual ha repercutido con especial énfasis en las instancias centrales) y la construcción de una base fiscal ampliada, estable y equitativa, que provea de recursos suficientes la acción gubernamental. El esquema de financiamiento debe apegarse a una concepción solidaria, sobre herramientas redistributivas de la política fiscal que engrosen el cauce de recursos desde las altas concentraciones hasta los sectores menos favorecidos. Esta situación debe cuidar no alterar el funcionamiento esencial del mercado pero contribuir a mitigar las irracionalidades que el libre juego de las fuerzas del mercado conlleva.

En este sentido existen importantes avances propiciados por la nueva Ley General de Desarrollo de 2004 que ha sido capaz de dotar de estabilidad al gasto social y de impedir la disminución del mismo en áreas esenciales. Sin embargo, bajo los nuevos saldos de las condiciones sociales resulta difícil pensar que esta situación será suficiente para paliar las desigualdades existentes. Por esa razón, una política social de Estado debe propiciar una cultura solidaria de participación fiscal que recreé los puentes de movilidad social ascendente y consiga el importante objetivo de tener cada vez más ganadores y menos perdedores al interior del esquema de cooperación social.

Un último aspecto a destacar en este sentido es la necesidad de avanzar la concepción de derechos sociales y la consolidación de la ciudadanía social. El debate en torno a la promoción de derechos sociales enfrenta la oposición velada y abierta de fuerzas económicas⁹⁴ quienes consideran la formación de la ciudadanía social como un proceso que afecta gravemente el funcionamiento del mercado y que causa el estrangulamiento de las oportunidades de crecimiento e inversión. Sin embargo, diversos argumentos cifran en ese proceso la oportunidad manifiesta de conseguir las metas contenidas en el proyecto constitucional e inclusive de ampliarlo, especialmente frente a la ausencia del acceso a la seguridad social como un derecho constitucional universalmente reconocido para la población.

Una política social de Estado requiere del reconocimiento explícito y la práctica garante de los derechos sociales. Esta circunstancia permitirá mitigar diversos vicios relacionados con la producción y provisión de los servicios sociales mediante programas parciales. Por ejemplo, la limitación de temporalidad impuesta a algunos beneficios otorgados a través de los programas sociales, de ser llevada a sus últimas consecuencias, puede dejar en poco tiempo a las regiones hoy protegidas de nuevo en la exclusión⁹⁵. Por otro lado, la clientelización de los servicios sociales asociada frecuentemente a prácticas patrimonialistas de los funcionarios públicos, puede resolverse al extender la noción de ciudadanía social, reconociendo las garantías que las instituciones públicas deben proporcionar a los ciudadanos.

Los derechos sociales no deben ser ya vistos únicamente como los derechos de protección o defensa de los débiles, su entendimiento debe transitar hacia el de derechos activos, de los cuales depende la legitimación democrática de los gobiernos y partidos⁹⁶. Sin embargo, estos carecen aún de un sistema de garantías; recientemente han surgido ideas en

⁹⁴ David Ibarra, Derechos humanos y realidades sociales, en: Rolando Cordera Campos y Carlos Javier Cabrera Adame (coordinadores), *El papel de las ideas políticas en el cambio estructural en México*, México, UNAM-FCE, 2008. p.532.

⁹⁵ Valencia Lomelí Enrique, "La reemergencia de las políticas sociales en México", en Alberto Aziz Nacif y Jorge Alonso Sánchez (coordinadores), *Economía y política*, México, CIESAS-Porrúa, 2005. p. 124.

⁹⁶David Ibarra, *Op. Cit.* 2008. p.531.

relación a generar estructuras que contribuyan a consolidar los beneficios provistos por los derechos sociales, las cartas de derechos de los usuarios como garantías jurídicas⁹⁷ para sustentar estos derechos parecen ser una idea novedosa y acorde con las necesidades de eliminar el conjunto de restricciones que impide su exigibilidad.

4.2. El papel de los principios para la programación de las políticas sociales.

Las nuevas generaciones de programas sociales deben superar las viejas discusiones entre quienes pugnan a priori por intervenciones centralistas o descentralizadas, universalistas o focalizadas y, asistencialistas o subsidiarias. Los roles de esos principios están llamados a ser complementarios antes que contradictorios. Estas nociones deben ser el fundamento de acciones implementadas en su ámbito de participación más pertinente, donde mejor convengan al impulso de las estrategias para favorecer el impacto, eficacia, eficiencia, cobertura y funcionamiento de las políticas sociales.

Rescatar los casos exitosos donde se han generado estrategias funcionales puede ser la base del argumento que afirme la vigencia y necesidad de construir modalidades cooperativas, en lugar de intervenciones sesgadas a priori sobre tal o cual principio que priven a las estrategias de posibles herramientas para mejorar la participación pública. Además, el análisis construido desde esa perspectiva puede cimentar la crítica que sea el fundamento de reformas sociales que son como se ha dicho ya, el medio específico por el que se optimizan las acciones de política social.

En primer lugar la evidencia histórica parece indicar que las acciones centralistas deben seguir contribuyendo con las funciones de la política social pero de manera renovada. Las instancias del gobierno central intervienen mejor en la composición programática del conjunto de criterios que rigen las políticas sociales. Sin embargo, lo anterior no significa

⁹⁷ Ana Sojo, "La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales", *Revista de la CEPAL*, Chile, núm. 91, abril de 2007.p. 127.

que la gestión de tales lineamientos no pueda ser mejor conseguida mediante las instituciones descentralizadas. Las decisiones fundamentales sobre qué proveer en las canastas básicas de cada categoría del bienestar corresponden al nivel central-nacional, la manera más oportuna de operar dichas decisiones sería mediante las instancias subnacionales.

Sucede de igual forma con el centralismo cuando un nivel insuficiente de acceso a bienes básicos o servicios sociales priva a una proporción considerable de personas distribuidas entre distintas entidades; en ese caso los programas sociales son mejor configurados por las instituciones centrales. El desarrollo mismo de las políticas sociales parece sugerirlo de ese modo, los programas educativo, de seguridad social, de asistencia a la salud y los esfuerzos en materia de alimentación implementados durante el siglo XX en México, iniciaron a causa de una ausencia generalizada de proveedores de esos servicios y fueron conducidos por la acción central del Estado, más tarde se descentralizaron como producto de su propio desenvolvimiento y a consecuencia del proceso de maduración propio de las agencias privadas y descentralizadas, pudieron también ser provistos por estas.

Recientemente, los programas de combate a la pobreza abonados en ese sentido, contruidos centralmente han logrado altos niveles de cobertura; sin embargo, la estrategia actual se ha visto beneficiado por una leve dosis de descentralización traída por la externalización de la evaluación en el Progreso - Oportunidades. En ese sentido, las evaluaciones realizadas por el CIESAS y el Instituto Nacional de Salud Pública al programa Oportunidades le han conferido mejores alcances dotándole de la oportunidad de transitar entre gobiernos de distintos partidos políticos consiguiendo así continuidad en la estrategia.

Por su parte, el Sistema de Protección Social en Salud, mejor identificado como Seguro Popular, ha sido una solución centralista a un importante fallo del mercado de trabajo y del régimen de bienestar corporativo. Con él, se pretende desde las instituciones del Estado proteger mínimamente a la población que se encuentra fuera de los servicios de salud adquiridos como derecho mediante la vía laboral formal (alrededor de 50 millones

de personas)⁹⁸. Esta estrategia puede ser considerada un vehículo en la pretensión gradual - universalista de la política nacional de salud, particularmente en servicios básicos. Sin embargo, requerirá de una participación corresponsable por parte de las entidades descentralizadas para favorecer la eficacia y extensión de esos servicios. De hecho, podría verse aún beneficiada mediante una modalidad externa o descentralizada de evaluaciones periódicas a la manera en que se efectúan para Oportunidades.

Otro aspecto que destaca como nicho peculiar de la acción centralista en políticas del bienestar es su capacidad para armonizar la cooperación entre distintas entidades y encabezar la implementación de proyectos regionales de desarrollo. Cuando un conjunto de entidades persigue fines ligados al desarrollo social y este puede verse favorecido por su acción conjunta, la función de las instituciones centrales es pertinente y debe ser la de promover y estimular la puesta en marcha de estos, orientándolos en la medida de lo posible a los estándares nacionales de provisión en la materia.

En estos casos abordar una solución subsidiaria resultaría particularmente útil puesto que con ello se afirma el papel del Estado como regulador amplio de la política social y del desarrollo, y se contribuye al fortalecimiento del entidades subnacionales para la resolución de sus propios problemas. Además, acciones emprendidas bajo este principio, previenen en las estrategias centralistas el indeseable efecto asociado a la construcción de relaciones de dependencia. Una experiencia próxima al principio de acción subsidiaria puede encontrarse en el componente de desarrollo regional establecido por el Pronasol, el cual afirmó la posibilidad de consolidar obras de infraestructura con impacto regional propiciando incrementos en la cobertura y calidad de infraestructura social básica y productiva.

De hecho, la aproximación a los principios de subsidiariedad y descentralización política impresos en estas acciones tuvieron un doble efecto virtuoso, de un lado impulsaron a las propias comunidades a presentar sus demandas, destacando un conjunto de ellas que no

⁹⁸ Ilán Bizberg, "El régimen de bienestar mexicano, del corporativismo al asistencialismo", en Ilán Bizberg, y Scott B. Martin, *El Estado de bienestar ante la globalización: el caso de Norteamérica*, México, El Colegio de México, 2012. p.165.

aparecían como las prioridades de los gobiernos en funciones y que si resultaban de primer orden para las localidades; y por otra parte, generó confianza de las comunidades para emprender proyectos autodeterminados y gestionados por sí mismas, contribuyendo al incremento del capital social. Lo anterior sugiere que el perfeccionamiento de la normatividad central pueda nutrirse de las agencias descentralizadas con modalidades de retroalimentación verticales ascendentes.

Una modalidad de acción subsidiaria podría aún verse favorecida de recurrir a procesos de asignación de beneficios más transparentes y acordes con los mapas de carencias. La utilización de criterios técnicos y objetivos como los establecidos en programas actuales sería muy útil para sortear la crítica política respecto de virtuales asignaciones arbitrarias. Un esquema de asignación de proyectos bajo los criterios de focalización utilizados en Oportunidades pero reformados en una dimensión comunitaria o por localidad podría ser una herramienta importante para consolidar proyectos de infraestructura social básica en comunidades carentes. De esta manera puede contribuirse a alcanzar las metas de disposición de la oferta de servicios básicos, como escuelas primarias y secundarias, clínicas de atención médica básica y distribuidores de bienes de consumo elementales donde más se necesita.

En relación a la manera en cómo se distribuyen los beneficios de las políticas sociales puede comenzarse por indicar que la universalidad en el acceso a bienes y servicios básicos en salud, educación, seguridad social, alimentación y asistencia se encuentra vigente y, al menos públicamente, aparece como irrenunciable en lo concerniente al caso mexicano. Sin embargo la universalización, no implica que toda la provisión deba ser efectuada por las instituciones públicas o el Estado, esta puede quedar en manos de las agencias privadas o de las organizaciones de la sociedad civil. El papel del universalismo también se ha reformado, su concepción de provisión homogénea ha transitado hasta otra más equitativa, donde deben recibir más quienes menos tienen.

Otro avance que requiere imprimirse en las intervenciones con matices universalistas es la postulación de plazos perentorios y no indeterminados como a menudo sucede. Fijar

metas con alcances asequibles y progresivos puede ser el fundamento de una mayor confianza en las instituciones públicas, quienes en conjunto con agencias del mercado y del tercer sector tendrían mejor oportunidad de alcanzar la universalidad propuesta por cada estrategia. Desde luego esto depende de la continuidad y la consistencia de los programas, además de un factor de relevancia, la expansión o universalización en intervenciones de política social se favorecen ampliamente por el uso de procesos de focalización.

La relación entre el universalismo y la focalización es estrecha, algunos la han pretendido contradictoria, sin embargo, debe redefinirse esta concepción en términos complementarios, en donde el primero resulta fin y este último medio. Bajo las restricciones fiscales actuales cualquier estrategia que pretenda implementarse en la búsqueda de universalizar la provisión de un bien o servicio social deberá invariablemente acudir a procesos de selectividad para extender los beneficios hasta las franjas poblacionales que han quedado fuera de las acciones amplias de la política social. La focalización implica una reducción de los plazos de espera para quienes están fuera de las acciones amplias de las políticas sociales y es por tanto, el vehículo de acceso al bienestar más adecuado para las poblaciones menos favorecidas.

Sin embargo, lo acontecido en el marco de los programas de combate a la pobreza mexicanos es parcial e insuficiente; particularmente Progresas - Oportunidades al ocuparse únicamente del objetivo de universalizar la capacidad de demanda de servicios básicos se olvidaron del componente de la oferta, incorporando a las personas menos favorecidas a un esquema de provisión insuficiente para lograr abandonar la precaria situación en que se encuentran. Si asumimos como se ha dicho ya, que el fenómeno de la pobreza es tratado bajo una estrategia centralista que persigue la igualdad de oportunidades, entonces hace falta una intervención de envergadura focalizada sobre el componente de la oferta de servicios básicos para entonces, con razón, hablar de igualdad de oportunidades o de puntos de partida.

Los actuales procesos de selectividad deben asistir a definiciones estrictas, operacionales e imparciales y fundamentar sus criterios en amplios consensos políticos, sociales y éticos. Para contribuir a compensar las desigualdades en el acceso al bienestar, focalizar con apego a esas pautas determinará la legitimidad, continuidad y oportunidad de contribuir al avance de las pretensiones universalistas enmarcadas en programas sociales, las cuales suelen encontrar su fundamento último no en argumentos de eficiencia sino en principios filosóficos, éticos y políticos⁹⁹.

Frente a la larga tradición de exclusión prevaleciente en el régimen de bienestar mexicano puede oponerse esta reciente modalidad inclusiva como forma adecuada de alcanzar la igualdad y la solidaridad explícitas en cualquier estrategia de corte universalista.¹⁰⁰ Es precisamente mediante la actuación de programas diferenciados que se atienden las necesidades de personas excluidas y se propicia una modalidad de reparto más equitativo y cercana a una dimensión de provisión universal. Garantizar la protección de grupos excluidos permitirá avanzar además en el fortalecimiento de la ciudadanía social y el impacto efectivo de los derechos sociales.

De igual manera debe destacarse lo que está sucediendo con el asistencialismo en la provisión de servicios sociales. La implementación de programas asistencialistas, esto es, los que atienden a poblaciones vulnerables y que carecen de alguna modalidad contributiva, ha incrementado su presencia en el desarrollo de las políticas sociales en México. Esta situación parece corresponder claramente con el viraje al que ha sido sometido el régimen de bienestar y que se acerca más a una concepción residual-asistencial en la provisión de beneficios. Programas como Oportunidades, la pensión universal para adultos mayores o el Seguro Popular implementados bajo la lógica asistencialista han servido como paliativos contra la lógica excluyente que imperaba en el viejo régimen corporativo y contra algunos vacíos legislativos como el de la seguridad social.

⁹⁹ Néstor López, *Op. Cit.*, 2006. p. 40.

¹⁰⁰ Sara Gordon R., *Op. Cit.*, 1999.

La ausencia de contribuciones para el financiamiento de tales programas crea ciertas complicaciones, especialmente la carencia de sustentabilidad fiscal de esas estrategias. Como consecuencia del crecimiento de las poblaciones que atienden se ha impedido la proyección de largo plazo y su consolidación como derechos sociales al interior de la legislación; aunado a ello, la disminución del vigor de protección y la individualización de riesgos ocurridas las instituciones de seguridad social dejan al sector público en un panorama poco alentador. Lo anterior ha sido el fundamento para algunas voces que señalan el resurgimiento del viejo Estado asistencial de finales del siglo XIX¹⁰¹.

Ahora bien, la esfera asistencial de las políticas del bienestar está actualmente influida de manera especial por la participación de organizaciones de la sociedad civil o del tercer sector, las cuales, se agrupan en torno a un conjunto de denominaciones distintas tales como: Organizaciones No Gubernamentales (ONG), Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), Entidades No Lucrativas (ENL) u Organizaciones Voluntarias, (OOVV)¹⁰². Toda ellas gozan de un conjunto diferente de incentivos como prestadores de servicios, normas internas autodeterminadas y grupos de atención preferenciales según sus propios criterios. Sin embargo su población objetivo comparte generalmente el carácter no contributivo y las escasas oportunidades para asistir a las agencias del mercado.

El asistencialismo debe estrechar su relación con estas organizaciones surgidas por la oposición velada de la sociedad frente al abandono de las poblaciones más desvalidas. Su mayor virtud en favor es que una provisión asistencial de los servicios sociales es mejor conseguida para poblaciones vulnerables por estas instituciones ya que cuentan con criterios de atención más humana y, puesto que su carácter no es lucrativo, son capaces de abaratar los costes de la implementación o producción de ciertos servicios.

Las organizaciones de la sociedad civil son muy efectivas en detectar necesidades sociales en grupos vulnerables y ser las primeras en atenderlas¹⁰³, las políticas sociales y

¹⁰¹ Asa Cristina Laurell, "Avanzar hacia el pasado: la política social del neoliberalismo", en Asa Cristina Laurell (coordinadora), *Estado y políticas sociales en el neoliberalismo*, México, Friedrich Ebert Stiftung, 1992.

¹⁰² Teresa Montagut, *La política social una introducción*, España, Ariel Barcelona, 2000. p. 134.

¹⁰³ *Ibid.*, 136.

particularmente el Estado deben explotar las ventajas que propician estas asociaciones para la asistencia. Esta situación no implica el abandono por parte del sector público de la responsabilidad en la provisión en esos servicios, generalmente suelen ser financiados por recursos de origen estatal; entender que producidos de esa manera los servicios sociales alcanzan mejor sus objetivos contribuiría a efficientar y lograr la extensión hasta poblaciones vulnerables u olvidadas por otras agencias, favoreciendo además la universalización de ciertas acciones.

Atender los problemas que atañen a las organizaciones asistenciales del tercer sector será necesario si se busca fomentar estas soluciones; buena parte de los programas de asistencia social son llevados a cabo por organizaciones de la sociedad civil y laboran en función de presupuestos o subvenciones temporales para implementar programas que requieren de continuidad en el flujo de recursos. Dotar de certidumbre los haberes necesarios es tarea pendiente del comprador de esos servicios (el Estado); sin embargo, como del tipo de organizaciones a las que se transfieran las ayudas dependerán los resultados que se obtengan, será cada vez más necesario implementar mecanismos de evaluación externa. Esto permitirá incrementar gradualmente la eficacia de las mismas, impidiendo que se relajen o disminuyan la calidad de los servicios que brindan puesto que todas las organizaciones tienden a sufrir relajaciones internas y pérdidas de calidad si ciertas fuerzas externas no generan presión sobre ellas¹⁰⁴.

¹⁰⁴ Albert O. Hirschman, *Salida, Voz y Lealtad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1970.

5. Conclusiones Generales.

Con base en la revisión efectuada en los capítulos precedentes es posible afirmar que frente a la permanente necesidad de readaptación del régimen de bienestar a nuevas configuraciones sociales, la actuación armónica de los principios de distribución de competencias y de beneficios puede contribuir a dotar de coherencia y sentido las modificaciones propuestas.

Es posible señalar, además, que la revisión de las estrategias desde la perspectiva de los principios abona posibilidades de éxito a las reformas que se pretenden emprender, puesto que es capaz de evidenciar tanto contradicciones a su interior como nichos de oportunidad para las mismas, en el ánimo de mejorar la programación de las políticas sociales.

Al indicar con precisión la competencia y actuación preferente de un nivel gubernativo sobre una política se evita el error de construir intervenciones que pretendan atender necesidades y proporcionar bienes cuando ya se tiene un programa en marcha o pueda ser mejor atendido por otra agencia. Asimismo, a la luz de esta investigación es posible dejar de lado la vieja discusión en torno a la preferencia *a priori* sobre intervenciones centralistas, descentralizadas o subsidiarias trasladando el debate hacia el ámbito de cómo generar una participación más eficaz y eficiente de las mismas con relación a los fines del programa.

Conviene repensar el modo y criterios para asignar los beneficios. Un esquema como el aquí propuesto proporciona referencias precisas para identificar pertinentemente a los beneficiarios en relación con las aspiraciones de la propia política emprendida, además, señala la mejor y más prudente intervención de cada uno de los criterios en razón de las características y necesidades de la población que se pretende atender.

A continuación se muestran algunos esquemas que señalan cómo es posible analizar políticas sociales desde la perspectiva de los principios estudiados, en qué forma ayudan a comprender el trasfondo programático y sus posibilidades de reforma. Se abordan, sin

profundizar, casos paradigmáticos de la política social y se añaden explicaciones que pueden ser útiles para su comprensión¹⁰⁵.

Pobreza

Programa de combate a la pobreza

	Cen	Des	Sub	Uni	Foc	As		
Normatividad	*				*	↔	*	Población objetivo Capital humano Transferencia de ingresos Oportunidades de empleo
Financiamiento	*			*	↔	*		
Implementación	*				*	↔	*	
Evaluación		*			*			
<i>Distribución de competencias</i> <i>Funciones de la agencia encargada</i>				<i>Distribución de beneficios</i> <i>Prerrogativas población beneficiaria</i>				

- **Normatividad.** Conviene que las instituciones centrales del Estado elaboren y establezcan los criterios operativos que pretenden atender las necesidades sociales relacionadas con la pobreza. Estos programas deben procurar una provisión uniforme para las personas que se encuentran en situación de pobreza y garantizar, en su calidad de ciudadanos mexicanos, una renta mínima mediante transferencias de ingresos y el acceso a un paquete básico de capital humano que universalice las oportunidades de desarrollo.
- **Financiamiento.** Como consecuencia de su carácter eminentemente redistributivo, este tipo de programas recae mejor como responsabilidad directa del gobierno federal. La experiencia con los programas de transferencias condicionadas así lo indica, operados de manera descentralizada pueden dar pie a la construcción de nuevos centralismos, relaciones clientelares indeseables y asimetrías en los estándares de provisión.

¹⁰⁵ ***Nota:** para efectos de un mejor entendimiento, se comprenderán como sigue los conceptos utilizados en esta sección:

- **Normatividad:** diseño y elaboración de criterios operativos de los programas sociales.
- **Financiamiento:** origen y/o provisión de recursos financieros para la operación del programa.
- **Implementación:** gestión de servicios y acciones de provisión de bienes contemplados en el programa.
- **Evaluación:** verificación de cobertura, impacto, eficiencia y eficacia de la implementación del programa.

- **Implementación.** El caso particular de Progres-Oportunidades muestra que las instituciones del gobierno central enfocadas en las transferencias en efectivo pueden lograr un alto grado de efectividad y eficiencia elevando el impacto del gasto social. Sirviendo además al propósito de no generar estructuras burocráticas paralelas que consuman recursos útiles.
- **Evaluación.** Es especialmente importante, por lo anterior, que la evaluación siga recayendo en una agencia externa y esta sea rotativa, agregando a ello la necesidad de contar con canales de conformación de recomendaciones o demandas que, desde los gobiernos locales y municipales, retroalimenten el programa.
- **Población objetivo.** La propia naturaleza del programa contempla que la población objetivo se conforme bajo los criterios de focalización y asistencialismo, sin que esto implique la negación de una aspiración universalista subyacente con respecto a los mínimos de bienestar y las oportunidades de desarrollo.
- **Capital Humano y transferencias de ingresos.** Focalizar asistencialmente las transferencias de ingresos ha sido una de las mejores contribuciones de los programas de combate a la pobreza para la formación de capital humano. Sin embargo, conviene reconsiderar que este proceso depende en mucho de las condiciones de la oferta de los servicios básicos, misma que se ha visto abandonada al menos en lo que respecta a Progres-Oportunidades. Cabe aquí reiterar la propuesta de implementar un programa focalizado-asistencial que actúe sobre los componentes de la oferta en los municipios que, por su grado de marginalidad y pobreza, así lo requieran.
- **Oportunidades de empleo.** Las oportunidades de empleo requieren cobrar mayor presencia en la estrategia de lucha contra la pobreza y la desigualdad. Actualmente, se llevan a cabo esfuerzos que resultan insuficientes, por lo que convendría concentrar en un solo esfuerzo programas como el de Empleo Temporal, Opciones Productivas y Fomento a las Artesanías, mencionados en el capítulo tercero, para que la dispersión programática no se traduzca en la dilución de las acciones.

independencia de estas agencias frente a cualquier entidad gubernamental, particularmente el Ejecutivo Federal y los ejecutivos locales.

- **Población Objetivo.** En cuanto a la población objetivo, difícilmente veremos desprenderse la noción universalista que ha sido ya acogida por la sociedad mexicana como una valoración pública nacional. Sin embargo, deben enfatizarse los esfuerzos para lograr ahora coberturas universales en los niveles básicos de manera efectiva y no únicamente de modo aspiracional.
- **Beneficios por el lado de la oferta.** Con relación a los beneficios como componentes de la oferta de servicios educativos básicos, vale insistir sobre un programa focalizado para asistir a las comunidades, con acciones relevantes sobre las instalaciones o planteles de educación básica, infraestructura de servicios básicos a su interior, material didáctico y capacitación de docentes en pos de homogenizar la oferta de educación básica nacional.
- **Beneficios por demanda.** Por el lado de la demanda, el componente de becas escolares en Oportunidades ha significado un importante avance; convendría mantener e impulsar los esfuerzos en ese sentido mediante acciones emprendidas por ejemplo desde CONAFE e intentar cubrir bajo el criterio del asistencialismo a todos los niños con incapacidad para demandar los servicios educativos a causa de la falta de recursos.

Infraestructura.*Programa para dotación de infraestructura básica.*

	Cen	Des	Sub	Uni	Foc	As
Normatividad			*		*	
Financiamiento			*	*	*	
Implementación			*	*	*	
Evaluación	*			*	*	
				*	*	

Distribución de competencias
Funciones de la agencia encargada

Distribución de beneficios
Prerrogativas población beneficiaria

- **Normatividad, financiamiento e implementación.** Sería un acierto impulsar un programa para la dotación de infraestructura básica en entidades subnacionales donde la conformación de decisiones con respecto a reglamentación, financiamiento e implementación se efectuara mediante un ejercicio subsidiario. Con ello se conseguiría potenciar las capacidades de las propias comunidades locales, impulsando su capacidad organizativa y contribuyendo a proyectos que pueden resultar útiles tanto para la federación como para las regiones y aún para los gobiernos locales.
- **Evaluación.** El aspecto de la evaluación concierne mejor al gobierno central por la natural dispersión programática, la multiplicidad de actores intervinientes en cada caso y las distintas áreas geográficas de aplicación. De tal modo, podría generarse un mejor reconocimiento de las instancias, procesos e impactos de los programas en marcha y emitir recomendaciones para gobiernos locales con base en las experiencias acaecidas en el propio desarrollo del programa.
- **Población objetivo.** Dadas las condiciones ya existentes en gran parte del territorio nacional, la población objetivo deberá definirse por instrumentos focalizados y a través de dos canales: uno por autoselección comunitaria, vía propuesta o demanda de servicio; y por otro lado, proyectos registrados con base en la información de las dependencias federales y bajo propósito de las mismas. Así, se conseguirían hacer fluir los recursos ocupados, por ejemplo en el FAIS, a quienes lo demanden y a quienes más lo necesiten.

- **Disposición de servicios básicos.** La disposición de los servicios está obligada a orientarse mediante una aspiración universalista, al menos en lo que respecta a electricidad, agua potable, drenaje, urbanización y asfaltado. Si bien se proponen programas para la dotación de infraestructura básica focalizados, no se niega ni se olvida el principio universalista como trasfondo de esos propósitos.

Salud	Sistema Nacional de Salud.					
	Cen	Des	Sub	Uni	Foc	As
Normatividad	*			*		
Financiamiento		*		*	↔	*
Implementación		*			*	
Evaluación	*				*	
	<i>Distribución de competencias Funciones de la agencia encargada</i>			<i>Distribución de beneficios Prerrogativas población beneficiaria</i>		
						Población objetivo Atención básica Atención especializada Grupos vulnerables

- **Normatividad.** La programación de las acciones, de los estándares de calidad y de las metas en los niveles de cobertura de las instituciones públicas de salud es una función que le corresponde especialmente a las instituciones centrales del Estado.
- **Financiamiento.** El financiamiento para crear las instalaciones, proveer de insumos y otros gastos operativos requiere de un grado importante de corresponsabilidad entre el gobierno federal y las entidades locales. Los recursos provenientes del FASSA operan convenientemente para mejorar la disposición de la oferta de servicios básicos y para disminuir las desigualdades entre entidades federativas mediante fórmulas de asignación progresivas de esta área del gasto social. De otra parte, las aportaciones centralistas desde los programas de combate a la pobreza y la desigualdad como Oportunidades o Seguro Popular, contribuyen a fortalecer las oportunidades de demanda desde la población más necesitada. Es necesario indicar también que una reforma que pretenda incrementar la cobertura y los niveles de protección requerirá obligadamente recrear la base fiscal del sistema nacional de salud.

- **Evaluación.** La evaluación del comportamiento de las variables respecto a niveles de cobertura, índices de calidad de los servicios, prospectivas de reforma es ya bien conseguida por la propia Secretaría encargada. Sin embargo, podrían fomentarse métodos de conformación de recomendaciones más eficientes, para propiciar iniciativas que pudieran surgir desde las administraciones locales en pro de mejorar los servicios.
- **Población Objetivo.** La población objetivo de un sistema nacional de salud debe ser claramente la población en general, como lo dispone el Artículo 4o constitucional, lo que implica necesariamente un factor de provisión universal. Según el propio proyecto de nación el Estado debe ser el garante de proporcionar acceso a servicios de salud para toda la población. Caben sin embargo algunos comentarios respecto a la posibilidad material y efectiva de conseguir esos fines.
 - **Atención básica.** Podría brindarse un paquete básico de atención a la salud abierto a toda la población, esto es, de manera universal y asistencial homologando en un solo programa el equivalente a lo que hoy reciben las personas afiliados al Seguro Popular, quienes utilizan los servicios de la SSA o el paquete básico del IMSS. Esta situación tendría como consecuencia romper con el carácter segmentado de provisión de servicios de salud básica y ganar en el terreno de exigibilidad del acceso a la salud como un derecho¹⁰⁶.
 - **Atención especializada.** La atención especializada por parte del sector público y los seguros de vida e invalidez y muerte estarían en función del *status* como trabajadores formales y se financiaría mediante contribuciones patronales y otras por parte de los trabajadores; se focalizarían este tipo de servicios sobre los trabajadores contribuyentes al sistema de salud.
 - **Grupos vulnerables.** Se requiere fomentar el desarrollo de la modalidad asistencial-focalizada de atención sobre grupos vulnerables. La participación del sector público, de las OSC y la filantropía privada es indispensable en programas de coparticipación.

¹⁰⁶ Véase: Santiago Levy, "Seguridad social universal: un camino para México", *Nexos*, noviembre 2012.
Dirección URL: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2103001>.

Seguridad Social	Programa de Seguridad Social Universal					
	Cen	Des	Sub	Uni	Foc	As
Normatividad	*			*		
Financiamiento	*				*	
Implementación	*			*		*
Evaluación		*			*	
						Población objetivo Trabajadores formales Trabajadores informales. Grupos vulnerables
	<i>Distribución de competencias</i>			<i>Distribución de beneficios</i>		
	<i>Funciones de la agencia encargada</i>			<i>Prerrogativas población beneficiaria</i>		

- Normatividad.** En la última década, programas como *70 y más* del gobierno federal y el programa de pensión para adultos mayores en el Distrito Federal han significado esfuerzos importantes en favor de la población desprotegida. Sin embargo, es necesario el impulso de un plan nacional de mayor envergadura para dotar universalmente de una pensión que garantice a los adultos mayores un mínimo de bienestar asequible en edades avanzadas.

Serán entonces necesarias modificaciones a la legislación vigente y su inclusión como derecho social universalmente reconocido al texto constitucional. El acceso a la seguridad social mediante programas puede volverse un riesgo para la permanencia de los beneficios, un derecho social expresado en la Constitución es más difícilmente abatible. En ese sentido, la conformación de la normatividad correspondiente es aún materia pendiente.
- Implementación.** Resulta de vital importancia, así, que el financiamiento y la gestión sean centralistas en un programa de esta naturaleza, si la finalidad es lograr unidad y homogenizar los bienes o servicios otorgados por distintos esfuerzos ya existentes en un solo programa, la experiencia muestra que el gobierno central puede encargarse de programas de transferencias asistenciales de manera efectiva, garantizando universalmente el acceso a una pensión mínima.
- Financiamiento.** El abasto de recursos puede sustentarse en una reforma que, como se señaló en el programa anterior, grave con impuestos al consumo general sin restricciones y dirija los recursos obtenidos de tal gravamen a un fondo de

seguridad social universal que financiara una pensión mínima a los trabajadores en edad de cesantía sin importar su pertenencia al mercado laboral formal¹⁰⁷. Otra opción para el financiamiento de esta medida se encuentra en una reforma fiscal que suspenda la devolución de ingresos fiscales del Estado a las grandes compañías comerciales y redireccione estos recursos al propio fondo de seguridad social.

- **Evaluación.** De igual manera para proteger al programa de los problemas clientelares, exclusiones arbitrarias y otras manipulaciones de índole política, convendría una evaluación desconcentrada y efectuada por instituciones independientes al gobierno federal, mismas que indicaran con precisión los avances en cuanto a cobertura, impacto y posibles opciones de reforma.
- **Población objetivo.** La población objetivo es necesariamente universal y aquí parece pertinente aclarar que la regresividad del gasto social implícita en una medida de naturaleza universal puede corregir la inclusión indebida (dotar de recursos a personas que no lo requieren) vía el consumo.
- **Trabajadores Formales.** Gravar el consumo significaría también el desgravamen de un porcentaje de las aportaciones de los trabajadores formales, específicamente las de seguridad social, con lo cual se incrementaría el poder adquisitivo de los mismos y por tanto de su capacidad de consumo; así quien más consume más aporta. Incluso, las personas pertenecientes al sector formal de la economía podrían alcanzar beneficios mayores focalizados a causa de su pertenencia a un grupo de consumidores-aportadores notablemente mayor.
- **Trabajadores informales.** Lo anterior significaría también obtener una contribución de los trabajadores del sector informal de la economía y una medida de redistribución más justa donde *todos pagan todos reciben*. El costo por aumentos en los precios para las familias pobres, según la propia propuesta, conllevaría el aumento de las aportaciones desde el programa Oportunidades para equilibrarse con los aumentos al consumo. De cualquier modo hace falta una buena revisión de estructura segmentada y excluyente de la seguridad social mexicana que aporte elementos para repensar un

¹⁰⁷ Véase: Santiago Levy, "Seguridad social universal: un camino para México", *Nexos*, noviembre 2012. Dirección URL: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2103001>.

problema que con el tiempo podría resultar en grandes dificultades técnicas e insolvencia financiera por parte del gobierno.

Bibliografía General.

- ✓ Arim Rodrigo y Vigorito Andrea, "Instituciones, bienestar y cohesión social: indicadores para caracterizar su funcionalidad", en Villatoro Pablo y Feres Juan Carlos (coordinadores), *Cohesión social en América Latina una revisión de conceptos, marcos de referencia e indicadores*. Chile, CEPAL, 2010.
- ✓ Arnaut Alberto, *La federalización de la educación en México*, México, Colegio de México-Centro de Investigación y Docencia Económica, 1998.
- ✓ Asa Cristina Laurell, "Avanzar hacia el pasado: la política social del neoliberalismo", en: Asa Cristina Laurell (coordinadora), *Estado y políticas sociales en el neoliberalismo*, México, Friedrich Ebert Stiftung, 1992.
- ✓ Banco Mundial, *La pobreza en México: una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia del gobierno*, México, Banco Mundial, 2004.
- ✓ Barba Solano Carlos, "Regímenes de bienestar latinoamericanos: ¿universalismo o focalización?" en: Calva José Luis (coordinador), *Derechos sociales y desarrollo incluyente*, México, Juan Pablos Editores, 2012.
- ✓ Barba Solano Carlos, *Paradigmas y regímenes de bienestar*, México, FLACSO, 2005.
- ✓ Bauman Zygmunt, *Daños colaterales desigualdades sociales en la era global*, México, Fondo de Cultura Económica, 2011.
- ✓ Carvajal Areilza José M^a, *El principio de Subsidiariedad en la construcción de la Unión Europea*. España, Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, 1996.
- ✓ Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *Los programas de abasto social en México: abasto social de leche y tortilla*, México, Cámara de Diputados-CESOP, 2004.
- ✓ Cohen Ernesto y Franco Rolando (coordinadores), *Transferencias con corresponsabilidad: una mirada latinoamericana*, México, Secretaría de Desarrollo Social - FLACSO, 2006.

- ✓ Cohen Ernesto y Franco Rolando, *Gestión social ¿Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales?*, México, CEPAL-Siglo XXI, 2007.
- ✓ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Focalización y pobreza*, Chile, CEPAL, 1999.
- ✓ Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, *Solidaridad a debate*, México, El Nacional, 1991.
- ✓ COPLAMAR, *Geografía de la marginación*, México, COPLAMAR-Siglo XXI, 1982.
- ✓ COPLAMAR, *Necesidades esenciales y estructura productiva en México, Lineamientos de programación para el proyecto nacional*, México, COPLAMAR-Siglo XXI, 1982.
- ✓ Cordera Campos Rolando, "Alternancia política, desigualdad y pobreza", en Sánchez Rebolledo A., (coordinador), *¿Qué país nos deja Fox? Los claroscuros del gobierno del cambio*, México, Norma-Instituto de Estudios para la Transición Democrática, 2006.
- ✓ Cordera Campos Rolando, "Mercado y equidad: de la crisis del Estado a la política social", en: Cordera Campos Rolando y Cabrera Adame Carlos Javier (coordinadores), *La política social en México: tendencias y perspectivas*, UNAM, Facultad de Economía, 2008.
- ✓ Cordera Campos Rolando, *Programa Nacional de Solidaridad informe y evaluación a nivel nacional por entidad federativa 1989-1993*, Consejo Consultivo, material no publicable, cortesía del autor.
- ✓ Cortés Fernando, "Progresá y el uso del análisis multivariado", en Graizbord Boris y Zubieta Judith (coordinadores), *Distribución territorial de la población*, México, Colegio de México, 2006.
- ✓ De la Torre Rodolfo, Calva José Luis y John Scott, *El gasto social en la Ley General de Desarrollo Social*, México, CIDE, 2005.
- ✓ Dresser Dennis, "Pronasol: los dilemas de la gobernabilidad", *El Cotidiano*, núm. 49, UAM-A, julio-agosto, México, 1992.
- ✓ Esping-Andersen Gosta, *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, España, Ariel, 2000.

- ✓ Esping-Andersen Gosta, *The three worlds of welfare capitalism*, Oxford, Polity Press, 1990.
- ✓ Farfán Mendoza Guillermo Alejandro, "El significado del principio de subsidiariedad en la política social de la Unión Europea y de América Latina", en Peña Guerrero, Roberto (coordinador), *México-Unión Europea: políticas sociales y gobernabilidad*. México, UNAM, 2010.
- ✓ Finot Iván, *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*, Chile, CEPAL-ILPES, 2001.
- ✓ Franco Rolando, "Los paradigmas de la política social en América Latina", en *Revista de la CEPAL*, Chile, núm. 58, abril de 1996.
- ✓ Fuentes Mario Luis, *La asistencia social en México historia y perspectiva*, México, Ediciones del Milenio, 1998.
- ✓ Galán Benítez Homero, "¿Qué crisis afecta al Estado de Bienestar? Dinámica general y lecciones del caso alemán", en *Andamios Revista de Investigación Social*, Universidad Autónoma de la Ciudad de México vol. 5, núm. 10, abril-sin mes, 2009.
- ✓ García Pelayo Manuel, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, España, Alianza Universidad, 1996.
- ✓ Garduño Roberto, "Reforma al ISSSTE, una trampa para los trabajadores", en <http://www.jornada.unam.mx/2007/03/17/index.php?section=politica&article=003n1pol>. Consultado el 25 de julio de 2012.
- ✓ Giddens Anthony, *Europa en la era global*, España, Ediciones Paidós Ibérica, 2007.
- ✓ González de la Rocha Mercedes, "La vida después de Oportunidades: impacto del Programa a diez años de su creación", en Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, *Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008*, México, Secretaría de Desarrollo Social-CIESAS-INSP, 2008.
- ✓ González Tiburcio E., *Reforma del Estado y política social*, México, INAP, 1991.
- ✓ Gordon Sara Rapoport, "Del universalismo estratificado a los programas focalizados, una aproximación a la política social en México", en Schteingart Martha

- (coordinadora), *Políticas sociales para los pobres en América Latina*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1999.
- ✓ Guadarrama Sánchez Gloria, *Entre la caridad y el derecho: un estudio sobre el agotamiento del modelo nacional de asistencia social*, México, El Colegio Mexiquense, 2001.
 - ✓ Hernández F. Daniel, "El programa PROGRESA", en Graizbord Boris y Zubieta Judith (coordinadores), *Distribución territorial de la población*, México, Colegio de México, 2006.
 - ✓ Hirschman O. Albert, *Salida, Voz y Lealtad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1970.
 - ✓ Holst Jens, *Universalidad en solidaridad: protección social y el financiamiento de la Salud en América Latina*, CEPAL, Naciones Unidas y la Red Sectorial de Salud de la GTZ en América Latina, 2003. Dirección URL: <http://www.gtz.de/de/dokumente/es-principios-basicos-en-politica-social.pdf>, [consulta: 12 marzo 2012].
 - ✓ Ibarra David, Derechos humanos y realidades sociales, en: Cordera Campos Rolando, Cabrera Adam Carlos Javier (coordinadores), *El papel de las ideas políticas en el cambio estructural en México*, México, UNAM-FCE, 2008.
 - ✓ Ilán Bizberg, "El régimen de bienestar mexicano, del corporativismo al asistencialismo", en: Ilán Bizberg y Scott B. Martin, *El Estado de bienestar ante la globalización: el caso de Norteamérica*, México, El Colegio de México, 2012.
 - ✓ Levy Santiago y Rodríguez Evelyn, *Sin herencia de pobreza: el programa Progres-Oportunidades de México*, México, Banco Interamericano de Desarrollo – Planeta, 2005.
 - ✓ Levy Santiago, *Pobreza y transición democrática en México*. México, Fondo de Cultura Económica, 2009.
 - ✓ Lomelí Venegas Leonardo, "La reforma inconclusa de la seguridad social en México", en Cordera Campos Rolando y Cabrera Adame Carlos Javier (coordinadores), *La política social en México: tendencias y perspectivas*, UNAM - Facultad de Economía, México, 2008.

- ✓ López Néstor (coordinador), *Análisis de la focalización en programas compensatorios*, México, CONAFE, 2006.
- ✓ Mendoza Ruíz Joel, *El principio de subsidiariedad en la evaluación del federalismo mexicano: finanzas públicas, políticas públicas y organización social*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2010.
- ✓ México Presidencia de la República, *Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados*, México, Palacio Nacional, 1977.
- ✓ Meza Martínez Silvia, *Protección social y empleo: impacto del seguro popular en el mercado laboral mexicano*, México, Colegio de México, 2011.
- ✓ Montagut Teresa, *La política social una introducción*, España, Ariel Barcelona, 2000.
- ✓ Muñoz Ledo Porfirio, "Crisis del Estado representativo en México", en *Memoria*, núm. 46, Septiembre de 1992.
- ✓ Ordoñez Barba Gerardo, "El régimen de bienestar mexicano: entre la exclusión, la segmentación y la universalidad", en Barba Solano Carlos, Ordoñez Barba Gerardo y Valencia Lomelí Enrique (coordinadores), *Más allá de la pobreza regímenes de bienestar en Europa, Asia y América*, México, Universidad de Guadalajara- Colegio de la Frontera Norte, 2009.
- ✓ Ordoñez Barba Gerardo, "Evolución contrastes y tendencias actuales de los estados de bienestar en las sociedades contemporáneas", en: Calva José Luis (coordinador), *Derechos sociales y desarrollo incluyente*, México, Juan Pablos Editores, 2012.
- ✓ Ordoñez Barba Gerardo, *La política social y el combate a la pobreza en México*, UNAM-SEDESOL, México, 2002.
- ✓ Otfried Höffe y Joseph Isensee (compiladores), *Panorama de Filosofía Política contribuciones alemanas*. Deutschland, Konrad Adenauer Stiftung, 2000.
- ✓ Palacios Escobar Ángeles, "Diferencias, limitaciones y alcances de las estrategias de combate a la pobreza en México", en Cordera Campos Rolando y Cabrera Adame Carlos Javier (coordinadores), *La política social en México: tendencias y perspectivas*. UNAM, Facultad de Economía, 2008.
- ✓ Paz Sánchez Fernando, *¿Qué es el PIDER?*, México, borrador para discusión, 1976.

- ✓ Presidencia de la República, *México Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural*, México, Secretaría de la Presidencia, 1974.
- ✓ Rincón Gallardo Gilberto, "Prologo", en Fuentes Mario Luis, *La asistencia social en México historia y perspectiva*, México, Ediciones del Milenio, 1998.
- ✓ Rojas Carlos, "Solidaridad", en: Warman Arturo (compilador), *La política social en México 1989-1994*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- ✓ Scott John, *Impacto del Seguro Popular sobre la desigualdad en el financiamiento de la salud en México, 2000-2004*, México, CIDE, 2007.
- ✓ Scott John, *Progresá: una evaluación preliminar*, México, CIDE, 2000.
- ✓ Schteingart Martha, "Las políticas sociales para los pobres: el caso del Progresá", en Adelantado José, *El reto del desarrollo social*, México, Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados LVII Legislatura del Congreso de la Unión – UAM, 2000.
- ✓ Secretaría de Desarrollo Social, *Programas de la Secretaría de Desarrollo Social guía rápida 2012*, Consultado el 23 de septiembre de 2012 en: http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/1867/1/images/GR_2012.pdf
- ✓ SEDESOL, *Innovación y responsabilidad en la política social*, México, SEDESOL-FCE, 2005.
- ✓ Sojo Ana, "La trayectoria del vinculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales", *Revista de la CEPAL*, Chile, núm. 91, abril de 2007.
- ✓ Sojo Carlos, "Proceso político de la reforma social en América Latina: condiciones y recursos en torno a un régimen de universalismo básico", en Barba Solano Carlos, Ordoñez Barba Gerardo y Valencia Lomelí Enrique, (coordinadores), *Más allá de la pobreza regímenes de bienestar en Europa, Asia y América*, Universidad de Guadalajara - Colegio de la Frontera Norte, México, 2009.
- ✓ Sojo Ana y Uthoff Andras (compiladores), *Desempeño económico y política social en América Latina y el Caribe: los retos de la equidad, el desarrollo y la ciudadanía*, México, Flacso-Fontamara, 2006.

- ✓ Solano Barba Carlos, "Las reformas económica y social en América Latina: regímenes de bienestar en transición", en Cordera Campos Rolando y Cabrera Adame Carlos Javier (coordinadores), *Política Social: Experiencias Internacionales*, México, Facultad de Economía-UNAM, 2008.
- ✓ Székely Miguel, *Hacia una nueva generación de política social*, México, Secretaría de Desarrollo Social, 2003.
- ✓ Tello Carlos, *Estado y Desarrollo económico México 1920-2006*, México, UNAM-Facultad de Economía, 2007.
- ✓ Tello Carlos, *Sobre la Desigualdad en México*, México, UNAM-Facultad de Economía, 2010.
- ✓ Valencia Lomelí Enrique, "La reemergencia de las políticas sociales en México, en: Aziz Nacif A. y Alonso S. Jorge, (coordinadores) *Economía y política*, México, CIESAS-Porrúa, 2005.
- ✓ Villareal René, *Liberalismo social y reforma del Estado México en la era del capitalismo posmoderno*, México, FCE y Nacional Financiera, 1993.