Avances y rezagos en la política social en México

PAN Acción por México

PAN Acción por México

Gabriel Huerta Medina.
Compilador

Derechos reservados, 2024
Partido Acción Nacional
Av Coyoacán 1546.
Colonia del Valle 03100.
CDMX.

La reproducción total o parcial no autorizada
vulnera derechos reservados.
Cualquier uso de la presente obra debe ser
previamente concertado.

Índice

Introducción.....6
Prólogo.....7
1 Caracterización de la política social en México: limitaciones y retos.....8
2 Cinco sexenios de política social en México.....20
3 Evolución de las políticas de desarrollo social en México: éxito y fracasos.....34
4 Algunos avances e importantes rezagos de los derechos humanos en México.....44
5 La agenda de la oposición.....53
6 La efectividad de la política social en México.....62
7 La evaluación de la política en México: Avances recientes, tareas pendientes y dilemas persistentes.....76
8 Los fundamentos humanos de la política, comprendida como la condición de posibilidad de la construcción del bien común y de lo social.....91
9 Los rezagos de la política social.....97
10 La necesidad de transformar la política social en México.....106
11 La planeación de la política social en México 2019-2024.....112
12 Política económica y política social en México: desequilibrio y saldos.....116
13 La política social en México: un enfoque descentralizador con fines de adaptación.....125
14 Política social y estrategias de combate a la pobreza en México.....132
15 ¿Qué ha pasado con la política social en los últimos años? Reflexión desde la perspectiva.....140
16 Un análisis de la política social en México a través de los programas implantadas.....144

Introducción

Desde hace mucho tiempo, que en México no existía la política social fue inexistente, el país se caracterizo por estar continuamente envuelto en conflictos armados, esto provoco que se tuviera una estabilidad económica, política y social, por muchos años. Fue a parir del gobierno de Lázaro Cárdenas que se pensó en la realización de un modelo de bienestar social, y todo esto para poder consolidar el Estado y el gobierno. A finales del Siglo XX, hubo un completo alejamiento del Estado, en la realización de políticas de desarrollo, lo que provoco una fuerte disminución del gasto social en México.

Se puede entender que el país a travesó por muchas etapas, para poder eliminar el atraso social, y conforme se iba avanzando, con la creación de muchos programas, se venia mejorando las condiciones para tener una política social, por que se venia observando medidas que se reflejaban en la asistencia social, aunque esto no es propiamente una política social, pero, como podrán comprender fue hasta finales del siglo XX que se empezó a visualizar realmente una política social, basado en una política económica, en donde el Estado jugaba como promotor del desarrollo económico de México.

Con el gobierno que actualmente se tiene, trajo una serie de acontecimientos que determinan el actual del presidente, porque es notorio que la política social no ha mejorado, y que ni siquiera se ha hecho el intento por mejorar, aunque este gobierno se considera de transformación, no esta permitiendo tener una mejor calidad de vida a los ciudadanos, y solo distrae con temas sin importancia, y descuida los avances y retrocesos de la política social en México.

Esto se ve reflejado en la falta de medicamentos e insumos en el sector salud, estos y muchos otros han afectado el bienestar social del país, resulta determinante el momento que vive México y la ciudadanía, esperemos que la compilación de textos aquí reunidos titulada: “Avances y rezagos en la política social en México”, sirva para sumar argumentos y razones a la complejidad que hoy enfrentamos en el gobierno y en la política social del nuestro país.

Prólogo

El estudio de la política social en México, esta más enfocado a la transformación de la estructura social para que en este Siglo sea cada día más igualitaria, por esto es necesario conocer los programas que se tienen para mejorar la vida de la población. Y es indispensable entender que la política social se institucionalizo en el periodo de la industrialización con los gobiernos reformistas, y crearon un Estado de bienestar social. En México con los primeros gobernantes se desarrolló como ya se dijo, la política social, después de haber superado muchos obstáculos.

Ya a principios del siglo XXI, la política social, estaba más marcado por el Estado, el mercado y la comunidad, es decir, que la política social se alejo más de los principios de solidaridad y se acerco mas a los principios de eficiencia y eficacia que tiene que ver con el desarrollo económico del país.

Como se puede entender en estos documentos, bien llamados: “Avances y rezagos en la política social en México”, entenderán que esta política social en la actualidad, se desarrolla a través de los programas sociales, que estan encaminadas a eliminar la pobreza, la falta de medicamentos y de alimentación, que el actual gobierno quito, y en lugar que la sociedad este mejor, se esta viendo reflejada cada día más personas en estado de pobreza y en una situación de vulnerabilidad.

El papel del Estado en un futuro cercano, con respecto a la política social en México, estará condicionada por el crecimiento económico, y la relación del gobierno y la sociedad, pero tambien estará marcada por la participación de los ciudadanos, sobre todo en estas elecciones, como un componente indispensable, para que el gobierno, actué más por las necesidades de la sociedad mexicana que por sus caprichos, es necesario para la política social que se el país siga conservando y llevando el bien común y la democracia.

.

Caracterización de la Política Social en México: Limitaciones y Retos

Ricardo López Salazar[1]

Introducción

La forma como operan las políticas sociales siempre ha generado un gran debate en México debido a su enorme importancia como instrumento para garantizar un nivel de vida adecuado para la población, en especial la más desprotegida. De manera general, es sabido que buena parte de dichos debates se han centrado en el análisis de quién o quiénes deben de ser la población objetivo, lo cual lleva a poner sobre la mesa el tema del "universalismo" y "la focalización".

Sin embargo, el crecimiento de la pobreza alimentaria y la pobreza en general ha puesto en tela de juicio la forma cómo operan los programas y acciones de gobierno. Si bien es conocido que en las últimas dos décadas se gestó un proceso de transformación en el modelo de desarrollo mexicano que incluyó el alejamiento del Estado de las actividades económicas, al igual que el racionamiento de los recursos, aspecto que se tradujo en la focalización de programas y políticas a actores considerados como menos favorecidos (madres solteras, niños, ancianos, entre otros), es pertinente revisar y analizar las políticas sociales del país y con ello obtener una visión más clara de las mismas.

De tal forma, este artículo tiene como objetivo analizar las políticas sociales de México. De manera particular se intenta caracterizar a través del tiempo las políticas y programas sociales que han operado, discutiendo sus enfoques y modelos utilizados durante su implementación.

También se revisan una serie de aspectos como los sectores que son apoyados, los montos y financiación de los recursos. Lo anterior, se realiza bajo la premisa de mostrar los alcances y los retos para hacerle frente a la pobreza.

El artículo se estructura en cinco secciones. En la primera, se muestra la evolución de la pobreza por ingresos durante el periodo 2000-2010. En la segunda, se revisan algunos conceptos relacionados con la definición semántica de política social. La tercera sección, caracteriza a la política social del país de acuerdo a los planes y programas que se han implementado. En la cuarta sección, se analizan las limitaciones y los retos de la misma para reducir la marginación, la pobreza y la desigualdad. Finalmente, se presentan algunas consideraciones finales.

La evolución de la pobreza en México

Con la alternancia partidista en el gobierno federal después de poco más de 70 años de gobiernos emanados de un solo partido, se generó la esperanza de que la economía mexicana retomaría una senda sostenida de crecimiento y que, con ello, se favorecería la reducción de la pobreza. Sin embargo, la gestión y los resultados económicos de las administraciones de Vicente Fox y Felipe Calderón no fueron mejores que las de sus predecesores puesto que en promedio la tasa de crecimiento del PIB fue cercana al 2,5 %, lo cual resultó insuficiente para generar un ritmo sostenido de desarrollo y bienestar, ya que con dicha tasa no se alcanzó a generar el millón de empleos necesarios para ocupar a las personas que se incorporaban año con año a la PEA. Diversos factores exógenos y endógenos incidieron sensiblemente en el débil crecimiento económico. De los factores exógenos se destaca la desaceleración económica mundial que inició en 2001, mientras que endógenamente desde el inicio de la década actual el país ha sido incapaz de mejorar radicalmente en materia de competitividad, una competitividad que se traduzca en una mayor generación de empleos e ingresos.

A pesar de la debilidad económica y la escasa generación de empleos del sexenio foxista la pobreza alimentaria disminuyó de dieciocho a diez por ciento. De lo anterior surge una cuestión central que se debe clarificar: ¿cómo fue posible la reducción de la pobreza alimentaria en un ambiente caracterizado por el insuficiente crecimiento económico y la escaza generación de empleos? Según el Banco Mundial, la pobreza en México se redujo durante el sexenio de la alternancia debido al incremento en la cobertura de programas sociales como, por ejemplo, Oportunidades, Contigo y la creación del Seguro Popular.

1 López Salazar, Ricardo. Caracterización de la política social en México: limitaciones y retos. En: Revista Eleuthera. Col. 11. Julio-diciembre del 2014. Págs. 54-81

Paralelamente, los precios internacionales del petróleo (una de las principales fuentes de recursos financieros del gobierno federal) experimentaron un incremento sustancial lo que permitió incrementar el gasto de gobierno en obras de infraestructura y la canalización de mayores recursos tanto a las entidades federativas como a los municipios. En la misma línea, la emigración y las remesas también se configuraron en un soporte fundamental para reducir la pobreza. Por ejemplo, para el año 2002, las remesas enviadas a México alcanzaron cerca de 9,9 mil millones de dólares, colocando al país solamente detrás de la India.

Al finalizar el sexenio de Fox y, con ello, la continuación de la alternancia en el poder encabezada por Felipe Calderón se prosiguió con estrategias similares para el combate de la pobreza. Así, se potenció de nueva cuenta el programa Oportunidades incrementando su cobertura a cerca de seis millones quinientas mil familias. Además, se creó de emergencia el Programa de Apoyo Alimentario (PAL) con una cobertura de setecientas mil familias. El segundo gobierno de alternancia, al igual que su predecesor, enfrentó un escenario económico complejo caracterizado por la desaceleración económica estadounidense que impactó de manera negativa en la economía nacional, al grado de registrar un decrecimiento negativo del PIB de 6,5 % para 2009.

Como resultado del mal desempeño económico y la reducción del crecimiento, así como la pérdida de empleos en sectores exportadores como la industria electrónica, la industria automotriz y el sector manufacturero en general, los niveles de pobreza comenzaron a incrementarse a partir de 2006. Con lo cual se puede decir que buena parte los avances registrados en el combate de la pobreza generados durante un poco más de una década se han diluido en función de las últimas mediciones. Por ejemplo, la pobreza alimentaria se incrementó de 10 a 14 % entre 2006 y 2010. En suma, la pobreza sigue representando una de las asignaturas más relevantes para el gobierno mexicano puesto que los avances relativos registrados a inicios de la década del nuevo milenio se erosionaron un menos de un lustro.

Qué es la política social y cuáles son sus objetivos

El objetivo central del Estado consiste en la generación de un nivel adecuado de vida para las personas, bajo el entendimiento de que dicho nivel incluye protección social, acceso a los servicios de salud y educación, al igual que la posibilidad de encontrar un empleo estable y con remuneración digna. Por lo que la política social se puede considerar como la forma en la cual, el Estado, se asegura a través de acciones específicas que la población tenga mayores posibilidades de acceder a un nivel de vida aceptable que le permita a las personas incrementar sus posibilidades.

Otros autores como Ceja y Merchand sostienen que la política social es la forma que, por medio de estrategias y políticas concretas, tiene el Estado para construir una sociedad cohesionada y equitativa cuyo principal fin es facilitar la convergencia entre los intereses individuales y los intereses comunes de la sociedad.

Desde la época de la posguerra la política social ha jugado un papel clave en el desarrollo de la sociedad. La emergencia de conceptos como el Estado de bienestar, la seguridad social para todos, los servicios sociales y de salud al alcance de las masas, fueron varios de los principales motores en los cuales se sustentó el crecimiento de la economía mundial durante la segunda mitad del siglo pasado. Según Bergin lo que comenzó con un Estado impulsor de la actividad económica, en la época de la segunda revolución industrial posterior a la finalización de la segunda guerra mundial, terminó con el gobierno tomando como responsabilidad proveer de los servicios más elementales a la población.

Merchand agrega que los atributos y cualidades de la política social deben ser: eficacia/eficiencia, inclusión participativa, continuidad a largo plazo, sostenibilidad política- institucional y sostenibilidad financiera; aunque también da cuenta de que estos atributos no se han cumplido con la estrategia residual o funcional a la política económica de la actual política social, incluso menciona que “si lo social es aquello que concierne al conjunto de la sociedad, prácticamente cualquier decisión económica, sea fiscal, financiera, productiva, comercial es también una decisión de política social”.

La política social actual

En México, y en otros países de América Latina, con los cambios de enfoque hacia las políticas neoliberales y el abandono de las políticas universales y la búsqueda de la igualdad social, la política social comenzó a jugar un papel secundario y marginal respecto a los mecanismos de mercado. Esta nueva política social se caracteriza por la descentralización, la focalización y la privatización.

La implementación de programas focalizados en la pobreza y la indigencia, así como el rol preponderante de la sociedad civil ha sustituido el papel del Estado en algunas áreas, de tal forma que los servicios públicos quedan para los pobres y los privados para los ricos que pueden financiarlos. No obstante, muchos de estos ricos participan como “sociedad civil” buscando resolver los problemas de desigualdad y pobreza generados por las propias reglas de la cual han obtenido su riqueza.

Los procesos de descentralización y disminución del financiamiento por parte de los Estados nacionales han producido una desprotección continuada en los sectores trabajadores y su función parcializada y fragmentada termina atendiendo problemáticas específicas que siguen reproduciendo las desigualdades sociales.

La política económica prevaleciente se ha encargado de fabricar cada vez más pobres debido a las condiciones laborales precarias y los bajos salarios, mientras que la política social expresada a través de una serie de programas de combate a la pobreza busca compensar estas condiciones y justifica su existencia a partir del fracaso de las políticas sociales con un sentido universalista.

La actual política social busca impedir un mayor deterioro de la población que se encuentra en situación de pobreza extrema, de ahí que gran parte de los programas que de ella se derivan se limitan a aportar transferencias monetarias que contribuyan a que la población que se encuentra por debajo de las líneas de pobreza supere dichas líneas y así, se pueda hablar de un “éxito” de tales estrategias, sin considerar los efectos a largo plazo. Además, ayuda a desactivar la posibilidad de cualquier conflicto social que derive de la población en situación de pobreza. A su vez, este mismo autor menciona que la diferencia entre políticas sociales y políticas de combate a la pobreza

son la cuantificación de la magnitud de la pobreza o la determinación de sus causas.

Los problemas que enfrenta la actual política social tienen su origen en la idea de que el mercado por sí solo resolverá los desajustes; la pobreza es considerada coyuntural y el ciudadano es visto, más bien, como un cliente. Con ello, el ejercicio de la ciudadanía se ve limitado gracias a la existencia de un "contrato invisible" entre el Estado y el cliente el cual verá satisfechas sus necesidades a partir de los impuestos que paga para recibir ciertos servicios públicos; "la ciudadanía es principalmente individual sin pertenencia social: no hay derechos sociales si no son validados como derechos individuales" y, al mismo tiempo, los derechos sociales son concebidos como mercancías.

Con estas medidas se busca que el individuo sea capaz de responder a las necesidades del mercado a través de una mejor educación y mejores condiciones de salud, por ello la necesidad de implementar programas focalizados en la formación de capacidades. Merchand relaciona el problema de la distribución del ingreso con el ejercicio de esta ciudadanía "sin redistribución, la libertad conduce a una sociedad desigual y la desigualdad se opone al ejercicio efectivo de la libertad".

La individualización de los derechos sociales ha contribuido a la desaparición de la solidaridad social que implica la participación de las personas en la búsqueda de un proyecto colectivo que constituía el objetivo primordial de la política social. La focalización en el individuo permite ejercer mayor control político e ideológico facilitando la manipulación, el clientelismo, el asistencialismo, la dependencia hacia el Estado, encubriendo así las relaciones de dominación. Es aquí donde se pierde la libertad de los ciudadanos para ejercer plenamente sus derechos, principalmente, por el intercambio de favores y la disminución de las estrategias de supervivencia como población "beneficiaria".

Las medidas económicas y las estrategias de política social solo han institucionalizado la desigualdad en el contexto de las nacientes democracias latinoamericanas caracterizadas por la ausencia de mecanismos de inclusión, de promoción de la igualdad y de la cohesión social que solo buscan la legitimidad hacia afuera más que cumplir con las expectativas de quienes los eligieron. Si a esto se agrega, como señalan Alvarado y Campos, que en muchos de estos países existen normas sociales (formales e informales) como: los contratos de trabajo; las rentas; las tradiciones sobre el matrimonio; costumbres sobre herencias; los apellidos y las redes de contactos; que contribuyen a este proceso de desigualdad, la situación de los países en desarrollo se complica aún más.

Entre los problemas que se debaten como parte de esta política social se encuentran los referentes al financiamiento y la escasez de los recursos, por ello ha sido necesario involucrar a nuevos actores como las empresas y las organizaciones de la sociedad civil, además del gobierno, sin embargo, existen fuertes limitaciones tales como la crisis fiscal, la ausencia de compromiso social y la falta de capacidad para influir en las decisiones fundamentales.

Bajo estas condiciones se plantean nuevas formas de concebir la política social. Algunos autores insisten en retomar la idea de una política de desarrollo social dirigida al conjunto de la sociedad y no solo a los grupos convertidos en "vulnerables" por los cambios de enfoque. De continuar solamente combatiendo la pobreza se corre el riesgo "de reemplazar la primera por la segunda, y peor aún, los riesgos de sustituir una política social por una simple estrategia de mitigación de pobreza" como ha ocurrido en algunos países latinoamericanos. Moreno y Chac mencionan que es necesario buscar la estructuración social y la inclusión más activa de la sociedad en su conjunto. Para contrarrestar la dependencia y el papel residual de la actual política social de la económica, Merchand indica que la mejor política social es una buena política económica.

La política social de México

Desde el surgimiento de México como Estado independiente los diversos conflictos políticos, sociales y territoriales distrajeron los mecanismos de desarrollo que pudieran contribuir a la consolidación del país. El establecimiento de las leyes que rigen a la Nación mexicana sentó sus bases en diversos instrumentos jurídicos como las constituciones de 1824 y 1957, así como las Leyes de Reforma del juarismo. Sin embargo, en estas leyes, aún no se puede hablar claramente de una política social sino hasta comienzos del siglo XX, con el fin de la Revolución Mexicana de 1910 y la creación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1917 cuando se establecen los preceptos a partir de los cuales se ha considerado la definición de la política social mexicana, aunque no existió una legislación del desarrollo social como tal.

Se ha considerado que los principios de la política social mexicana se encuentran en los

artículos 3° (derecho a la educación), 4° (acceso a la salud y a una vivienda digna), 27 (acceso a la tierra) y el 123 (derecho al trabajo). Más allá de estos artículos no se especifican otros derechos que posteriormente serían retomados como áreas del desarrollo social por otras legislaciones. Estas limitaciones constitucionales han permitido que existan algunas exclusiones, como ocurre con los artículos 27 y 123, al referirse a un derecho ocupacional que depende de una función social que son los trabajos agrícolas (campesinos y agricultores) o industriales (obreros), dejando fuera de ellos a otros trabajadores que no se encuentran en ninguna de estas actividades. Esto se llevó a la práctica al pie de la letra con la política social corporativista que implementaron algunos gobiernos considerados revolucionarios en las décadas de los 60 y 70, como se verá más adelante.

Es importante distinguir los periodos de crecimiento y desarrollo social del país. Por un lado, Salinas destaca que los periodos de crecimiento de México son dos: de 1880 a 1933, caracterizado por el régimen de haciendas y ranchos; y, de 1935 a 1976, donde se da un mayor auge al desarrollo urbano-industrializador.

Por otra parte, Barba menciona cuatro grandes periodos de la política de desarrollo social: de 1917 a 1940, fase de constitución posrevolucionaria; de 1940 a 1982, articulación de la política social y el modelo de sustitución de importaciones (ISI); de 1982 a 1988, crisis de la articulación de la política social y el ISI; de 1988 a la actualidad, caracterizado por las privatizaciones, la reducción del papel del Estado, la descentralización del gobierno y las políticas focalizadas.

Después de la Revolución Mexicana de 1910 y la catálisis del descontento social a través de la Constitución de 1917, la mayoría de la población permaneció pobre en las décadas de los 20 y 30. Los primeros indicios de seguridad social fueron para funcionarios públicos, militares y maestros. En 1933 se fija el salario mínimo y se crea el del seguro social en 1942.

En todo este periodo el gobierno cardenista fue el más destacado con acciones a favor de algunos sectores como el ferrocarrilero, los petroleros y los electricistas, al igual que incrementó el gasto social, acentuó el reparto agrario, se impulsó la construcción de viviendas populares y promovió una política de incrementos al salario mínimo.

El agotamiento del modelo industrializador sustitutivo llevó a la generación de nuevos programas sociales contra la pobreza, dirigidos principalmente al sector rural entre 1970 y 1982. En estos años se crearon programas como: Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER); la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR); y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM). Estos programas tuvieron entre sus propósitos “paliar las desigualdades sociales y detener la explosividad política”.

El SAM fue la respuesta a la crisis de autosuficiencia alimentaria en granos básicos y de sectores como el agropecuario y el pesquero, además de la pobreza en que se encontraba gran parte de la población rural. Comprendía todos los eslabones de la cadena productiva y consumo de alimentos (Valencia, 2007; Cordera, 2003). Por lo menos hasta la década de los 70 se mantuvieron tasas de crecimiento aceptables destacando las acciones a favor del campo. En los periodos de auge económico no hubo ningún cuestionamiento a la ausencia de leyes.

Sin embargo, este periodo de beneficios sociales no estuvo ausente de situaciones negativas tales como la concentración de las acciones en determinados grupos corporativistas (organizaciones sociales, obreras y campesinas). Crecieron las desigualdades entre las regiones, gracias a la infraestructura productiva que se fomentó mayormente en las regiones norte y occidente mientras que en el sur y centro sur hubo, por cuestiones geográficas y culturales, menos impulso a estas actividades (Cordera).

Por lo menos hasta los años setenta, la justicia social en México fue entendida como apoyo gubernamental al trabajo organizado y al sector ejidal de la agricultura. Los siguientes gobiernos reflejan la crisis del auge económico del país. Las medidas autoritarias de la administración de Díaz Ordaz contribuyeron a la dilución de la política social. Las administraciones de Echeverría y López Portillo: intentaron restaurar la legitimidad del régimen autocrático, mediante ajustes en el estilo de gestión de la política social, con los componentes clásicos de la centralización política y administrativa, el acuerdo corporativo a trastienda y la intención de mantener políticas sociales universalistas.

La etapa más reciente y mejor identificada con el neoliberalismo inicia con el gobierno de Miguel de la Madrid, caracterizada por la descentralización, la privatización de empresas, la reprivatización de la banca, la reorientación del crecimiento económico, la asignación de recursos fun-

dada en el sector privado e inicia la subordinación de la política social a la económica. Este cambio se justifica en los nuevos problemas de pobreza para evitar el asistencialismo y paternalismo que habían fomentado los programas anteriores. En 1983 el PIDER, COPLAMAR y SAM fueron eliminados ante las reformas económicas implementadas.

Las líneas definidas por organismos internacionales como el Banco Mundial y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) a partir de 1980 obligan a implementar programas como el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). En los noventa, el Banco Mundial da un giro en sus propuestas en la lucha contra la pobreza y se instrumentan los programas llamados Conditional Cash Transfers (CCT).

Entre las primeras acciones de la nueva política social se encuentran el cambio en el régimen de pensiones, eliminación de los subsidios alimenticios y sustitución por los subsidios a la demanda, así como modificaciones en las acciones de combate a la pobreza (focalización), inicialmente con PRONASOL y posteriormente con Progresa-Oportunidades. Se crea el Sistema de Ahorro para el Retiro en 1992 y ante la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) se crea el PROCAMPO en 1993 para sustituir subsidios de los productos agrícolas básicos inaceptables para la OMC e implementar subsidios directos focalizados en los productores de granos básicos para dinamizar la demanda y activar los mercados locales, así como enfrentar las perdidas por la apertura comercial.

PRONASOL inicia en 1988 y su principal objetivo era optimizar las acciones factibles con recursos escasos y atender a la población no cubierta por la política social anterior, entre ellos: los pueblos indígenas, los campesinos de escasos recursos y los grupos populares urbanos. Entre sus acciones se encontraban la creación, rehabilitación y mantenimiento de infraestructura; atendió las áreas de alimentación, regulación de la tenencia de la tierra y de la vivienda; procuración de justicia; apertura y mejoramiento de espacios educativos; salud; electrificación; agua potable; infraestructura agropecuaria y preservación de los recursos naturales.

La implementación de PRONASOL contribuyó a dar legitimidad a la cuestionada elección presidencial de 1988, motivo por el cual los recursos se distribuyeron sin recurrir a la infraestructura clientelista tradicional del PRI que en el curso del decenio anterior se había vuelto cada vez más ineficiente. La asignación de sus recursos no se determinó con base en criterios objetivos de pobreza, sino que reflejó el legado de políticas anteriores, es decir, un uso político de los recursos, de ahí que no estuvieran dirigidos a los Estados o regiones más necesitadas del país, aunque al final no logró incidir en las elecciones de 1994, “por lo tanto, la distribución del gasto social con base en criterios políticos parece haber constituido un uso ineficiente de los recursos gubernamentales, pues no consiguió aliviar la pobreza ni captar votos para el régimen en el poder”.

Con la llegada de Ernesto Zedillo en 1995, se termina PRONASOL bajo el argumento de que, la experiencia acumulada permita ahora la construcción de una política integral que se concentre en los grupos y en las regiones con menores oportunidades de desarrollo y aglutine los esfuerzos de la federación, los estados y los municipios, gobierno y sociedad.

En su lugar se crea el Programa para la Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) en 1997, con la finalidad de contribuir a la formación de capital humano, mediante acciones en materia de alimentación, educación y salud.

En el gobierno de Vicente Fox se buscó la calidad, eficiencia y mayor productividad, lo cual evidenció aún más la subordinación de la política social a la política económica, dejando de lado la participación social y comunitaria autónomas.

Sin dejar de lado la focalización, mientras PRONASOL estaba fundado en la creación del capital social al involucrar a distintos sectores principalmente al popular en las distintas acciones implementadas, Progresa-Oportunidades se concentra en el individuo y en la formación de capital humano.

El número de personas en situación de pobreza pasó de 39,8 millones en 1984 a 66,2 en 1996. Gracias a las transferencias de Oportunidades y PROCAMPO, esta tendencia se pudo revertir en el periodo 2000-2004 al pasar de 53,7 a 47 % de la población en situación de pobreza. Sin embargo, en los últimos ocho años nuevamente ha habido un incremento del número de personas en estas condiciones.

A más de 30 años de iniciada esta política social existe una incompatibilidad entre la política económica y la política social, por lo que sus resultados saltan a la vista. Hay una crisis de la política fiscal, la pobreza ha incrementado considerablemente, “no hay sentido de la responsabilidad de grupo, que pudiera dar lugar a reacciones solidarias elementales, mucho menos a admitir la necesidad de coaliciones democráticas que reconozcan la centralidad del tema social”.

Los nuevos enfoques de la política social mexicana

La política social mexicana no es ajena a las recomendaciones de los organismos internacionales y la adopción de políticas vinculadas al neoliberalismo. La ineficiencia en la utilización del gasto social estatal y la exclusión de la población pobre justificó la implementación de programas enfocados en que el capital humano debería reforzar la relación positiva entre educación, salud, nutrición, por un lado, y el crecimiento económico y la productividad, por el otro. En general, la política social ha sido considerada como un mecanismo de legitimación y reaseguramiento del proceso de reformas económicas y de la consolidación de la democracia, aunque ha tenido más impacto en el debilitamiento de la parte social de la relación entre el Estado y los desfavorecidos.

El Estado de bienestar que sirve de marco para estas políticas se manifiesta a través de su segmentación, heterogeneidad, dualidad y por ser antidemocrático.

La visión liberal de la política social mexicana de los últimos 30 años, está basada en la perspectiva de John Rawls que entiende la justicia como equidad, de manera que los menos favorecidos por “las fallas de mercado” deben mejorar sus capacidades (alimentación, educación y salud) y complementariamente recibir capitales seminales (como ocurre con los microcréditos y las microempresas) por parte del Estado para insertarse en la dinámica económica del crecimiento y el desarrollo nacional.

Para Senno siempre es fácil reconocer quienes son los más necesitados, por lo que se pueden incurrir en ciertos costos de focalización tales como: distorsión de información (sesgo de la información sobre su situación socioeconómica para recibir los apoyos); distorsión de incentivos (reducción de horas de trabajo para la búsqueda de ingresos); estigma social (ser reconocidos como “pobres”) y costos administrativos (costos de recolección de la información para la focalización).

Mientras en México, y en el resto de América Latina, se sigan implementando programas dirigidos a combatir la pobreza e indigencia que buscan la eficiencia, eficacia y transparencia y no una política social, no se podrán alcanzar sociedades más igualitarias porque estos programas no son sustentables a largo plazo tal como se ha demostrado con el incremento de la población en situación de pobreza extrema en los últimos cinco años en México. A estos programas hay que sumar la crisis fiscal y la falta de consensos entre las élites políticas para encontrar soluciones adecuadas.

Ceja ofrece una buena forma de sintetizar los mecanismos que han caracterizado la política social a partir de los años 70: la universalidad, la focalización y la integralidad de la política social. Y explica cada uno de ellos.

Con la universalidad de la política social se buscaba materializar los derechos sociales contemplados en la Constitución Política de 1917. La acción pública debía contribuir a la generación de mecanismos para que la población lograra obtener los medios necesarios para aumentar con solidez la calidad de vida y, al mismo tiempo, fortalecer la formación de recursos humanos para el desarrollo y la cohesión social.

Al cambiar a los mecanismos de focalización, la escasez de recursos públicos, en particular, durante los periodos de crisis y ajustes. La focalización se ha adoptado como una forma eficaz de asegurar que los servicios sociales lleguen a la población que menos tiene y se logre mayor equidad y eficacia en el uso de los recursos, pero solo son útiles y necesarios cuando la pobreza está concentrada en ciertos grupos de la población o en ciertos espacios geográficos, asimismo, cuando las personas o familias no son cubiertas por los esquemas de protección y seguridad social, entonces, estos se convierten en mecanismos proveedores de bienestar.

Por último, la integralidad de la política social se refiere al logro de una buena integración de instrumentos, junto con una relación explícita y coherente con la política económica general, es una condición para la eficacia de la política social. Sus vínculos movibles cambian en función del ciclo económico, pero también del político, sobre todo, en condiciones de democracia y alternancia. Además, sus posibilidades virtuosas encierran la conjunción de los diferentes beneficios sociales como

son la educación, la salud, la protección social, la nutrición, la vivienda y otros servicios básicos.

Un dato adicional y que es determinante, es que la pobreza se ha entendido como un problema de ingreso, que ha tomado cuerpo a partir de las estrategias de desarrollo de diferentes administraciones y en función de la lógica de los grupos de interés del sistema político mexicano, es decir, se trata de un juego triangular entre la estrategia de desarrollo (Estado), los grupos de interés (grupos de poder) y la política social (población).

Estos mecanismos han sido implementados en distintos periodos donde el comportamiento del Estado ha variado respecto a la política social. Se distinguen tres periodos: en el modelo económico centrado hacia el mercado interno la política social se basó en una política salarial, la cual estaba basada en la creación de empleos y su acción social fue general e indiscriminada, manteniendo una visión urbana y macroeconómica; en el periodo de crisis y transición hacia un modelo económico exportador se siguió basando en una política salarial, pero sujeta al salario mínimo por debajo de los ajustes inflacionarios, manteniendo el Estado el rol de empleador; por último, a partir de la administración de Salinas de Gortari a la administración actual, los aumentos salariales han sido condicionados a la productividad, dejando a las empresas y a sus trabajadores esta negociación.

En este último periodo, el papel del Estado se centra en servir de intermediario para los acuerdos de estas negociaciones, así como el ser negociador de los mínimos salariales. La política social se concentra, con criterios macroeconómicos, en programas específicos hacia la pobreza extrema. La situación prevalece hasta los días actuales y se insiste en mantener el modelo económico y esta política social que no ha terminado por demostrar su eficacia, por el contrario, cada vez se enfrentan mayores problemas de pobreza.

¿Cuáles son las limitaciones de la política social?

La política social del país no funciona adecuadamente bajo el esquema actual. Aunque el estamento anterior, suena tal vez, un tanto crítico o inflexible, creemos que se respalda en que los resultados obtenidos simple y llanamente no son satisfactorios. Y no son satisfactorios debido a que al contrastar los recursos invertidos en el combate a la pobreza, observamos que estos se han incrementado de manera consistente durante los últimos años y los resultados no son correspondientes.

Es decir, el gasto se ha multiplicado en más de 14 veces de 1990 a 2006, incluso más que otras áreas estratégicas del gobierno como el apoyo a la industria o al campo[4]. Inclusive para 2011 el presupuesto canalizado a SEDESOL alcanzó un poco más de 80 mil millones de pesos, de los cuales 74 mil millones se destinaron al rubro de subsidios, es decir, para atender la pobreza mediante apoyos monetarios condicionados que se ejercen en 17 programas con distintas líneas de acción, enfoques, estrategias, cobertura, localidades atendidas y beneficiarios[5]. En el análisis que realiza de sus programas, la SEDESOL afirma que no existe duplicidad de estos, sino una complementariedad, ello no es del todo cierto puesto que la convivencia de Oportunidades[6] y el Programa de Apoyo Alimentario[7] (PAL) en las mismas localidades ha provocado la migración de beneficiarios del último al primero debido a que el monto de los apoyos es mayor. Por ejemplo, para 2011, hubo una migración de cerca de 167701 familias del PAL a Oportunidades, lo cual incrementó el padrón de beneficiarios del último a casi seis millones de familias, mientras que el primero disminuyó a doscientas veinte mil.

La duplicación de programas es uno de los aspectos menos deseables cuando se utiliza el criterio de selectividad y focalización, ya que implica un deficiente diseño que repercute sobre la utilización de los recursos y crea confusión entre los beneficiarios de los mismos. Dicha duplicación y coexistencia de tantos programas en SEDESOL, sin lugar a dudas, contribuye a explicar porque a pesar del crecimiento de los recursos orientados a combatir la pobreza, estos no se han traducido en una reducción consistente de la misma, ya que se pierde efectividad en la cobertura e implementación. Asimismo, se incrementa la estructura burocrática que soporta la implementación, en contra parte de utilizar los recursos para los apoyos monetarios. Por ejemplo, el PAL aunque comparte gastos de operación con Oportunidades, ya que son manejados por la misma coordinación, sus gastos operativos alcanzan alrededor del 9,6 % del total del presupuesto del programa, es decir, alrededor de 384 millones de pesos anuales.

Si contabilizamos el monto máximo de apoyo que puede alcanzar una familia en el PAL ($

750) y se divide entre los gastos operativos (384 millones de pesos), obtenemos que anualmente se podrían apoyar a, por lo menos, 40 mil familias más al año, así considerando la notable reducción en el padrón de beneficiarios del programa, estamos hablando de un 18 % adicional. Entonces, queda de manifiesto que en el caso del PAL y Oportunidades es necesaria la unificación de ambos para aprovechar al máximo los recursos y así incrementar los montos de los apoyos o ampliar la cobertura.

Asimismo, aunque en las dos últimas administraciones federales se ha realizado un esfuerzo importante para dotar de acceso a educación y salud a toda la población (seguro popular), es claro que se sigue privilegiando una visión focalizada y selectiva de los beneficiarios al implementarse el modelo económico neoliberal. Como se mencionó, en secciones anteriores, desde la óptica neoliberal el Estado de bienestar resulta ser demasiado oneroso para persistir como enfoque de política pública, por lo que se contrapone al ideal de administrar los recursos fiscales apegados a la norma del cero déficit. Además de lo oneroso resulta contradictorio, en la lógica del modelo, el otorgar subsidios a sectores estratégicos para el crecimiento como el campo y la industria, ya que afectan la libre competencia de los actores económicos, aspecto que disuade la entrada de nuevos jugadores en los mercados debido a que se crean “barreras artificiales” a la entrada.

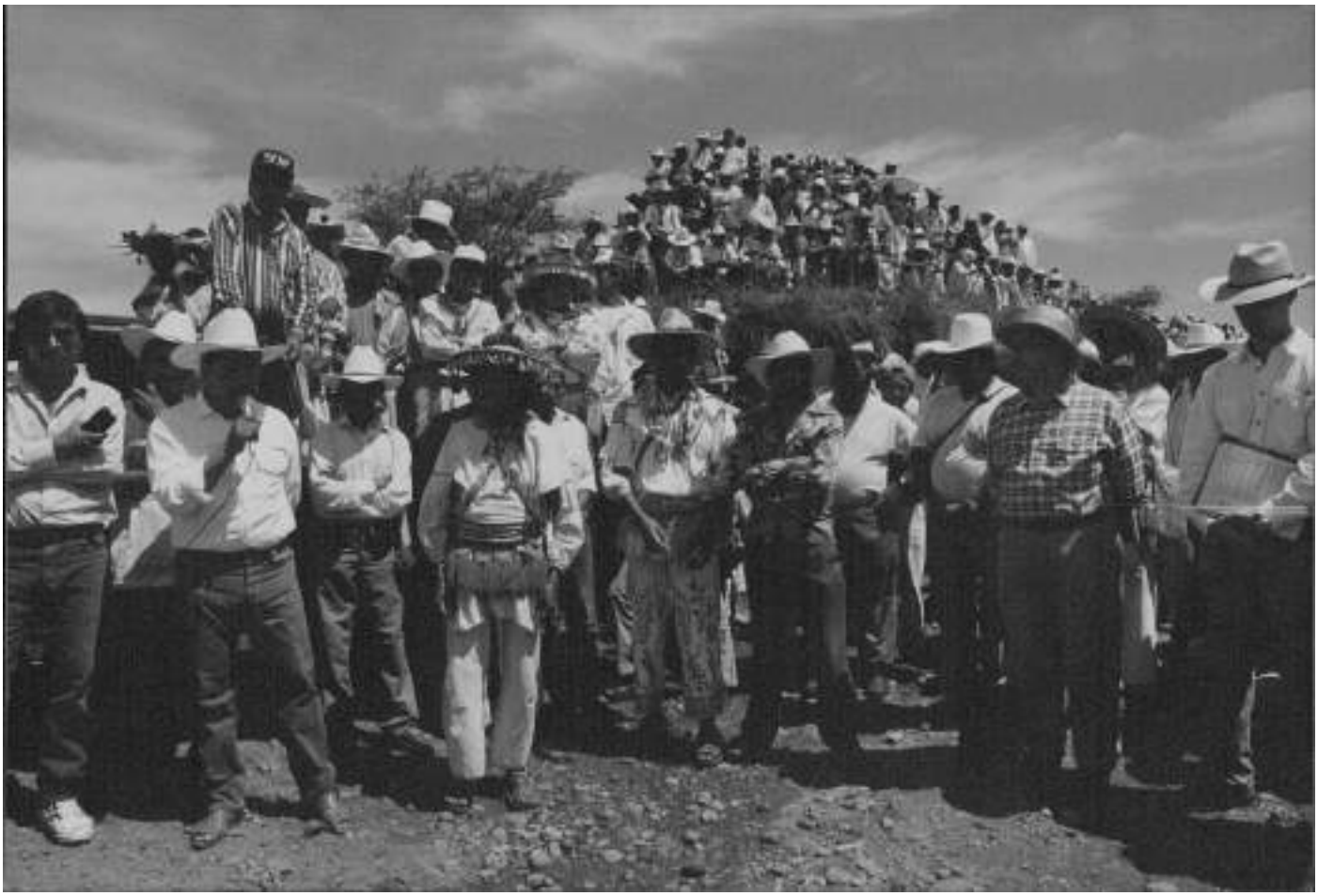
Contrario a lo que se afirma de manera dogmática, el modelo neoliberal no propulsa, *per se,* la polarización entre ricos y pobres, al igual que la acumulación de riquezas en unas cuantas manos y, con ello, el crecimiento y la exacerbación de la desigualdad entre las personas. Poniendo el asunto en perspectiva, el modelo neoliberal busca al igual que los otros (keynesianismo o marxismo, por citar algunos) generar mayor crecimiento y desarrollo económico mediante la implementación de ciertos aspectos relacionados con la eficiencia y eficacia del Estado, así como la auto-regulación de los mercados financieros y productivos. El atractivo del modelo (neoliberal), para muchos, se cimienta en el postulado de Smith que en su forma más sucinta plantea “la búsqueda del bienestar individual conducirá al bienestar colectivo, siempre y cuando el individúo goce de plenas libertades”.

No obstante, los resultados del modelo han sido desastrosos en la generación de crecimiento, bienestar y desarrollo, al menos para el país, lo que ha puesto en el centro del debate los perjuicios derivados de la falta de regulación de la empresa privada y las instituciones financieras, producto del alejamiento del Estado de la economía. Es por ello que han nacido propuestas que hablan de la necesidad de establecer una “economía moral” que propulse por la finalización del usufructo de las actividades económicas, sobre todo, de aquellas más esenciales para la gente pobre, como lo es la producción de alimentos. Aunque suena un tanto “utópico” moralizar la economía, a estas alturas, sobre todo, si consideramos el patrón que rige el pensamiento de buena parte del mundo empresarial que se orienta en la generación de mayores tasas de beneficios, incluso sin importar aspectos fundamentales como su compromiso con la comunidad, sus trabajadores y el medio ambiente. Todo ello se convierte en un obstáculo de primer orden para el cumplimiento de la moral económica, por lo que la solución se encuentra más allá de tal postulado.

Dejando de lado la discusión sobre la economía moral, es pertinente mencionar que el gasto público en México prácticamente no ha sobrepasado lo ejercido desde mediados de la década de los 70, a pesar de la emergencia de programas como Solidaridad, PRONASOL, Progresa y Oportunidades, así como la proclividad del Estado para la creación de infraestructura estratégica que favoreciera la atracción de IED. Incluso como resultado de la crisis de 2008 se alcanza a observar una tendencia hacia el declive del gasto público respecto a su participación en el PIB. Evidentemente, se ha cumplido el postulado de que el Estado no debe gastar más de lo que recauda, ya que la recaudación fiscal también se sitúa en el orden del 12 % del PIB, es decir, a un nivel casi gemelo del gasto público.

Matizamos la evolución del gasto público, ya que este representa un buen parámetro de la intervención del Estado en la economía, al igual que la búsqueda que realiza el mismo para el cumplimiento de las condiciones de vida básicas de las personas. Adicionalmente, en un libro reciente, Santiago Levy, uno de los más reputados autores sobre la política social del país, menciona que a pesar de que se han realizado grandes esfuerzos por apuntalar a los programas de transferencias condicionadas, estos no han otorgado los resultados esperados. Conclusiones similares ofrece Huesca (2010) quien, al analizar el programa Oportunidades, menciona que su impacto a nivel de ingresos es prácticamente imperceptible debido a las brechas que existen entre la pobreza alimentaria y la pobreza de capacidades, así como estas no son superadas con las transferencias del programa hacia los beneficiarios. Como respuesta a estas falencias, ambos autores, al igual que

otros, proponen la creación de un apoyo mínimo que garantice la superación de la línea de bienestar económica y, con ello, generar mayor bienestar en las familias.



Claro está que, para la generalización del apoyo mínimo, es necesaria la implementación de acciones asociadas y vinculadas a estimular el crecimiento económico, la recaudación fiscal y la redistribución del ingreso. De tal suerte que estamos hablando de un trayecto de amplio espectro que forzosamente pasa por la unión de voluntades políticas, sociales y económicas.

El nuevo gobierno federal, encabezado por Enrique Peña Nieto, no parece concebir una visión diferente a la de sus antecesores respecto a la manera de conducir la política social de México puesto que desde el inicio de su administración se puso en marcha un programa conocido como sin hambre que de entrada es altamente selectivo, ya que en su primer año solo cubrió a los 400 municipios catalogados como los de mayor marginación. Además, alrededor del 65 % del total de los municipios seleccionados se concentraron en solamente tres Estados (Oaxaca, Chiapas y Puebla) aspecto que evidencia un sesgo en cuanto a la selección de los beneficiarios. Contradictoriamente, la publicidad de SIN HAMBRE se centró en promover la alimentación de siete millones de personas que día a día no cuentan con los recursos suficientes para consumir la cantidad mínima de calorías recomendada por la Organización Mundial de la Salud, sin embargo, las mediciones sobre pobreza alimentaria realizadas por la institución oficial encargada de ello, CONEVAL, reportan la existencia de alrededor de veinte millones de personas con carencia alimentaria, por lo que el programa automáticamente descartó a trece millones de posibles beneficiarios.

En la misma línea, la actual administración federal recién renombró al programa Oportunidades como Prospera que, según sus administradores (SEDESOL), sigue la misma orientación del primero, pero fortalecido debido a que los beneficiarios se les impartirán talleres de capacitación para el empleo, créditos a tasas de interés preferencial, becas escolares, educación financiera para incentivar la cultura del ahorro y sobre todo se les acercará a quince programas productivos con los que cuenta el gobierno federal para que se conviertan en emprendedores y puedan autoemplearse y lograr así depender en menor grado de las transferencias del programa .

En suma, la política social mexicana desde la implantación del modelo neoliberal ha seguido directrices comunes que se pueden resumir en dos aspectos centrales: selectividad de los beneficiarios y asistencialismo, lo cual se ha traducido en erogaciones crecientes de recursos, duplicación de programas, ineficiencia en la selección de los beneficiarios y, quizás, lo más importante, en resultados nefastos si consideramos que dejando de lado las reducciones en la pobreza que se observaron a inicios de la década del 2000, México ha transitado por casi dos décadas de crecimiento en la misma.

Retos de la política social mexicana

El incremento del hambre, la pobreza y la marginación en México es un fenómeno que debe motivar una profunda reflexión sobre el funcionamiento de la política social del país. En este sentido, identificamos tres retos principales a tomar en consideración para la transformación y mejor funcionamiento de la política social:

Articular todos los programas de SEDESOL en uno solo que converja hacia la política de cero hambre. Por ejemplo, un avance sería que el nuevo programa llamado Prospera incluyera la atención a adultos mayores, niños, migrantes, jornaleros entre otros actores identificados como vulnerables, ya que en su conformación actual solo está destinado a atender a madres solteras que tengan hijos. Lo anterior, permitiría incrementar la eficiencia administrativa del programa y, asimismo, la integración de un padrón único que evite la duplicidad y la mala selección de la población beneficiaria.

Vincular los montos de los apoyos de los programas sociales a la evolución del precio de la canasta alimentaria para evitar que la inflación disminuya el poder de compra de la población beneficiaria. Por ejemplo, alimentos básicos como el frijol, la leche, el huevo, la carne, el pollo y el maíz han subido en promedio 33 % en los últimos cinco años, mientras que el salario mínimo indexado al índice de precios y cotizaciones al consumidor (INPC) solamente alcanzó el 22 %. Lo anterior, repercute en la actualización de los apoyos que se realiza con el INPC el cual, como hemos visto, se ha incrementado en menor proporción que la inflación alimentaria.

Evaluación periódica de los programas e implementación de recomendaciones. Aunque CONEVAL realiza evaluaciones de diseño, impacto y resultados de los programas sociales, dicha evaluación se agota hasta la emisión de recomendaciones hacia algunos de los rubros que el evaluador haya considerado como susceptibles de mejora. Es decir, CONEVAL puede identificar un fallo en la selección de beneficiarios de un determinado programa social y emitir la recomendación correspondiente, pero es potestad exclusiva de la dependencia que opera el programa si atiende dicha recomendación o no. Es decir, si el receptor de la evaluación decide no seguir las recomendaciones señaladas en la evaluación no existe un mecanismo de vigilancia o de sanción en caso de no subsanar las fallas.

Consideraciones finales

La política social representa uno de los instrumentos más importantes de los que dispone el Estado para promover un nivel de vida adecuado de la población, sobre todo, de la más vulnerable y desprotegida. Sin embargo, como se mostró a lo largo de este documento, la definición, diseño, implementación y operación de las políticas sociales es un proceso sumamente complejo y rodeado de intereses y enfoques particulares que en ocasiones no corresponden con las necesidades más apremiantes que sufre la población.

Al igual que la sociedad, las políticas sociales han evolucionado y transformado. Tal transformación ha obedecido, en parte, a los cambios en los modelos económicos imperantes en las cuatro últimas décadas, es decir, las políticas sociales se han adaptado invariablemente al “nuevo modelo” que privilegia la focalización de las políticas y el esfuerzo por incrementar las herramientas y capacidades de las personas como vehículo para lograr incrementar su nivel de vida. A la luz de los resultados generados por la nueva concepción de la política social, al menos para México, no parece ser la mejor opción continuar con la misma estrategia seguida desde los años 90 debido al crecimiento de la pobreza alimentaria y la altísima vulnerabilidad de los programas sociales que pierden su efectividad gracias al mal e insuficiente desempeño económico del país.

Es por ello que la política social además de ser entendida como vehículo y puente entre el Estado y la población (vulnerable o no) también debe ser la respuesta que le ofrece el primero a las demandas de la sociedad sobre los niveles de bienestar. Por tanto, debe ser una premisa cons-

tante, consistente y permanente el generar crecimiento económico. Por lo que no debe ser considerada como un paliativo, sino como una condición indispensable para el crecimiento económico que también debe tener en cuenta objetivos como la eficiencia y la igualdad. Debe de contar con su propio espacio y no supeditarse exclusivamente a un presupuesto gubernamental de coyuntura y, sobre todo, no debe estar determinada por una correlación de fuerzas políticas que marquen pendularmente su accionar en el ámbito de las políticas públicas.

En suma, la política social debe de articularse como un conjunto de decisiones y actuaciones público-administrativas, generadas en la esfera estatal, que incidan directamente y de formas diversas sobre la organización y la distribución de los recursos de bienestar, mediante regulaciones, servicios y transferencias. Lo anterior bajo el objetivo de influir sobre la organización del Estado, los agentes privados y públicos en torno al combate de la desigualdad y la mejora en los niveles de bienestar.

Cinco Sexenios de Política Social en México

Manuel Ignacio Martínez Espinoza[1]

Genealogía de la constitución de la política social en México

Si la política social se entiende como el entramado institucional de postulados epistemológicos dirigidos a atender las cuestiones inherentes al bienestar de la población, los cuales se despliegan en leyes, organismos, planes y recursos varios (financieros, humanos, tecnológicos, de información, etc.).

A pesar de que existieron instancias mínimas de protección social, durante el período colonial la ayuda social se limitó a la asistencia brindada por el sector eclesiástico y aunque las organizaciones de medicina social en el siglo xix significaron un paso importante para la estructuración del bienestar social, no fue sino hasta el 5 de febrero de 1917, con la promulgación de la Constitución política producto de la Revolución mexicana, cuando se institucionalizó un modelo que otorgó a los poderes públicos facultades para intervenir en el país con el propósito central de reducir las inequidades y favorecer la justicia social. Así, con la Constitución de 1917 pionera en el mundo se consagraron en México los derechos sociales a la salud, la educación y la seguridad social, y es mediante este marco normativo-institucional que se fundan las bases de una estructura formal para impulsar el desarrollo social bajo responsabilidad estatal

Tal fundamento propició la creación de entidades para atender los objetivos nacionales, las prerrogativas estatales y los derechos sociales asentados en dicha constitución. De este modo, a la par de organizaciones de carácter económico, financiero y de infraestructura para la puesta en marcha del modelo capitalista sustentado en la industrialización, se crearon en México instancias para asegurar los derechos sociales de la Constitución, tales como la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Asistencia Social, el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado.

Numerosos especialistas han elaborado clasificaciones sobre la estructura institucional de la política social en México, pero coinciden en que fue entre 1917 y 1940 cuando se sientan las bases de la política social de los Gobiernos posrevolucionarios), la cual se vinculó al modelo económico agrario-exportador, y se usó para legitimar el autoritarismo.

También coinciden en que la segunda etapa va de 1940 a inicios de la década de 1980, en la cual prevalece el modelo económico de industrialización por sustitución de exportaciones. Pese a que la política social respalda ese proyecto de industrialización, se resquebraja el orden corporativo debido a la irrupción de las clases medias y las demandas de liberalización política y económica.

En estos más de sesenta años de constitución y crisis de la estructura de la política social mexicana se instituyeron cuatro rasgos esenciales que determinaron el tipo de sistema de protección social y sus resultados en el país. El primero es que los fundamentos de la política social se sojuzgaron al paradigma económico dominante, por lo que el modelo de industrialización por sustitución de importaciones y el sector público fueron concebidos como esenciales para alcanzar el bienestar de la población y los únicos medios para multiplicar el empleo, extenderse los servicios sociales y acrecentar los niveles de bienestar,

La segunda particularidad es que las instituciones y las acciones de desarrollo social se condicionaron a la situación laboral de las personas; es decir, los beneficios sociales únicamente se limitaban a los trabajadores: Los sujetos de la política social eran eventualmente los trabajadores que sustentaban el crecimiento industrial. Por lo tanto, todos los derechos excepto la educación se vinculó al trabajo asalariado. De modo tal que se trató de una estrategia de desarrollo social, centrada en los grupos sociales que apoyaban el proyecto industrial y el régimen político, lo cual implicó la exclusión de los pobres urbanos con trabajos informales, los campesinos y los indígenas. Así, la edificación de la protección social en México no se «relacionó con la categoría de ciudadano sino de empleado.

La tercera condición de la política social mexicana posrevolucionaria es que también tuvo

1 Martínez Espinoza, Manuel Ignacio. Cinco sexenios de política social en México. En: Revista de estudios políticos. No. 188, abril-junio del 2020. Págs. 159-196

como objetivo legitimar el régimen político, lo cual significó un control político-social a través de corporaciones (un partido político del régimen, sindicatos y confederaciones oficiales). Por ello, el sistema de protección social de ese período tuvo como base un régimen corporativo que relacionó el derecho al bienestar con la capacidad que tenía el movimiento obrero organizado para desestabilizar el orden político. La política social mexicana y el corporativismo se reforzaron mutuamente, y se generó así un «pacto de dominación.

El último rasgo distintivo fue que, si bien la creación de instituciones específicas «dio la pauta para elaborar sendas políticas educativas, de salud, asistencia social y de vivienda que trajeron consigo la formación y desarrollo de elencos técnicos y de capacidades institucionales sobresalientes, no hubo una estrategia sobre derechos sociales que se articulara a un sistema de protección social coherente e integrado, lo cual se refleja en que, en algunos casos, primero se desarrollaron las instituciones y después se codificaron los derechos. Ante tal contrariedad, las políticas de desarrollo social en el período posrevolucionario tuvieron un tratamiento prescriptivo; es decir, sin la especialización de la planeación, la presupuestación y la gestión.

Así, entre 1917 y 1980 se estableció un régimen de política social en México que se sometió al paradigma económico, asignó beneficios por la condición laboral y se orientó al corporativismo para fines de legitimidad del régimen político. Fue, además, fragmentado, poco coordinado y no enmarcó su funcionamiento en los derechos sociales.

Los estudios especializados han periodizado la política social mexicana. La propuesta apoyada en el estilo de gestión pública y el gasto social, de Pedro Moreno, Claudia Ortiz y Eduardo Marrufo, ordena la política social posrevolucionaria en tres períodos: el primero comienza con el general Lázaro Cárdenas del Río, cuyo Gobierno «intentó iniciar el paradigma del desarrollo social en México y estableció las bases de la política social en los regímenes posrevolucionarios. La inversión de 18,6 % del presupuesto federal fue para gasto social, cuyo estilo centralizado impulsó más la organización de las clases populares que la prestación de bienes y servicios sociales. Esta primera fase culmina con el sexenio de Adolfo López Mateos (1959-1964), con un gasto promedio en desarrollo social de 16,3 % del presupuesto federal.

El segundo período inicia con el agotamiento del modelo económico y, en consecuencia, la fractura en el orden corporativo debido a la irrupción de las clases medias y las demandas de liberalización política y económica. En esta fase se observa también una disminución en el gasto público para el desarrollo social debido a que la participación estatal en la economía comienza a ser meramente de regulación. Los autores establecen la última etapa a partir del sexenio de Miguel de la Madrid, donde ocurren transformaciones en la gestión pública dirigidas a la descentralización, la privatización de la empresa pública y la reorientación del crecimiento económico. En esta Administración el gasto social alcanza apenas 11,6 % del gasto federal ejercido en el período.

Otro de los autores que también identifica tres períodos del régimen de bienestar en México es Carlos Barba, quien sustenta que se inicia en 1917 hasta la época actual: el primero corresponde a su constitución y se vincula con el proceso de reconstrucción del Estado nacional, ocurrido después de la revolución de 1910; el segundo incumbe a la consolidación de este régimen y coincide con la fase de modernización, industrialización y urbanización del país durante la etapa ISI, y el tercero se refiere a la reforma del régimen, acontecida a lo largo del proceso de liberalización económica, política y social de México.

En el período de constitución, que el autor fecha entre 1917 y 1940, la política social fue utilizada para legitimar el autoritarismo mediante intercambios clientelares y corporativos con los sindicatos y organizaciones campesinas. En el período de consolidación, fechado de 1940 a 1982, la política social respaldó el proyecto estatal de industrialización y garantizó protección social para quienes apoyaron el proyecto económico y apuntalaron los intercambios corporativos. Por último, el período de liberalización, de 1982 a la fecha, se caracteriza por un intento de redefinición de la política social en el marco de un proceso de liberalización política y económica, así como de un cuestionamiento profundo sobre el neoliberalismo.

Una tercera categorización de la política social la aporta Karla Valverde Viesca, quien establece cinco períodos a partir de las concepciones sobre el desarrollo que fundamentaron la gestión pública. El primero es el de desarrollo como crecimiento económico, que abarca de 1900 a 1965, y se sustenta en una idea de desarrollo que se entiende como sinónimo de crecimiento económico. La siguiente fase la registra como desarrollo asociado al bienestar y crecimiento, de 1965 a 1980, y enmarca el proceso en el que el problema de la pobreza gana terreno en la agenda pública y se promueven las ideas del bienestar social. El tercer período comprende la década de 1980 y lo nombra desarrollo como superación de la pobreza y propuesta de desarrollo sustentable. La cuarta etapa comparte periodización con la anterior y se caracteriza por el resurgimiento de la democracia y su vinculación al desarrollo, por lo que es identificada como la democracia para alcanzar el desarrollo. La última fase la denomina impulso al desarrollo humano, de 1990 a 2005, e incorpora concepciones como desarrollo humano, desarrollo como libertad, desarrollo participativo y desarrollo de capacidades.

Por último, una clasificación de la política social centrada en las políticas económicas de cada etapa es propuesta por Felipe Torres y Agustín Rojas, quienes encuentran que ha habido tres períodos y responden a los modelos económicos del país. El primero corresponde al período posrevolucionario; el segundo va desde la década de 1940 hasta la década de 1980, y el tercero se inicia en las últimas dos décadas del siglo pasado, como resultado del cambio de modelo económico impuesto por el proceso de economía abierta.

Como puede observarse, los cuatro estudios coinciden en que a principios de la década de 1980 se inició un período de transición hacia un cambio en la política social de México. Así, las investigaciones suelen identificar un proceso de transformación de la política social mexicana a partir de la década de 1980 donde, como resultado de un cambio de modelo económico impuesto por el proceso de economía abierta, ocurrieron transformaciones en la gestión pública que obligaron a redefinir la política social en el marco de un proceso de liberalización política y económica.

No obstante, como deja entrever Valverde, resulta más apropiado proponer que dicha transición comenzó a gestarse en la década de 1970, cuando debido a una reestructura mundial del sistema económico se inician las políticas de ajuste encaminadas a desmantelar el modelo de sustitución de importaciones para implantar un modelo de Estado mínimo y de mayor preponderancia del mercado mediante la liberalización comercial y financiera, la privatización de empresas paraestatales y la mayor apertura a la inversión extranjera directa. A mediados de esa misma década el ritmo de crecimiento decayó, las inversiones disminuyeron, ocurrió la primera devaluación de la moneda nacional y comenzó un ciclo de volatilidad, endeudamiento e inflación que derivó en

la crisis de 1982.

Como resultado de esos procesos de cambio y crisis económicas se registraron descensos en los niveles de bienestar de la población y aumentos en los números de pobres en el país. Por lo anterior, a mediados de los ochenta el Estado mexicano comenzó a instrumentar una serie de acciones para atender de manera directa y focalizada a la población en condiciones de pobreza, lo cual significó un cambio sustancial, pues «aunque resulte un tanto paradójico, hasta antes de 1982 la política social no tuvo el sustento de un programa de carácter nacional, universal y ampliamente incluyente de las poblaciones desfavorecidas.

Según los especialistas, a partir de entonces se produce una reordenación económica y un cambio estructural que trastoca la dinámica de la política social para presentarse como «una forma de regular, proveer y promover servicios con calidad, eficiencia y competitividad a partir de una nueva relación entre Estado, mercado y sociedad. A ello se debe lo que se inscribe como el inicio de un nuevo modelo de política social en México. ¿Esto ha sido realmente así? Un análisis pormenorizado de las instituciones, estrategias, programas y acciones de los últimos treinta años dispuesto por sexenios presidenciales iniciando con el que se considera instauró el neoliberalismo en México, aporta argumentos más sustentados para dilucidar la política social contemporánea en México.

Carlos Salinas de Gortari accedió a la primera magistratura del país en un contexto de triple crisis: política, por resultar electo en unos comicios altamente cuestionados; económica, porque las tribulaciones financieras de 1982 aún mostraban estragos en los indicadores macroeconómicos del país, y social, por los altos niveles de pobreza, desigualdad y pérdida del poder adquisitivo. Para atender la crisis política se impulsó una liberalización política que independizó el proceso electoral del Gobierno a partir de la creación de un marco normativo y de instituciones autónomas ciudadanizadas.

Para solventar la crisis económica se enfocó en controlar la inflación y sanear las finanzas públicas, lo cual implicó, entre otras acciones, una mayor apertura a la inversión extranjera (que tuvo su momento cumbre con la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá), la privatización de bienes públicos, la eliminación de algunos subsidios y la supeditación de las políticas salariales y de empleo a la estabilización macro- económica.

Para atender la crisis social implementó lo que denominó liberalismo social, esto es, «una estrategia de desarrollo que se apega a los principios de libre mercado, pero que incluye el gasto gubernamental para proveer un nivel mínimo de servicios de salud y educación, así como programas compensatorios para los más marginados, con mecanismos para fomentar la creación de capital social. Similar a los postulados neoliberales, su liberalismo social se oponía a la intervención excesiva del Estado y concebía como necesaria la participación de los sectores privados y sociales, incluyendo programas focalizados para combatir la pobreza, disciplina fiscal (el gasto social está subordinado a las políticas económicas), descentralización (transferencia de responsabilidades administrativas a niveles más bajos de gobierno) y privatización (por ejemplo, de los fondos de pensión).

El Plan Nacional de Desarrollo de su sexenio se fundamentó en el objetivo de conseguir la modernización del país en todos sus ámbitos. En dicho plan se concibe el desarrollo en razón del ámbito económico y la política social como un compromiso del Estado para proveer de servicios básicos al pueblo, principalmente en seguridad pública, vivienda, educación, salud, participación ciudadana, abasto, alimentación y medio ambiente.

En términos de instrumentación de la política social, dos acciones fueron las más relevantes en el sexenio de Salinas de Gortari: la implementación del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) y la creación de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

El PRONASOL se inició en diciembre de 1988 y tuvo como objetivo asegurar a todos los mexicanos un piso social básico en materia de alimentación, salud, educación y vivienda. Según la documentación oficial, el PRONASOL debía atender a 41 millones de pobres y, especialmente, a 17 millones de pobres extremos. Por su extensión, objetivos y recursos se ha afirmado que, más que un programa, el PRONASOL fue una estrategia de intervención, cuyas iniciativas estaban orientadas a combatir la marginación social y la extrema pobreza.

El presupuesto del programa subió de 1640 millones de pesos en 1989, a 9233 millones de pesos en 1994, hasta representar el 0,65 % del PIB nacional en su último año. El PRONASOL ejer-

ció 12 000 millones de dólares durante el período 1989-1993, para atender a 2378 municipios en el país, cifra que representó 95 % del total de los municipios. De entre las numerosas evaluaciones que existen sobre el PRONASOL, se coincide en tres juicios:

La focalización no fue adecuada; la distribución de los recursos no fue equitativa para todas las regiones con altos índices de pobreza, y la transparencia fue prácticamente nula.

No hubo coordinación, sino más bien confusión y duplicación en sus acciones y vertientes, que propiciaron desvío de recursos para acciones que no eran prioritarias para los objetivos de desarrollo social.

No funcionó para el combate de la pobreza, pero sí revigorizó el apoyo político-electoral al partido gobernante y al presidente de turno, como una herramienta clientelar y de manipulación política, convirtiéndose así en un instrumento de legitimación.

Un efecto del PRONASOL que tuvo amplia relevancia para las políticas sociales en el país fue la creación de una secretaría destinada específicamente al combate de la pobreza y a los programas sociales, en mayo de 1992: la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la misma que surgió originalmente para dar sustento institucional al PRONASOL. La SEDESOL fue uno de los planteamientos más trascendentales de las últimas tres décadas en materia de política social e implicó la creación de una estructura administrativa y la asignación de presupuesto específico para el sector de desarrollo social, por lo que incluso se le considera «el principal parteaguas de la política social.

Para concluir, en el sexenio de Salinas de Gortari se dieron tres cambios fundamentales en las políticas sociales en México. Primero, la posición de la política social dentro del conjunto de acciones del Gobierno pasó de marginal a ser el centro y eje de la acción pública. El segundo fue que el acceso de la población a un nivel básico de servicios ya no presupuso que estos se presten directamente por las instituciones públicas ni que en todos los casos sean gratuitos. Esto es, la apertura a los sectores sociales y privados en detrimento de la primacía estatal. Vinculado a lo anterior, la tercera modificación radicó en la incorporación del principio de corresponsabilidad, donde se planteó que la población no solo recibiría los beneficios de la política social, sino que también sería responsable de su gestión y eficacia.

En cualquier caso, y a pesar de la enorme popularidad que obtuvo, el PRONASOL sería cancelado para dar paso a un nuevo programa social centrado en la pobreza, el cual llegaría de la mano con el nuevo presidente.

El Gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León, también emanado del Partido Revolucionario Institucional, se inició con una severa crisis de legitimidad del sistema político, fustigada en gran medida por la irrupción del Ejército Zapatista de Liberación Nacional y por los altos niveles de violencia política registrados en 1994. Además, a tres semanas de iniciado su mandato se produjo una devaluación de la moneda, lo cual ocasionó una fuga masiva de capitales, una grave inflación y un exacerbado incremento de las tasas de interés. Se trató, pues, de una profunda crisis económica en México, la más severa registrada en el país desde la década de 1930 y a la que se conoció, en el ámbito internacional, como *el* efecto tequila. Los estragos fueron tan severos que se calcula que la incidencia de la pobreza aumentó en el país hasta 70 % en 1996, lo cual hizo todavía más trascendental las acciones de la política social en el país.

Debido a conflictos sobre la asunción de responsabilidades de la crisis económica, el Gobierno se distanció de su antecesor, por lo que canceló el PRONASOL, pero el presidente Zedillo continuó con la estrategia de política social iniciada en el sexenio anterior. Así, por ejemplo, en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se hacía referencia a la corresponsabilidad de organizaciones sociales y ciudadanos en el desarrollo social, a profundizar la descentralización hacia estados y municipios (proceso que se nombró nuevo federalismo), y a encauzar la focalización en las familias más pobres, bajo «una concepción centrada en la eficiencia del gasto y el papel del mercado como determinante último del acceso al bienestar mediante el aprovechamiento de activos y oportunidades.

Aunque en su plan de desarrollo se incluía el término de desarrollo social, este se asoció también a la estabilidad y el crecimiento económicos. La política de desarrollo social, por su parte, estuvo influida por una idea de equidad social, pues estableció como su objetivo propiciar y extender las oportunidades de superación individual y comunitaria.

A pesar de ello, la política social zedillista legó al país y al mundo el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), el primer programa de transferencias condicionadas (PTC), que fue el más perdurable en México y se extendió «como la pólvora por toda América Latina y más tarde en el resto del mundo.

Iniciado en agosto de 1997, el PROGRESA se focalizó en hogares con pobreza extrema de zonas con altos niveles de marginación. Así, a diferencia del PRONASOL, que tenía como destinatarios a las comunidades, el PROGRESA estableció como su población objetivo a niños y jóvenes, integrantes de esas familias, para «romper el ciclo vicioso de la pobreza intergeneracional» a partir de la salud, la educación y la alimentación. En este sentido, el programa se diseñó para atender tres esenciales componentes de acción: educación, para asegurar la asistencia de los niños a las escuelas mediante un sistema de becas con el fin de evitar su deserción por falta de recursos; salud, cuya atención médica priorizaba a niños menores de cinco años y mujeres embarazadas y en lactancia, y alimentación, cuya finalidad consistía en transferir monetariamente apoyos a las familias para la compra de alimentos de un valor nutricional adecuado para el desarrollo.

Bajo una lógica de erradicación a largo plazo, el PROGRESA, en vez de otorgar bienes de consumo o en especie, como los programas precedentes, entregó transferencias monetarias directas a los beneficiarios, sustentado en la idea de que esos ingresos ayudarían a superar la pobreza y constituía una inversión en capital humano salud y educación. Dado su enfoque en el desarrollo de capital humano, se afirma que el PROGRESA es parte de los programas y las políticas sociales de nueva generación.

Dos de los planteamientos novedosos del PROGRESA fueron la condicionalidad y la feminización. Las transferencias se entregaban según el número de hijos, el sexo y el grado escolar, pero, sobre todo, se condicionaban a la asistencia de los niños a la escuela y a los centros de salud para revisiones periódicas y capacitaciones. Además, las transferencias se entregaban directamente a las madres de cada hogar, o en su defecto a las personas a cargo del cuidado de los menores. Justificada con la supuesta evidencia empírica de que las mujeres gastan una mayor parte del ingreso en alimentos y salud para los niños, esta medida trasladó la corresponsabilidad del cumplimiento del programa a las madres de familia.

Además de las que hemos mencionado, el PROGRESA tuvo tres diferencias respecto de los programas de combate a la pobreza que le precedieron: a) contó con reglas de operación donde se detallaban los procedimientos y responsabilidades de cada instancia responsable del programa; b) estableció criterios relativamente objetivos y transparentes para la selección de localidades y hogares beneficiarios, y c) fue evaluado por una institución internacional (International Food Policy Research Institute), lo cual fue planeado dentro del propio diseño del programa.

A pesar de su enorme relevancia, el PROGRESA no fue la única acción de desarrollo social en este sexenio. La política social zedillista se desarrolló en tres ejes principales: a) la atención focalizada en los grupos en pobreza extrema a través del PROGRESA; b) la reforma a la seguridad social en busca de garantizar el autofinanciamiento del Instituto Mexicano del Seguro Social y modificar el sistema de pensiones, y c) la descentralización de las políticas sociales mediante la distribución del presupuesto sobre desarrollo regional.

Sobre el PROGRESA se expuso un análisis con anterioridad. Para el caso del segundo punto se trató fundamentalmente de una reforma al sistema de pensiones con la intención de pasar de un sistema de aportaciones colectivas a uno de cuentas individuales para que el dinero de la pensión entrase al mercado con la anuencia del trabajador. Es decir, una reforma de privatización e individualización de los sistemas de pensiones. El último punto se refiere a la descentralización de los fondos federales de educación, salud e infraestructura social a estados y municipios.

Al finalizar su período, Zedillo entregó la banda presidencial, por primera vez en la historia, a un presidente que no había surgido de las filas del Partido Revolucionario Institucional. Quedaba por ver si ese hecho significaría también un cambio en la política social del país.

El 1 de diciembre de 2000, Vicente Fox Quesada tomó posesión como presidente de México. Su asunción generó gran expectativa debido a que fue el primer presidente de la alternancia, pertenecía al conservador Partido Acción Nacional, pero, además, el entonces candidato se dedicó desenfadadamente a ofrecer en su campaña una serie de promesas notables, aunque excesivas, tales como un crecimiento anual de 7 % del PIB, la creación de un millón de empleos por año y la

erradicación total de la inseguridad. Por si fuera poco, a diferencia de sus dos antecesores, Vicente Fox no inició su período presidencial con una crisis económica ni con una crisis política, todo lo contrario; el crecimiento económico era sostenido y ser el presidente del cambio le otorgaba un bono de legitimidad inicial. Por tanto, las expectativas eran muy altas al inicio de su sexenio.

Aunque la política social no parecía ocupar un lugar preeminente en su agenda el Gobierno foxista presentó la estrategia de desarrollo social Contigo, cuyos objetivos eran: Reducir la pobreza extrema, generar igualdad de oportunidades para los grupos más pobres y vulnerables, apoyar el desarrollo de las capacidades de las personas en condición de pobreza y fortalecer el tejido social a través de fomentar la participación y el desarrollo comunitario.

Contigo proyectó cuatro líneas de acción: a) ampliación de capacidades: educación, salud y capacitación laboral; b) generación de oportunidades productivas: desarrollo local y acceso al crédito, generación de empleo; c) provisión de protección social: salud y protección social, previsión social, y d) formación de patrimonio: vivienda y ahorro. Estas líneas de acción se plantearon para atender cinco etapas del ciclo de vida: prenatal, infancia, adolescencia y juventud, adultos y adultos mayores. Inicialmente, para la estrategia Contigo se consideraron 223 programas federales, distribuidos en las cuatro líneas de acción.

Tal como sucedió en los sexenios previos, durante el mandato de Vicente Fox hubo también programas sociales prioritarios, algunos incluso concentraron las asignaciones presupuestales del rubro de desarrollo social. Al respecto, dos programas sociales pueden catalogarse como los emblemáticos de la primera Administración federal panista: Oportunidades y el Seguro Popular.

El programa Oportunidades significó la continuidad del PROGRESA y, por ende, el mantenimiento de los PTC. Luego de las evaluaciones positivas del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, en las que incluso lo consideraron como un modelo de exportación, el Gobierno de Vicente Fox decidió no solo conservarlo, sino también ampliarlo. De esta forma, en 2002 el otrora PROGRESA cambió de nombre a Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y fue incorporado a la vertiente de Desarrollo de capacidades en la estrategia Contigo.

Aunque se conservó el esquema original del PROGRESA, el programa Oportunidades expandió su incidencia. Amplió su cobertura, primero a familias de zonas semiurbanas y después a las zonas metropolitanas de las grandes ciudades del país. El apoyo educativo también se innovó, pues las becas para educación básica se ampliaron hasta la educación media superior. Una modificación relevante fue la incorporación de Jóvenes con Oportunidades, el cual otorgó apoyo financiero a estudiantes que terminaban el nivel medio superior para ayudarlos a sufragar estudios superiores, iniciar un negocio o invertir en algún patrimonio. Otro componente fue el Apoyo a Adultos Mayores, el cual se incorporó en 2006 e instauró transferencias monetarias a adultos de setenta años o más, que fueran además integrantes de familias afiliadas al programa.

Por su parte, el programa Seguro Popular se planteó con el objetivo de alcanzar la cobertura universal. El programa surgió para ofrecer protección financiera y servicios de salud a la población no asegurada y de menos recursos del país. Su diseño se orientó a financiar un paquete de servicios personales de salud de primer y segundo nivel (atención ambulatoria y hospitales generales) y de atención de tercer nivel, los cuales reciben los afiliados sin desembolsos al recibir la atención médica.

Por último, durante el sexenio de Fox conviene reseñar dos novedades relevantes en materia de política social: la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social y la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social.

El 20 de enero de 2004 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), la primera normativa en el país para regular las estrategias, políticas y acciones en dicho ámbito. La LGDS es significativa no solo por su carácter normativo fundacional, sino porque asienta el enfoque de derechos en las políticas sociales, la medición multidimensional de la pobreza, la evaluación constante de los programas, la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), y establece que el gasto destinado a los programas sociales tendrá que aumentar cada año al menos proporcionalmente con la inflación.

Como se ha señalado, la LGDS determinó la creación del CONEVAL como una instancia con autonomía técnica y de gestión cuyo objetivo es, precisamente, evaluar la política de desarrollo social[7]. Se trató de un organismo creado con el propósito de que la política social del Gobierno federal

fuese más transparente y efectiva.

En suma, el sexenio de Fox fue de los períodos presidenciales con el mayor número de creaciones institucionales relacionadas con el desarrollo social y donde se planteó, por primera vez con mayor claridad, la intención de articular acciones con miras a la universalización de la seguridad social. No obstante, tampoco se logró un descenso relevante de los niveles de pobreza ni hubo una mejor articulación ni se alcanzó la universalización. A manera de ejemplo, a pesar de que Contigo fue planteada como una estrategia integral de desarrollo social, en la práctica no logró una adecuada vinculación, incluso entre los programas pertenecientes al mismo sector; por ejemplo, Oportunidades no se relacionó con el Seguro Popular, aunque ambos atendían el componente de salud. Ante tal panorama concluyó el sexenio de Fox para dar paso a otro sexenio de extracción panista.

El sexenio del segundo presidente emanado del PAN, Felipe Calderón Hinojosa, se inició en un entorno político crispado debido a que el proceso en el que fue electo, por un margen muy estrecho, devino en su impugnación y en un conflicto poselectoral. Además, el sexenio estuvo marcado por el enfrentamiento que emprendió contra el narcotráfico, a lo que comúnmente se conoce como *la guerra contra el narco,* proceso que arrojó cifras alarmantes de violencia hacia la población civil. Aun entre conflictos poselectorales y armados, Felipe Calderón realizó cambios e implementó políticas de desarrollo social.

Al igual que en el sexenio anterior, el gobierno de Calderón planteó una estrategia de desarrollo social, cuyo objetivo era coordinar las acciones del Gobierno federal, evitando la dispersión, la subutilización de los recursos públicos y la complementariedad de los tres órdenes de gobierno. Dicha estrategia fue nombrada Vivir Mejor.

Dado que el propósito de la política social era instrumentar acciones dirigidas a corregir las distorsiones distributivas del mercado, igualar las oportunidades y garantizar una vida digna para los mexicanos, Vivir Mejor se enfocó en tres líneas de acción: desarrollo de capacidades básicas, consolidación de una red de protección social y el establecimiento de puentes comunicadores hacia un desarrollo económico sostenido y sustentable. La estrategia planteó acciones novedosas entre las que destacaron: ampliar la oferta educativa en los niveles de educación media superior y superior; universalizar el acceso a los servicios de salud pública, y vincular la política económica con las políticas sociales para ampliar las oportunidades de trabajo e ingreso en los hogares.

Al igual que otros períodos presidenciales, el sexenio calderonista tuvo programas sociales emblemáticos: Oportunidades, Seguro Popular y 70 y Más, que incluso se consideraron prioritarios por contar con proporciones considerables del gasto público social.

Aunque significó una continuidad en la política social, el programa Oportunidades tuvo modificaciones para atenuar los efectos de la crisis económica mundial de 2008, e incorporó ayudas para la alimentación, para el consumo de fuentes de energía, para hijos con rango de edad entre los cero y los nueve años, y becas para niñas y niños de primero y segundo de primaria.

El segundo de los programas emblemáticos significó también la continuidad de uno creado en la Administración anterior: Seguro Popular, el cual tuvo modificaciones como la incorporación del seguro médico para una nueva generación (que implicó la afiliación de los niños que hubiesen nacido a partir del 1 de diciembre de 2006, inicio del sexenio de Calderón). Además, gracias a un cambio en el mecanismo de financiamiento, aumentó el número de familias aseguradas, con lo que el programa amplió su cobertura de 5,3 millones de afiliados, en 2004, a 49,1 millones en 2011). A pesar de ello, se ha criticado que dicho programa posee una escasa cobertura en el ámbito rural y los servicios que ofrece suelen ser de baja calidad.

El tercer programa se inició en 2007: el programa de atención a los adultos mayores de setenta años y más en zonas rurales, que se conoció como 70 y Más. El programa surgió con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de los adultos mayores con una pensión económica de tipo no contributivo y con acciones para atender el deterioro de la salud física y mental de dicha población. Al comienzo se benefició a todos los adultos mayores de setenta años en localidades menores de 2500 habitantes, y en 2009 se extendió a zonas de hasta 30 000 habitantes. El apoyo consta de un monto mensual, en entregas bimestrales, y un pago que se otorga por una única vez al representante antes del fallecimiento del beneficiario. Entre 2007 y 2011 la cobertura del programa se incrementó en un 108 %.

Una acción relevante en este sexenio fue el cambio en la medición de la pobreza. Anterior-

mente se establecía un modelo unidimensional de estimación basado en el ingreso, y se consideraban tres tipos de pobreza: alimentaria, de capacidades y de patrimonio. No obstante, derivado de la LGDS, el CONEVAL tuvo el mandato de medir la pobreza a través de múltiples dimensiones: ingreso corriente per cápita; rezago educativo; acceso a los servicios de salud; acceso a la seguridad social; calidad y espacios de la vivienda; acceso a los servicios básicos en la vivienda; acceso a la alimentación nutritiva y de calidad; grado de cohesión social, y grado de accesibilidad a carretera pavimentada. Así, la población en situación de pobreza multidimensional será aquella cuyos ingresos sean insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades y presente carencia en al menos uno de los seis indicadores: rezago educativo; acceso a los servicios de salud; acceso a la seguridad social; calidad y espacios de la vivienda; servicios básicos en la vivienda, y acceso a la alimentación.

Luego de un amplio trabajo, que incluyó propuestas de expertos, consultas y una propuesta discutida en seminarios, el CONEVAL propuso una metodología de medición de la pobreza que buscaba cumplir con las disposiciones legales, y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de mayo de 2010.

En ese sexenio el CONEVAL comenzó a publicar anualmente evaluaciones de la política de desarrollo social en México. Sobre la política social calderonista, el CONEVAL concluyó que, aunque se generaron muchos programas de desarrollo social, legó un sistema de protección social[9] sin integración y con problemas de concepción a nivel global en el cual a) las políticas de desarrollo social no se asociaron a los derechos; b) no benefició a todos los mexicanos; c) el nivel de acceso y calidad de los programas es desigual, y d) la coordinación y la complementariedad entre entidades y dependencias fueron débiles para la entrega de beneficios a la población pobre. Por último, en un análisis sobre progresividad y regresividad del gasto social durante el sexenio, el gasto público en alimentación es altamente progresivo; en educación es moderadamente progresivo; en salud es prácticamente neutral, mientras que en bienestar económico y seguridad social (pensiones) son regresivos en términos absolutos.

Calderón Hinojosa cedió la banda presidencial a un integrante del partido que gobernó 71 años el país y con ello llegarían nuevos cambios en la política social.

El 1 de diciembre de 2012 Enrique Peña Nieto tomó posesión como presidente de México, lo cual significó el regreso del Partido Revolucionario Institucional a la primera magistratura después de doce años de gobierno del Partido Acción Nacional. El Gobierno de Peña Nieto presentó el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, el cual fue novedoso pues por primera vez en la historia del país incorporó indicadores específicos de seguimiento para cada uno de los ejes o metas nacionales.

La política social, ubicada en la meta México Incluyente, propuso enfocar la acción del Estado mexicano en garantizar el ejercicio de los derechos sociales y cerrar las brechas de desigualdad social. El objetivo es que el país se integre por una sociedad con equidad, cohesión social e igualdad sustantiva. Dado que se asienta en los derechos sociales y humanos de la Constitución política, el propio Gobierno federal definió su política social como de nueva generación

En este sexenio también se contó con programas prioritarios: Cruzada Nacional contra el Hambre, Prospera y Seguro de Vida para Jefas de Familia.

Inicialmente presentada como la principal orientación en materia de política social del sexenio, la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH) no es un programa, propiamente dicho, sino una estrategia basada en la coordinación de programas o acciones entre distintas instancias y niveles de gobierno para atender las condiciones de pobreza extrema y los problemas alimentarios severos de la población mexicana. Apoyada en una amplia publicidad, la CNCH arrancó el 23 de enero de 2013 con los objetivos de erradica el hambre, eliminar la desnutrición infantil, aumentar la producción de alimentos, minimizar las pérdidas de alimentos, y promover la participación comunitaria aunando esfuerzos y recursos de la federación, las entidades federativas y los municipios, así como de los sectores público, social y privado y de organismos e instituciones internacionales.

Aunque en su último informe de gobierno Peña Nieto afirmara que la CNCH «ha tenido resultados positivos tanto en la disminución del número de personas que padecían el problema como por significar una experiencia de coordinación interinstitucional y de presencia gubernamental en el territorio, en términos estrictamente numéricos, el balance del cumplimiento de la CNCH según sus propios indicadores es negativo: solo se emplearon 50 % de los instrumentos de evaluación

originalmente planteados (cuatro de ocho indicadores). De este porcentaje, solo 25 % de los indicadores (dos de cuatro) registró cifras positivas, pero en ninguno de estos casos se alcanzó siquiera 25 % de las cifras establecidas como metas. Así que el 75 % de los indicadores no fueron utilizados ni cumplidos por la CNCH y el 25 % restante no alcanzó por lo menos la tercera parte de las metas.

El Prospera representó «la siguiente etapa en el proceso de maduración» del programa, otrora identificado como PROGRESA y después como Oportunidades. La transformación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en Programa de Inclusión Social (Prospera) tuvo como principal sustento su propio nombre; es decir, propiciar la inclusión; esto es, procurar la vinculación de sus beneficiarios con otros programas sociales, de crédito y laborales. Así, el Prospera contó con cuatro componentes: alimentación, salud, educación e inclusión. El programa también modificó su focalización, pues se añadió el índice de rezago social como criterio de selección de beneficiarios.

El programa Seguro de Vida para Jefas de Familia surge a partir del reconocimiento de que uno de los grupos más vulnerables eran las familias dirigidas por mujeres, debido a la limitada capacidad para reponerse ante eventos que perturban su bienestar social, como lo es el fallecimiento de la madre. El programa se inició en 2013 con el objetivo de asegurar a esas madres de familias monoparentales en condición de pobreza, vulnerabilidad por carencias sociales o vulnerabilidad por ingreso, de modo que, en caso de fallecimiento, sus hijas e hijos reciban un apoyo económico mensual para que puedan permanecer en el sistema escolar hasta un día antes de cumplir los veinticuatro años.

En términos de gestión de la política social, en este sexenio se llevaron a cabo un par de acciones relevantes. En primer lugar, la SEDESOL construyó el Sistema de Información Social Integral para fusionar tres subsistemas previos de beneficiarios y potenciales beneficiarios de los programas sociales de los tres órdenes de gobierno, lo cual permitió mayor precisión de la focalización de acciones en el ámbito del desarrollo social.

Un segundo avance es la tendencia, registrada sobre todo al final del sexenio, para la elaboración del presupuesto basado en resultados. Así lo avala el CONEVAL, el cual indicó en 2018 que 68 de los 88 programas sociales que consideró prioritarios aumentaron su presupuesto en términos reales o se quedaron igual y solo 20 disminuyeron, mientras que de los programas no prioritarios 24 aumentaron su presupuesto en términos reales o se quedaron igual, y 37 disminuyeron.

En la política social de este período se evidenciaron también dos fallas graves: la manipulación en las mediciones de la pobreza y el abuso en el manejo de los recursos públicos. La primera tuvo el propósito de influir en las mediciones del bienestar social con la modificación en 2016 de las encuestas que el organismo utiliza para registrar los ingresos de la población, lo cual resultó en un incremento de 33,6 % del ingreso en los hogares más pobres en un solo año. Especialistas en medición de pobreza señalaron que sin esas correcciones de 2014 a 2016 no hubiese habido una disminución de 2,6 %, lo cual representa 1,9 millones de personas en situación de pobreza (como se reportó oficialmente), sino una disminución de 1,1 % y prácticamente sin variación en el número de pobres.

La segunda falla fue la práctica constante de desvío de los recursos públicos. En el sector de desarrollo social se documentaron varios casos, pero el más notorio fue el conocido como la estafa maestra, esquema que consiste en ejercer presupuestos a partir de convenios con universidades públicas e institutos estatales de radio y televisión, organismos que subcontrataron empresas (muchas inhabilitadas o ficticias) para eludir controles de licitación y transparencia. A partir de la identificación de este esquema de desvíos, en la revisión de las cuentas públicas de 2013, 2014 y 2015, entre octubre de 2015 y septiembre de 2018, la Auditoria Superior de la Federación presentó dieciséis denuncias de hechos por presuntas irregularidades de la SEDESOL, que ascienden a 2800 millones de pesos.

Así, con reclamos sobre sus prácticas de ineficiencia y tergiversación, el sexenio de Peña Nieto concluyó el 1 de julio de 2018, cuando el candidato de la coalición Juntos Haremos Historia, Andrés Manuel López Obrador, ganó la presidencia de la República con el 53 % del total de los sufragios efectivos, lo cual significó una diferencia de treinta puntos porcentuales, la más grande de los últimos treinta años (Salinas obtuvo 50’7 % de los votos, Zedillo el 48’7 %, Fox el 42’5 %, Calderón el 35’9 % y Peña el 38’2 %).

De hecho, en gran parte instigado por el propio candidato ganador, tales resultados se han

interpretado como una evaluación negativa del modelo de política social implementado en el país en los últimos treinta años. Los planteamientos y acciones de política social emprendidas en los últimos cinco sexenios en México.

Una vez revisadas las acciones por cada sexenio, ahora emprenderemos un análisis de los últimos treinta años de la política social en México, a manera de reflexiones finales.

Treinta años de un modelo de la política social en México

Si los modelos son abstracciones teóricas que mediante inferencias permiten establecer las unidades y procesos centrales de un universo temático, entonces un modelo de política social debe incluir sus directrices constitutivas y su correspondencia con los indicadores de su funcionamiento; a saber, la concepción sobre pobreza que conlleva la atención de la misma; los mecanismos básicos que se utilizan para afrontarla, y las cifras sobre pobreza. Estos tres son los elementos mínimos que, analizados comparativamente, nos permitirán establecer si lo realizado en el ámbito del desarrollo social en México durante los últimos treinta años puede concebirse como un único modelo de política social.

Los datos más fiables sobre pobreza provienen de 1950 y se extienden hasta 2018, período en el que se evidencia una drástica disminución, pues de 88,4 % de población pobre registrada en 1950 pasó a 41,9 % en 2018, lo cual indicaría que en 66 años el porcentaje de población pobre en México se redujo 46,5 %. Esa tendencia reductiva encuentra estancamientos (década de 1980) e incluso retrocesos en épocas de crisis económicas (1994-1996 y 2008-2010).

Sin embargo, la reducción en el porcentaje de la población pobre no corresponde al número de personas pobres, pues de los 23,9 millones asentados en 1950 aumentó a 52,4 millones en 2018; es decir, en 66 años el total de personas en situación de pobreza en México se incrementó en 28,5 millones de personas. En cualquier caso, ya sea como porcentaje de la población o número de personas, se puede encontrar tendencias, crecientes o decrecientes, afectadas por las crisis económicas, pero no se identifican correlaciones en períodos previos o posteriores a la década de 1980, por lo que a partir de este indicador es factible afirmar que el modelo en la gestión de la política social ha sido ineficaz para contener la pobreza, ya no digamos erradicarla.

En las cifras sobre pobreza no es posible distinguir cambios relevantes en la política social mexicana, a diferencia de la creación de estrategias e instituciones para atenderla desde el Estado. Así, con base en una propuesta de tipificación de las orientaciones sobre desarrollo y pobreza de la CEPAL (2003), hallamos que han existido en México, entre 1917 y 2018, dos perspectivas de atención a la pobreza que pueden definirse como sectorial y multisectorial.

En la perspectiva sectorial se concebía a la industrialización como el único motor del progreso de la nación, por lo que la pobreza no se consideraba un problema público y, por tanto, no existía definición, sector, estrategias ni programas centrados en su atención. Las instituciones públicas de educación, trabajo, vivienda y seguridad social fueron establecidas para apoyar socialmente el proyecto económico y no como un ámbito específico para el combate a la pobreza o el desarrollo social universal. Esta perspectiva estuvo vigente desde 1917 hasta 1972.

Por otro lado, la perspectiva multisectorial se basa en el reconocimiento de que el modelo de industrialización no fue capaz de generar el progreso nacional y, además, incrementó la marginación rural y urbana. Así, desde esta perspectiva la pobreza se concibe como un problema que requiere atención mediante una estructura y acciones específicas del Estado. Se afirma que este enfoque se inició en 1973 y ha perdurado hasta hoy día.

Aunque esta visión se define por la atención especializada de la pobreza, dicha atención ha registrado tres esquemas distintos: desarrollo regional, asistencialismo y desarrollo de capital humano. El desarrollo regional significó el inicio de los programas enfocados en el combate a la pobreza debido a la caducidad del modelo industrializador y la crisis inflacionaria. Los primeros programas para la atención de la pobreza se focalizaron en zonas rurales bajo la teoría causal de que, si se desarrollan las regiones, la pobreza disminuirá. La pobreza se estimaba según los criterios de ingreso y se consideró como consecuencia de los desequilibrios económicos derivados del modelo de industrialización. Este esquema prevaleció entre 1973 y 1982.

El asistencialismo estuvo vigente entre 1983 y 1996, y el ingreso fue también el núcleo de identificación de la pobreza. En este esquema se comenzó a concebirla como un fenómeno rural

y urbano con múltiples factores que disminuyen la calidad de vida de las personas. Determinada por una época de reducción y racionalización del aparato público, los programas de combate a la pobreza comenzaron a transferir apoyos económicos y en especie bajo la lógica de que, si «se fomenta el espíritu de solidaridad, la pobreza disminuirá. El PRONASOL fue el prototipo de esa etapa.

Por último, la etapa de desarrollo de capital humano comienza con la puesta en marcha del PROGRESA, un modelo de programa social de ese período. El punto nodal aquí es la articulación de los ámbitos sociales y económicos bajo la concepción de capital humano, que entiende a la educación, salud y alimentación como herramientas e inversiones en las personas para alcanzar objetivos económicos a nivel micro y macro. Desde la perspectiva de que «si se incrementa el capital humano, la economía crecerá y la pobreza disminuirá», se concibe a la pobreza como el conjunto de carencias que se reproducen en forma de ciclo vicioso con efectos perniciosos para el capital humano.

La atención especializada en la pobreza, propio de la perspectiva multisectorial, conllevó la disposición de recursos y la creación de instituciones del Estado. Para el primer caso, un primer indicador es el gasto social; es decir, el gasto público que se emplea para reducir las brechas de desigualdad y los niveles de pobreza y se enfoca, principalmente, en mecanismos de protección social y desarrollo de capacidades de las personas.

Al comparar las cifras de gasto público de ocho décadas, como se advierte en el cuadro 2, vemos una diferencia entre los sexenios previos a 1988 y los posteriores a dicho año, pues en el primer período el gasto destinado al desarrollo social nunca superó 19 % del gasto público, mientras que para los últimos treinta años no descendió de 48 %, e incluso alcanzó cifras cercanas a 60 % en dos períodos presidenciales. De hecho, es en el período 1988-1994 cuando se genera una inflexión, pues el porcentaje en gasto social respecto del gasto público aumentó 36,8 %; este es el cambio más amplio producido entre un sexenio y otro. A partir de ese incremento, los porcentajes de gasto social ya no regresaron a las cifras previas a 1988, e incluso se mantuvieron en porcentajes mayores a 50 %. Entonces, en términos de gasto social, las directrices son claramente diferenciadas y excluyentes entre el período 1935-1988 y el período 1988-2018.

Además, la perspectiva de atención de la pobreza implicó que el Estado mexicano creara múltiples instituciones especializadas en dicho ámbito. Entre 1917 e inicios de la década de 1970 se fundaron instituciones públicas y se emprendieron acciones de desarrollo social cuyo modelo concebía al bienestar como resultado de la industrialización; sin embargo, a mediados de la década de 1970 se crearon numerosas y diversas instituciones que apoyaron la concepción de la pobreza como un problema de atención específica.

Dos etapas en las políticas sociales contra la pobreza en México: el desarrollo rural, desde 1970 hasta inicios de la década de 1980, cuyas acciones buscaban reorientar una parte importante de los recursos públicos hacia los habitantes pobres del campo; y la liberalización económica, desde 1980 hasta nuestros días, centrada en la búsqueda de nuevos equilibrios entre el mercado y el sector público como fuentes de bienestar que generó la eliminación de subsidios a la producción y el consumo, así como la focalización de los beneficios.

A partir del cambio de perspectiva de atención a la pobreza se establecieron programas sociales, organismos públicos y normas que fundaron un sector especializado en el desarrollo social. Para el caso de los programas sociales, se trata de acciones que focalizan recursos para el combate a la pobreza y se iniciaron en 1973 con la puesta en marcha del Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER), centrado en los pobres rurales. A partir de entonces, se han implementado decenas de programas sociales en numerosos ámbitos, y los más relevantes son los PTC como PRONASOL y PROGRESA-Oportunidades-Prospera.

Asimismo, se han instituido organismos como la SEDESOL, en 1992, y el Coneval, en 2005; una para encargarse de los programas sociales y el otro para la medición oficial de la pobreza y la evaluación de la política social del Estado mexicano. Por último, también se promulgaron normas como la Ley General de Desarrollo Social, en 2004, la primera en el país para regular las estrategias, políticas y acciones en dicho ámbito, y la «Metodología de la medición multidimensional de la pobreza», en 2010, para instituir la obligación gubernamental de medir la pobreza mediante criterios amplios y objetivos.

Una vez revisados los indicadores de la política social y sus pormenores en los últimos cinco períodos presidenciales, es oportuno formular una respuesta coherente y sustentada para la pregunta central de este artículo: ¿a partir de la década de 1980 inició un nuevo modelo de política social en México, como se suele afirmar en la bibliografía especializada?

En la década de 1970, en medio de una crisis económica aguda, se iniciaron procesos de liberalización económica y política en México. Ello tuvo efectos, entre otros ámbitos, en la política social, pues trastocó el esquema conceptual y la organización institucional donde el desarrollo social se proyectaba como resultado de la industrialización. El descenso en los niveles de bienestar en el país propició que la pobreza se comenzara a concebir como un problema público de atención imperiosa y especializada, por lo que se crearon programas, organismos públicos y normativas que instituyeron gradualmente un ámbito de desarrollo social en el sector público. A partir de entonces, como bien se afirma en la bibliografía especializada, hubo un cambio en las directrices de la política social mexicana, pero tal variación amerita al menos tres precisiones.

Primero, pese a que en la bibliografía especializada suele aseverarse que el cambio en la política social ocurrió en la década de 1980, en realidad su origen está en la década anterior. Si bien en el sexenio de Carlos Salinas surgió el primer gran programa social (PRONASOL) y ocurrió el primer gran salto cuantitativo del gasto social, fue en 1973, durante el sexenio de Luis Echeverría, cuando se hace evidente el cambio de perspectiva en la política social con la implementación del PIDER, el primer programa creado ex profeso para el combate a la pobreza.

Segundo, algunos especialistas han afirmado que el nuevo modelo de política social en México se orientó a las necesidades de los pobres, con lo cual se abandonó la noción de los derechos sociales. No obstante, según lo analizado en este artículo, el viraje en la política social implicó una mayor focalización de recursos al combate de la pobreza, pero tal dirección no implicó suprimir la noción de derechos sociales, sino todo lo contrario, pues la promulgación de la LGDS, la medición multidimensional de la pobreza y la creación del CONEVAL insertaron, al menos en términos declarativos, la idea de derechos como uno de los fundamentos de la política social mexicana.

Tercero, también se ha aseverado que con el nuevo modelo de política social se desatendieron las políticas sociales universales, lo cual es una tesis cuestionable, pues el paradigma del

universalismo tampoco existía antes del cambio de directrices; recuérdese que en el período previo las instituciones de desarrollo social estaban orientadas a legitimar el régimen político y el modelo económico, por lo que no eran para todos los ciudadanos.

En todo caso, y esta es la conclusión del presente estudio, si bien hay diferencias en los planteamientos, estrategias, instituciones, recursos y acciones entre los períodos bifurcados en la década de 1970, la política social en México ha sido incapaz de disminuir drásticamente los niveles de pobreza en el país, y ha servido como un mero mecanismo de contención que pierde su eficacia en etapas de crisis económicas. Podrá haber más o menos gasto social, instituciones o normativas, sin que la política social en México haya reducido de manera contundente las cifras de pobreza, además de que la mitigación que suele provocar en los niveles de pobreza se pierde en momentos de crisis económicas. Pensar en la erradicación de la pobreza es todavía lejano.

Es probable que el efecto nimio se deba a lo que en ciencia política e indica que los esquemas de actuación presentes tienen un estrecho vínculo si no una dependencia, al menos una continuidad de inercias con trayectorias pasadas, fundadas o establecidas en momentos cruciales[18]. Es decir, los condicionamientos estructurales, institucionales y operativos provenientes de la etapa de constitución de la política social en México.

La política social mexicana actual está condicionada en su competencia por una estructura dual, estratificada, segmentada y descoordinada, que profundiza su incapacidad institucional en los gobiernos subnacionales. Dicha estructura ha permitido la proliferación de programas sociales fragmentados, duplicados, de cobertura deficiente, con incumplimiento de sus objetivos, de diseño incorrecto, con poca transparencia y presupuestados sin criterios de eficiencia ni de rendición de cuentas.

Dicho de otro modo, desde su constitución y hasta nuestros días la política social en México se concibe, instrumenta y opera como un paliativo de las fallas de la política económica que, por tanto, está desarticulada de las políticas fiscales, financieras y laborales. Por otra parte, no provee un nivel mínimo de protección social universal ni se orienta a la atención de los riesgos principales (salud, trabajo, vejez, discapacidad, orfandad, precariedad o falta de ingresos) durante el ciclo de vida completo (niñez, adolescencia, juventud, adultez temprana y mayor), tampoco opera de manera coordinada intersectorial, intergubernamental e interprogramáticamente.

Aunque hubo cambios en concepciones, prioridades y recursos de diversa índole, es insuficiente para denominarlo como un nuevo de modelo de política social, pues permanecen inalterables los vacíos, sesgos y falencias heredados desde su etapa de constitución, y extendidos en la etapa de mitigación de la pobreza.

En los últimos cinco sexenios se han realizado cambios destacados en la política social en México, pero no han conseguido fundar un modelo universal, integral y articulado que funcione como un eficiente instrumento de combate a la pobreza y provisión del bienestar social.

Evolución de las Políticas de Desarrollo Social en México: Éxito y Fracasos

Gerardo Franco Parrillat[1]

Fabiola Canela Gamboa

La política de desarrollo social en México ha ido evolucionando desde las demandas sociales emanadas de la Revolución de 1910. Diversos factores han provocado esta evolución, entre ellos las demandas sociales, las crisis, los modelos económicos y las nuevas teorías del desarrollo.

El primer avance significativo se presentó con la Ley Agraria de 1915 y el consecuente reparto de la tierra, lo cual generó las figuras de pequeños propietarios y titulares de derechos agrarios. Posteriormente, con la promulgación de la Constitución de 1917, se incorporan los derechos y las garantías individuales y el Estado asumió la responsabilidad de ser promotor del desarrollo nacional.

Con la llegada de Lázaro Cárdenas a la presidencia de la república, el reparto de tierras tomó un nuevo impulso y se elaboró el primer Plan Sexenal. No obstante, con la Segunda Guerra Mundial y el modelo de sustitución de importaciones implementado a partir de 1940, las prioridades se modificaron hacia el crecimiento económico y la ampliación de las coberturas de educación y salud, en particular en el sector urbano. Por otra parte, la política de desarrollo rural se vio mermada al focalizar sus acciones en zonas de agricultura comercial excluyendo del desarrollo a miles de campesinos —pequeños productores y de autoconsumo—.

Con la crisis de 1982, el país no pudo hacer frente a compromisos adquiridos, como la deuda externa, y el insuficiente presupuesto impidió enfrentar la demanda creciente de bienes y servicios públicos; con ello aumentaron los niveles de pobreza.

Los años noventa iniciaron con la implementación de las medidas y los postulados del Consenso de Washington. Un nuevo enfoque en la política social estaba emergiendo: la Ley Agraria de 1992 propiciaba la libre circulación de la tierra, se combinaron políticas sociales focalizadas con políticas asistencialistas y se crearon el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), en 1988 y 1992, respectivamente. La operación del PRONASOL fue inicialmente responsabilidad de la hoy extinta Secretaría de Programación y Presupuesto, y pasó a SEDESOL cuando esta institución nació.

Nuevamente, un escenario de crisis y cambios políticos obligó a la modificación de la política de desarrollo social: la crisis económica de 1995, que derivó en la devaluación del peso y el colapso de la economía del país, llevó al Gobierno de Ernesto Zedillo a reconocer en 1997 que todos los esfuerzos hechos habían sido insuficientes para combatir las causas estructurales de la pobreza, y a enfocar la política pública en dos vertientes: por un lado, la ejecución de acciones amplias dirigidas a la población en general en materia de seguridad y asistencia social, buscando con ello asegurar el disfrute de los derechos sociales, y, por el otro, acciones focalizadas dirigidas a la población en pobreza extrema. Una visión retrospectiva más amplia puede verse en Grupo de Diálogo Rural.

Estimaciones posteriores[1] del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) dieron cuenta de que en 1996, el 53,5 % de la población rural se encontraba por debajo de la línea de pobreza alimentaria; 62,6 % no contaba con ingresos suficientes para adquirir la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y educación, aun dedicando el ingreso total de los hogares solo a estos fines, y 80,7 % no disponía de ingresos suficientes para adquirir la canasta alimentaria, ni para realizar los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación.

---

1 Franco Parrillat, Gerardo; Canela Gamboa, Fabiola. Evolución de las políticas de desarrollo social en México: éxitos y fracasos. En: Revista Opera. No. 18, enero-junio del 2016. Págs. 159-181

Dada esta situación, y con el propósito de aumentar las capacidades de la población, en 1997 se puso en marcha el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa), donde se conjugaron subsidios alimentarios y acciones de salud y educación para asegurar la entrega de un paquete básico, poniendo énfasis en las mujeres y los niños en condiciones de pobreza extrema en el ámbito rural. Con una cobertura inicial de 300 mil familias, el programa se expandió hasta alcanzar 2,4 millones de las familias.

Este programa de transferencias condicionadas (PTC) forma parte de la entonces denominada "nueva generación" de programas de lucha contra la pobreza enfocados a promover la acumulación de capital humano en los hijos de las familias en situación de pobreza, para romper los ciclos intergeneracionales de pobreza, considerando que una persona más sana, mejor alimentada y con mayor educación podría acceder a mejores opciones dentro del mercado de trabajo. Además, desde su diseño, se incluyó una rigurosa evaluación de impacto que mostró efectos positivos en el aumento en la matrícula de educación primaria y secundaria, la disminución del trabajo infantil, el control nutricional y la vacunación, el crecimiento infantil, un mayor consumo alimentario promedio del hogar (principalmente de frutas, verduras y productos animales), así como un aumento en la ingesta calórica, según Rawlings y Rubio. Se piensa que estos resultados, y la comprensión de que los efectos en capital humano requerían la implementación de mediano plazo del programa, fueron fundamentales para las etapas posteriores de Progresa, en un escenario de alternancia política que podría haber concluido con el programa.

Con la alternancia de los gobiernos se modificaron también las políticas públicas. El presidente Vicente Fox impulsó la denominada Estrategia Contigo es Posible, la cual fue una política de desarrollo social que buscaba romper el círculo vicioso del empobrecimiento. El enfoque se planteaba como un cambio conceptual de la pobreza entendida únicamente como consecuencia de los bajos ingresos de la población, a otro en el que se ponía énfasis en la ampliación de capacidades, la promoción de la protección social, la generación de oportunidades de ingreso y la formación de patrimonio.

Con esta política, por primera vez se integró en una sola estrategia nacional la acción de quince dependencias de la administración pública federal. Inicialmente consideró la integración de 223 programas federales existentes, los cuales se agruparon en torno a las cuatro vertientes: Ampliación de capacidades, que incluía educación, salud y nutrición, y capacitación: 123 programas. Protección social, que incluía previsión social y protección contra riesgos individuales y colectivos: nueve programas. Generación de oportunidades de ingreso, que incluía desarrollo local y acceso al crédito, así como generación de empleo: 38 programas. Formación de patrimonio, que incluía ahorro, vivienda y derechos de propiedad: 53 programas.

Esta estrategia buscaba atender las causas estructurales de la pobreza en todo el ciclo de vida de los individuos y las familias, con acciones encaminadas a la atención prenatal, la infancia, la adolescencia, la edad adulta y los adultos mayores. Durante el sexenio, fue necesario hacer cambios en la estructura programática, eliminar programas que no estaban alineados a la nueva estrategia y modificar o crear otros programas. A continuación, se presentan algunos de los programas emblemáticos de la Estrategia Contigo, con un enfoque de desarrollo social.

Oportunidades. A partir de 2002 Progresa se transformó en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (en adelante Oportunidades) y se erigió como un programa emblemático de la Estrategia Contigo para la ampliación de capacidades. En este contexto, se mantuvieron los esquemas operativos empleados y las principales características de Progresa; se amplió el número de beneficiarios incluyendo familias de localidades urbanas, y se integraron nuevas acciones, con el fin de ampliar el bienestar de las familias en condición de pobreza. A mediados de 2002, el programa atendía a poco más de cuatro millones de hogares. Ese mismo año se extendió a los 32 estados del país, y el apoyo educativo creció: las becas a educación básica se ampliaron hasta educación media superior.

Seguro Popular. La protección social impulsada desde la Estrategia Contigo es Posible consistió en un conjunto separado de beneficios para los trabajadores del sector informal, siendo el Seguro Popular el que mayor cobertura logró. Con la reforma de 2002 a la Ley General de Salud se reconoció la protección social en salud, y en mayo de 2003 se creó la Comisión Nacional de Protección Social en Salud de la Secretaría de Salud (SSA). Esta Comisión es la responsable de financiar la provisión de los servicios de salud a la población beneficiarla del sistema de protección social en salud. El Seguro Popular forma parte del sistema y tiene como población objetivo a las personas no afiliadas a servicios de seguridad social como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) o el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), para evitar que realicen gastos catastróficos por atender problemas de salud.

Estrategia Microrregiones. El 14 de febrero de 2001 se puso en marcha la Estrategia de Microrregiones como un mecanismo de atención a las disparidades regionales, para vincular la producción, la distribución y el consumo, y promover un desarrollo regional productivo sostenido. En la estrategia participaban 68 programas federales de 12 dependencias para atender a los mil 338 municipios de alta y muy alta marginación, con prioridad en dos mil 966 localidades denominadas Centros Estratégicos Comunitarios (CEC) que, por su potencial en infraestructura y ubicación, eran considerados con capacidad de ofrecer servicios básicos a localidades pequeñas y dispersas. En estos CEC, se buscaba asegurar los servicios de electricidad, salud, telefonía, caminos, saneamiento, educación, agua potable, abasto de productos básicos y piso firme, así como Centros Comunitarios de Aprendizaje y, principalmente, la existencia de circuitos de actividad productiva.

En cuanto a la formación de patrimonio, la Estrategia Contigo no hizo grandes cambios. Los dos principales programas de vivienda se ejecutaron desde el fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), creado en 1981 como una alternativa de financiamiento para atender las necesidades de vivienda de las familias de menores recursos económicos. El Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva presentó algunas adecuaciones menores respecto del diseño inicial de 1998. Por otra parte, en 2004 se creó un nuevo Programa de Vivienda Rural, en el marco de los compromisos del Acuerdo Nacional para el Campo (ANC), firmado en abril de 2003 por el Gobierno Federal y organizaciones campesinas integradas en el movimiento “El campo no aguanta más”. Ese movimiento argumentaba que la mayor desgravación de productos agrícolas pactada en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) a partir de 2003 traería graves repercusiones al sector agrícola, y desde finales de 2002 realizó manifestaciones y ejerció diversas formas de presión hasta lograr una negociación con el Gobierno Federal que derivó en el ANC.

Sin embargo, a pesar de que Contigo era una estrategia integral de desarrollo social, pocas posibilidades tenía para lograr una adecuada vinculación, incluso entre los programas pertenecientes al mismo sector, porque las reglas de operación de la Secretaría de Desarrollo Social no establecían criterios específicos para atender de forma integral a las familias de Oportunidades con los otros programas de la estrategia.

Un ejemplo particular se presentó en el Programa de Oportunidades Productivas, creado en 2002 y que en su nombre parecía establecer una vinculación con los beneficiarios de Oportunidades. En realidad, este programa no establecía lazo alguno con el PTC, pues sus reglas de operación señalaban como población objetivo "Hombres, mujeres, unidades familiares y grupos sociales en pobreza extrema que deseen obtener apoyos a la palabra, diversificar su actividad económica, obtener un crédito social para consolidar proyectos en operación, desarrollar proyectos productivos y obtener capacitación y asistencia técnica en procesos productivos y organizacionales". Incluso un año más tarde, su nombre se modificó a Opciones Productivas, dejando de lado cualquier relación con el PTC.

Otro ejemplo es la escasa o nula vinculación entre el PTC y el Seguro Popular. Si bien es cierto que a finales de 2005 un total de tres millones 555 mil 977 familias estaban afiliadas al Seguro Popular y que alrededor de 39,8 % pertenecía al programa Oportunidades, esta cobertura era más bien casual y no planificada con la intención de contar con políticas integrales, pues las decisiones de la cobertura recaían en las entidades federativas, que son las responsables a nivel local de la afiliación de beneficiarios, administración de los recursos, supervisión de los prestadores de servicios y pago de los mismos. Así, en los primeros años, las entidades no establecieron obligaciones o prioridades respecto de los beneficiarios del PTC. En 2014, el Seguro Popular atendió a 57 millones 300 mil beneficiarios.

Durante la administración del residente Calderón se impulsó la estrategia Vivir Mejor, cuyo objetivo era concentrar las acciones hacia el desarrollo humano sustentable. En la estrategia, este concepto era entendido como la ampliación de las capacidades que permiten a las personas acceder a una vida digna sin comprometer el patrimonio de las generaciones futuras. Vivir Mejor se basaba en la atención coordinada de las acciones del Gobierno, evitando la dispersión y la subutilización de los recursos públicos. Señalaba también las necesidades de complementariedad entre los tres órdenes de Gobierno (federal, estatal y municipal) para alcanzar los objetivos planteados.

Esta estrategia reconocía que no solo hay que corregir la brecha entre pobres y ricos, sino también entre la armonía de la naturaleza y el hombre. Valoraba además la organización comunitaria como una instancia fundamental para el reforzamiento de la cohesión social. La estrategia consideraba tres líneas de acción para el desarrollo humano sustentable: Impulsar el desarrollo de las capacidades de los mexicanos, en especial de las niñas y los niños, garantizándoles acceso a educación, salud y vivienda digna.

Proporcionar una red de protección social que evitara el empobrecimiento extremo en las familias más vulnerables, ante la presencia de enfermedades o la pérdida del empleo.

Facilitar el acceso al empleo formal a todas las mexicanas y los mexicanos, fortaleciendo la coordinación entre la política social y la política económica, mediante el establecimiento de puentes comunicadores hacia un desarrollo económico sostenido y sustentable.

Como instrumentos de estas líneas de acción, se conservaron varios de los programas emblemáticos creados en el sexenio anterior, como el Seguro Popular y el programa Oportunidades. En este último se realizaron algunas modificaciones para fortalecer la red de protección social de las familias del programa, en respuesta al alza sostenida en los precios internacionales de los alimentos en 2007-2008. Se creó entonces el componente de apoyo alimentario Vivir Mejor, consistente en un auxilio económico transitorio para compensar la disminución del poder adquisitivo de las familias de Oportunidades, las cuales realizaban cerca del 50 % de su gasto total en alimentos. No obstante que en su diseño se establecía como un apoyo transitorio, posteriormente el mismo se incorporó a la transferencia condicionada habitual para alimentación.

Se intentó también otro esquema de protección social a partir de 2006, al incluir en Oportunidades el Mecanismo de Ahorro para el Retiro Oportunidades (MAROP), un subsidio destinado al ahorro para el retiro entre la población que no disponía de empleo formal, y cuya finalidad era complementar el ahorro individual para que los adultos mayores de las familias beneficiarias de

Oportunidades pudieran contar con recursos en cuanto llegaran a los 70 años de edad para adquirir una renta vitalicia que contribuyera a mejorar su nivel de vida. El MAROP fue abrogado en 2008 dado que, con miras a obtener un ingreso futuro, ocurría una reducción del ingreso presente disponible para los beneficiarios del mecanismo, lo cual tenía un efecto negativo en el bienestar familiar. Ante estas limitantes, se optó por avanzar hacia un sistema de pensión universal no contributiva.

Programa 70 y Más. Uno de los cambios más importantes para consolidar una red de protección social se introdujo con la ampliación de la pensión no contributiva para adultos mayores. Entre 2001 y 2006, las confrontaciones entre el entonces jefe de Gobierno del Distrito Federal y el presidente de la república eran recurrentes y ello repercutió en decisiones de política pública. En 2001, el Gobierno del Distrito Federal inició el programa de Apoyo Alimentario a Adultos Mayores, y en 2003 se aprobó la Ley que Establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores Residentes en el Distrito Federal. En respuesta, el Gobierno Federal implementó ese mismo año el programa de Atención a Adultos Mayores enfocado a las personas con edades a partir de 60 años, de localidades rurales con menos de dos mil 500 habitantes, de alta y muy alta marginación.

En 2007 se aumentó a 70 años y más la edad de elegibilidad de este último programa y se eliminó la condicionante de vivir en localidades de alta y muy alta marginación. En 2008 se amplió la cobertura a localidades de hasta 20 mil habitantes, en 2009 se estableció el límite en 30 mil habitantes, y a partir de 2012 involucró a las localidades de más de 30 mil habitantes, lo cual orientó una aplicación universal de sus beneficios. Este programa otorga transferencias monetarias para mejorar el ingreso de los adultos mayores con 70 años o más que carecen de una pensión contributiva y no están afiliados a una institución de seguridad social.

En 2010, la evaluación de impacto del programa señaló que la transferencia bimestral de mil pesos (que representa 50 % del ingreso del hogar de los beneficiarios) impulsó la reducción en 18 % de la proporción de adultos mayores que trabajaban por pago. Esto se tradujo en una mayor dedicación a actividades familiares, sin que esto mermara los ahorros del hogar, y en una reducción del tiempo destinado a movilizarse hacia el trabajo. A pesar de que el programa disminuye el ingreso laboral, la transferencia monetaria permite que se incremente el consumo en 24 %. Asimismo, los evaluadores recomendaron que el programa se extendiera a otras comunidades rurales. Sin embargo, la extrapolación de estos resultados a comunidades más grandes no era aconsejable debido a las diferencias poblacionales.

Actualmente, el programa se focaliza en adultos mayores de 65 años y se denomina Pensión para Adultos Mayores. Al quinto bimestre de 2015, el programa atendió a cinco millones 724 mil 854 adultos mayores.

Programa de Guarderías y Estancias Infantiles. Este programa fue emblemático para la red de protección social de la estrategia Vivir Mejor. Se creó con el objetivo de facilitar la inserción de las madres y los padres trabajadores en el mercado laboral y mejorar sus ingresos, garantizando que sus hijos menores de seis años fueran atendidos en condiciones dignas y seguras, y superar la disyuntiva entre la búsqueda de empleo, el cuidado de los hijos y los gastos en guarderías o cuidadores particulares durante la búsqueda de empleo o las jornadas laborales. Además, sin importar si la incorporación al empleo se da en el mercado laboral formal o informal, existe una insuficiente oferta para cubrir la demanda por este servicio. Por ello, el programa otorga subsidios a los servicios particulares de cuidado y atención infantil, así como apoyos para incrementar la oferta de estos servicios.

El programa fue objeto de una evaluación de impacto que dio como resultado que las titulares de las estancias registraran un aumento de 21 % en empleo, un incremento de poco más de siete horas de trabajo a la semana y un aumento de 16 % en la permanencia laboral a corto plazo.

Estrategia 100x100. Para facilitar los puentes entre la política social y la política económica, particularmente en los territorios más desfavorecidos, se creó en 2007 la Estrategia 100x100, que buscaba transformar las condiciones de rezago de los municipios con menor Indice de Desarrollo Humano (IDH) para impulsar su desarrollo integral, social y económico, por medio del mejoramiento de las condiciones de vida de la población y del incremento de las posibilidades para una mayor productividad y empleo. Esta estrategia ratificó la importancia de la coordinación entre los tres niveles de gobierno, la sociedad civil y los organismos públicos y privados en los 125 municipios participantes. Su operación estuvo a cargo de la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social, con la intención de evitar los problemas de coordinación ocurridos en la Estrategia Microrregiones de la

anterior administración.

Durante 2007-2011 se realizaron inversiones convergentes por 39 mil 544 millones de pesos en los 125 municipios de la estrategia. Sin embargo, 87 % de los recursos provinieron del Gobierno federal y solo el 13 % de los estados y municipios (CONEVAL, 2013b).

La evaluación realizada por el CONEVAL concluyó que el conjunto de las inversiones obtuvo efectos sobre la población sin derecho a servicios de salud y porcentaje de viviendas con piso de tierra. Sin embargo, la evaluación plantea que las acciones de los programas federales coordinadas por la estrategia no se concentraron solo en los 125 municipios destinatarios, es decir, no se cumple la oportuna priorización en la atención ofrecida.

Los resultados obtenidos en esta evaluación y en la correspondiente a la Estrategia Microrregiones sugieren que para lograr un mayor impacto en las políticas con enfoque regional se requiere que el diseño asegure la priorización, la coordinación institucional y el acoplamiento entre los distintos niveles del Gobierno.

Otro elemento de valoración importante de los avances en la política social en la administración del presidente Calderón se presentó con la medición multidimensional de la pobreza. Esta metodología, establecida por el CONEVAL con base en la Ley General de Desarrollo Social, y cuya primera medición se realizó para 2008, dio cuenta de los avances en la cobertura de los derechos sociales establecidos en la ley: acceso a la alimentación, salud, educación, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda, seguridad social e ingresos.

En general, los resultados fueron alentadores para cinco de los seis indicadores de carencia que disminuyeron entre 2008 y 2012, a excepción del acceso a la alimentación. A pesar de la expansión del Seguro Popular, la Pensión para Adultos Mayores y la creación de nuevos elementos de seguridad social, este indicador se encuentra ampliamente ligado a los beneficios que otorga el empleo en el mercado laboral formal, por lo que los instrumentos de protección social desarrollados no han sido suficientes.

Además de los elevados niveles del indicador de seguridad social y el incremento en la carencia de seguridad alimentaria, el aumento en los niveles de pobreza se debe al crecimiento de la población con ingresos inferiores a la línea de bienestar. La implementación de puentes entre la política social y la política económica, que representaba una línea de acción de la Estrategia Vivir Mejor, no fue suficiente para evitar el incremento de la población en condiciones de pobreza.

Tassara, Ibarra y Vargas sugieren revisar la Estrategia de Inclusión Activa (EIA) de la Unión Europea por sus similitudes con la evolución de los PTC. Dicha EIA define tres pilares de la inclusión social: 1) la existencia de un apoyo al ingreso coherente con el costo de la vida; 2) la presencia de un mercado laboral que ofrezca oportunidad de empleo y generación de ingresos; y 3) el acceso a servicios sociales de buena calidad.

Las transformaciones que ha tenido el PTC en México, hasta generar el actual Prospera, han apuntado a conformar estos tres pilares. Por una parte, la cuantía de las transferencias monetarias se ha venido reajustando, tanto en casos de contingencias —por ejemplo, frente a la crisis mundial de los precios de los alimentos— como en forma permanente, de acuerdo con la disponibilidad presupuestaria y con base en la variación acumulada de los índices asociados a las líneas de bienestar mínimo (rural y urbano), publicadas por el CONEVAL.

Por otra parte, los cambios de Oportunidades a Prospera buscan atender las recomendaciones del CONEVAL para: ...(a) destinar recursos a programas existentes con mayor incidencia sobre poblaciones pobres (con potencial productivo); (b) revisar las Reglas de Operación e instrumentos de identificación de beneficiarios de los programas; y (c) crear nuevos instrumentos diseñados para aumentar las capacidades productivas de los productores pequeños con mayor grado de pobreza y vulnerabilidad, particularmente los relacionados con la comercialización.

No obstante, las Reglas de Operación 2015 del programa no permiten vislumbrar la estrategia de atención para lograr la inclusión productiva, laboral y financiera a la que hacen referencia, pues en su numeral 3.7.3.3, sobre la articulación con programas sociales relacionados con el fomento productivo, generación de ingreso e inclusión laboral, señalan:

El Programa procura la complementariedad de sus actividades con otros programas a través

de modelos y esquemas de articulación con instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil organizada que cuenten con acciones en materia de fomento productivo, generación de ingreso e inclusión laboral. En este sentido, el Programa promoverá la articulación con los Programas de Fomento Productivo de la SEDESOL, SAGARPA, así como los que promueven la generación de ingresos, pertenecientes a la SE.

Para tales efectos, en las Reglas de Operación de los programas previstos, con la finalidad de dar un criterio de prioridad en atención a las familias Prospera, destinando los recursos para contribuir al financiamien- to de las solicitudes de apoyo a sus proyectos productivos, se agregó el siguiente párrafo: Se dará prioridad a los proyectos que cuenten con la participación de integrantes de hogares beneficiarios de Prospera [...], así como del programa piloto Territorios Productivos, de acuerdo con la suficiencia presupuestaria. Para este criterio, el Programa determinará los recursos para financiar los proyectos demandados por dichas estrategias y, deberá, en su caso, asegurar el diseño, elaboración y acompañamiento de los proyectos para su consolidación. En los casos que sea necesario, para hacer efectivo el acceso en estos supuestos, el Programa expedirá convocatorias específicas que contendrán las acciones, recursos, metas, así como el procedimiento para el diseño, registro y operación del proyecto, ejercicio de los recursos y la comprobación de su correcta aplicación. Cuando se trate de los integrantes de hogares beneficiarios de Prospera, el Programa solicitará el número de folio familia para fines de monitoreo y seguimiento.

Adicionalmente, la Coordinación Nacional podrá establecer acciones de coordinación con otros programas de la SEP, para el intercambio de información en beneficio de las familias incorporadas a Prospera.

Por último, a pesar de la puesta en marcha de reformas estructurales relacionadas con la calidad de los servicios de educación y salud, poco se ha logrado para mejorar su calidad. El programa ha aumentado de forma significativa los tipos y montos de apoyos, así como su cobertura. Pero, sin un diagnóstico que sustente la mayoría de estos cambios, la baja cobertura y la calidad regular de los servicios de salud y, en menor medida, de educación, han limitado el impacto del PTC en mejorar el capital humano de los pobres en el desarrollo de mercados locales.

Ahora bien, Tassara *et al.* también señalan que, a pesar de la madurez que los PTC han alcanzado en el mundo, siguen existiendo varios temas que son objeto de discusión entre los expertos. Entre ellos: el efectivo nivel de articulación de estos programas con los sistemas de protección social, y el diseño y el funcionamiento de la institucionalidad de soporte. Estos dos temas de gestión han tenido un impacto significativo en el caso mexicano.

A lo largo de este artículo se han presentado algunos elementos que permiten documentar la experiencia mexicana respecto de la gestión para un sistema de protección social: la articulación del PTC con el sistema de protección social y la vinculación de los beneficiarios del PTC con las políticas públicas para acceder a mejores oportunidades de ingresos. Sin embargo, debido a la importancia que al menos las estrategias Contigo es Posible y Vivir Mejor han dado al tema territorial, en esta sección también se analizarán las mismas, aportando así a la discusión del diseño y el funcionamiento de la institucionalidad de soporte.

Respecto de la articulación del PTC con el sistema de protección social, Tassara *et al.* plantean que algunos analistas critican los PTC por no encarar temas de fondo, como la reforma sustantiva del mercado laboral, la redistribución equitativa del ingreso y la creación de sistemas de protección social más amplios e incluyentes.

En el caso mexicano, el sistema de protección social se ha ido conformando con programas universales o de amplia cobertura entre las personas en situación de pobreza, como el Seguro Popular o la Pensión para Adultos Mayores; no obstante, estos constituyen elementos aislados, sin una visión sistémica, que al implementarse de forma articulada garanticen el acceso efectivo de la población a la protección social. Como señalan Tassara *et al.* “la clave parece ser la definición de objetivos claros y la articulación con sistemas de protección social integrados”.

Más aún, a pesar de la existencia de elementos normativos que obligan a la creación de un padrón de beneficiarios[6], en su operación se carece de una visión estratégica de integralidad de la política social. En todo caso, únicamente se establecen los mecanismos para la acumulación de información de los beneficiarios de los programas. Incluso es muy claro que la concurrencia de la política social en un sujeto de derecho se obtiene por casualidad, y no por casualidad, lo que implicaría una estrategia articulada de atención, con objetivos claros.

Por otra parte, hemos mostrado que la articulación entre la política social (representada por los beneficiarios del PTc) y la política económica se ve limitada debido a la gran cantidad de programas de desarrollo económico con escasa cobertura y mala focalización en personas en situación de pobreza y poca claridad sobre sus resultados.

Berdegué *et al.* señalan seis errores que tienen varias consecuencias en la política pública dirigida a los pequeños productores rurales y campesinos: Mala focalización: por ejemplo, al analizar el presupuesto 2007-2010 de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), los autores muestran que los productores con predios más grandes y más capitalizados son los que reciben mayores subsidios.

Disociación entre desarrollo productivo y desarrollo social: las entidades con mayor número de personas en situación de pobreza reciben más apoyos con enfoque asistencial y menos recursos de la vertiente de competitividad de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

Descoordinación entre la amplia oferta de programas: según el Catálogo de Programas y Acciones Federales y Estatales para el Desarrollo Social (CPAFEDS), existen 616 programas dirigidos al sector agropecuario, desarrollo social y desarrollo productivo.

Oferta pública federal acumulativa: según el CPAFEDS, al menos 130 programas iniciaron antes de 1985, es decir, tienen más de 30 años.

Ausencia de evaluaciones de impacto en programas productivos, lo que dificulta la toma de decisiones sobre cuáles programas son más efectivos. Baja participación y coordinación de los gobiernos locales.

Asimismo, se mostró la importancia que en el periodo 2001-2012 tuvieron las estrategias de desarrollo social con elementos de desarrollo territorial para generar mejores ingresos, y también se evidenció el cambio de visión en el actual sexenio, dando prioridad a la seguridad alimentaria con la Cruzada Nacional Contra el Hambre. En todo caso, las evaluaciones han cuestionado los re-

sultados a causa de una insuficiente coordinación institucional y entre los tres niveles de gobierno, incluso cuando la coordinación se encarga a Comisiones existentes o creadas con el objetivo de operar la estrategia.

La coordinación de la Estrategia Microrregiones fue encargada a la Secretaría de Desarrollo Social, la cual operaba simultáneamente un programa casi homónimo (Programa de desarrollo local Microrregiones). Esta situación generó que el liderazgo de la estrategia poco a poco se fuera delegando al responsable del programa y una falta de empoderamiento para emprender de manera consistente acciones de coordinación. Es de destacarse, sin embargo, el diseño operativo y conceptual de la estrategia, el cual pone en el centro del desarrollo territorial los vínculos entre pequeñas ciudades rural-urbanas y sus relaciones con su entorno rural.

Por otra parte, en la Estrategia se redujo el número de municipios participantes y se encargó su operación a la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social, creada por mandato de la Ley General de Desarrollo Social. Sin embargo, se abandonó la estrategia de intervención definida por Microrregiones para detonar el desarrollo territorial[8]. Sin una estrategia de intervención y sin presupuestos establecidos para la misma, los resultados alcanzados fueron precarios.

Finalmente, la Cruzada Nacional Contra el Hambre, en su diseño y el funcionamiento de la institucionalidad de soporte, es muy parecida a la Estrategia 100x100. Para su operación se creó la Comisión Intersecretarial para la instrumentación de la Cruzada contra el Hambre, con esquemas operativos semejantes a la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social y, también, sin un documento público que presente la estrategia de atención.

Como señalan Tassara *et al.* respecto al tema de discusión sobre el diseño y funcionamiento de la institucionalidad de soporte, se han creado estructuras o comisiones con la finalidad de desempeñar una función más global en la armonización del conjunto de las políticas sociales. Sin embargo, la ausencia de una estrategia de atención bien definida, con responsables y metas, puede impedir el éxito de estos esfuerzos.

Conclusiones

Durante los últimos quince años, los Gobiernos federales de México han venido planteando distintas estrategias de desarrollo social y productivo con preocupaciones y enfoques comunes, principalmente los relacionados con la formación de capacidades, la protección social, el desarrollo territorial y la generación de ingresos.

La Estrategia Contigo, implementada en el periodo 2001-2006, agrupaba las acciones del Gobierno federal en torno a las cuatro vertientes: 1) ampliación de capacidades, incluyendo educación, salud y nutrición y capacitación; 2) protección social, incluyendo previsión social y protección contra riesgos individuales y colectivos; 3) generación de oportunidades de ingreso, incluyendo desarrollo local y acceso al crédito, así como generación de empleo; y 4) formación de patrimonio, incluyendo ahorro, vivienda y derechos de propiedad.

La Estrategia Vivir Mejor, implementada en el periodo 2006-2012, también agrupaba líneas de acción similares para el desarrollo humano sustentable: 1) impulsar el desarrollo de las capacidades de los mexicanos; 2) proporcionar una red de protección social; y 3) facilitar el acceso al empleo formal a todas las mexicanas y los mexicanos, fortaleciendo la coordinación entre la política social y la política económica.

Por su parte, en la Cruzada Nacional Contra el Hambre, los objetivos se modifican para poner en el centro la alimentación, la nutrición, la producción de alimentos, la participación ciudadana y los ingresos de los pequeños productores, sin hacer una mención específica a la protección social o al desarrollo territorial.

Un elemento común a estas tres estrategias es la mención constante a la coordinación institucional y con los niveles de Gobierno como parte de las acciones necesarias para su éxito. También se destaca la importancia otorgada al PTC de turno, a la protección social y —al menos en las dos primeras estrategias— al desarrollo territorial y a la generación de ingresos.

Progresa, desde su creación en 1997, ha tenido una amplia aceptación por sus resultados en la generación de capacidades básicas en materia de educación, salud y alimentación. No obstante, los efectos de los cambios posteriores en su diseño no han sido necesariamente estudiados con el

mismo rigor, por ejemplo, aquellos relacionados con la expansión del programa a zonas urbanas o la creación de nuevos componentes en el marco de Oportunidades o del actual Prospera. A pesar de esta falta, los PTC siguen siendo el elemento central de la política social, con una cobertura actual de 6,1 millones de familias.

Cada cambio de Gobierno se ha caracterizado también por la incorporación de nuevos programas como el Seguro Popular, las pensiones para adultos mayores, programas de estancias infantiles y seguros de vida para jefas de familia. Las evaluaciones de estos programas destacan impactos en sus principales variables de interés. Por otra parte, no existe una estrategia clara de vinculación entre los beneficiarios del PTC y de los programas de protección social.

Además del PTC y de los programas de protección social, en el periodo 2001-2012, los planes de Gobierno incluyeron estrategias de desarrollo social con elementos de desarrollo territorial para generar mejores ingresos. El presidente Vicente Fox implementó la Estrategia Microrregiones, cuyo objetivo era superar la pobreza y promover el desarrollo integral en municipios de alta y muy alta marginación. Posteriormente, la Estrategia 100x100 del presidente Calderón, se enfocó a las condiciones de rezago de los municipios con menor índice de desarrollo humano (IDH) del país. En ambos casos, además del PTC, estas estrategias fueron la principal herramienta para reducir disparidades desde la política social, pero en el sexenio del presidente Enrique Peña Nieto, esta visión cambió y se dio prioridad a la seguridad alimentaria estableciendo la Cruzada Nacional Contra el Hambre. Como se ha mencionado, las deficiencias en la coordinación institucional e intergubernamental han sido señaladas en las evaluaciones correspondientes. Esta situación prevalece incluso cuando se responsabiliza de la coordinación a Comisiones con encomiendas públicas para operar las estrategias.

Por otra parte, la articulación entre la política social (representada por los beneficiarios del PTC) y la política económica se ve limitada debido a la gran cantidad de programas de desarrollo económico con escasa cobertura y mala focalización a personas en situación de pobreza. La insuficiencia de evaluaciones y conocimiento sobre alternativas de atención ha llevado a la creación de un programa piloto que busca dar respuesta al desarrollo territorial con vínculos entre las ciudades intermedias y las localidades rurales, así como al acceso efectivo a la política de desarrollo económico mediante la articulación de la demanda social. Este programa deberá mostrar resultados para poder ser considerado una estrategia de atención susceptible de expansión y réplica.

Algunos avances e importantes rezagos de los derechos humanos en México

Patricia Galeana[1]

México fue a la vanguardia continental en temas fundamentales de derechos humanos de primera generación, como el derecho a la libertad, con la abolición de la esclavitud en 1810 y el derecho a la libertad de creencias, con el establecimiento de la libertad de cultos en 1860. Fue el primero en el mundo en reconocer los derechos sociales de trabajadores del campo y de la ciudad, conocidos ahora como derechos humanos de segunda generación, incorporándolos a su Constitución en 1917.

Sin embargo, nuestro país ha ido a la zaga en los derechos de su población femenina, habiendo sido de los últimos seis países de América Latina en reconocer los derechos políticos de las mujeres, hasta 1953, después de que Naciones Unidas recomendó su reconocimiento durante la Convención sobre los derechos políticos de la mujer, en diciembre de 1952. Este hecho ha tenido graves repercusiones en la vida de las mujeres mexicanas pues retrasó el reconocimiento de todos sus derechos. Hasta la fecha, todavía no se reconocen sus derechos reproductivos.

Aunque desde 1922 Yucatán es el único estado de la República donde se reconoce el derecho al aborto por razones socioeconómicas, tanto en hospitales del sector público, así como en algunos particulares, se han negado sistemáticamente a dar el servicio.

En 1931 se aprobó el Código Penal para el Distrito Federal, en el que se incluyó la despenalización del aborto en casos de violación, cuando el embarazo pone en peligro la vida de la mujer y cuando el aborto es producto de una imprudencia de la mujer. En enero de 2002 la Suprema Corte dictaminó la constitucionalidad de la llamada Ley Robles, que no aplica sanción al aborto cuando el producto de la concepción presente malformaciones congénitas (aborto eugenésico).

En 2008 se reconoció el derecho a la interrupción del embarazo en las primeras 12 semanas en el Distrito Federal. Sin embargo, hasta el primer trimestre de 2009, 11 legislaturas más han negado a la mujer su derecho a decidir sobre su cuerpo. Imponiendo la posición religiosa, propia de un Estado confesional, de que el Estado tiene la obligación de proteger la vida desde la concepción y que el aborto debe estar penalizado en todos los casos.

La lucha de las mujeres en México, por el reconocimiento de sus derechos, ha sido larga y difícil y aún no concluye. Ha sido una revolución silenciosa y pacífica. Desde tiempos remotos lucharon primero por sus derechos laborales, después por su derecho a la educación, por sus derechos políticos, y finalmente por su derecho a la salud, a una vida libre de violencia, por sus derechos humanos, por su dignidad, por su derecho a decidir.

1 Galeana, Patricia. Algunos avances e importantes rezagos de los derechos humanos en México. En: Biblioteca Jurídica del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México: UNAM, 2010. Págs. 677-693

Hace apenas 55 años las mexicanas obtuvieron la ciudadanía, y es mucho lo que nos falta para superar esquemas discriminatorios. Hoy la población femenina está sub-representada en México en los tres poderes y niveles de gobierno. Sólo hay dos gobernadoras de 31 entidades y un Distrito Federal. Han disminuido las mujeres en las secretarías de Estado y en las presidencias municipales, la situación es alarmante. En 2006, de 2435 municipios había 29 presidentas municipales: 1.3%. En 2007, la cifra disminuyó de 2439 municipios a sólo 19; el 0.7%. En 2008, de los 50 mil cargos de síndicos y regidores únicamente mil fueron ocupados por ellas. Situación que se agrava donde prevalecen usos y costumbres discriminatorios de las mujeres.

México tiene también un gran retraso en los derechos de las comunidades indígenas. La última reforma constitucional les reconoce menos derechos que el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, mismo que nuestro país fue de los primeros en firmar, pero no puso en vigor. Más de media docena de Constituciones de los propios países en la región latinoamericana reconocen a sus comunidades indígenas más derechos que nosotros.

Para encontrar la solución a los problemas de nuestro tiempo es indispensable conocer sus orígenes históricos, para saber cuáles fueron los errores y aciertos que se han cometido en el pasado a fin de programar una estrategia adecuada para superarlos.

En el caso de la marginación que sufren nuestras comunidades indígenas, encontramos dos políticas distintas a través de nuestra historia; una proteccionista y otra igualitarista. La proteccionista da un trato diferenciado a quienes considera distintos; mientras que la igualitarista busca la integración de los indígenas a la comunidad nacional, suprimiendo sus diferencias culturales.

La tendencia proteccionista surgió desde la conquista española en el siglo XVI, para detener la explotación indígena. La voz de los misioneros, como Bartolomé de Las Casas y Motolinía, culminó en las Leyes de Indias, que, si bien protegieron al indígena, lo redujeron a la minoría de edad permanente, sometiéndolo al europeo en un plano de inferioridad.

La política igualitaria nació con la Insurgencia y se prolongó a lo largo de todo el siglo de construcción del Estado-Nación. Los liberales del siglo XIX buscaron la integración nacional y para lograrlo suprimieron las diferencias raciales del sistema colonial, que había separado a las repúblicas de indios de las de los españoles. Miguel Hidalgo y José María Morelos abolieron la esclavitud; suprimieron las castas y declararon a todos americanos.

José María Luis Mora propuso que se prohibiera el término indio; producto de un error histórico, al creer Colón que había llegado a las Indias. El sustantivo se convirtió en adjetivo calificativo peyorativo y terminó siendo degradante para los miembros de las comunidades indígenas.

El liberalismo reformista tuvo como uno de sus propósitos aumentar el número de propietarios y fomentar la riqueza por medio de la circulación de bienes en manos muertas. Su principal interés consistió en desamortizar la propiedad eclesiástica. Pero también incluyó a las propiedades de las comunidades indígenas por considerar a este sistema comunitario un régimen primitivo de la propiedad, altamente improductivo.

Los liberales del siglo XIX querían que los indígenas se convirtieran en propietarios a título individual, que participaran de la concepción de progreso y se tornaran productivos, atendiendo a la idea de vivir para trabajar, en lugar de producir lo mínimo para subsistir. Buscaban asimilarlos a la cultura occidental y al régimen pre-capitalista.

No obstante, al otorgárseles la ciudadanía y por lo tanto la igualdad jurídica, en las diversas Constituciones mexicanas, los indígenas quedaron en la indefensión, fuera del paternalismo colonial, se perdieron en un mundo legal que desconocían.

La corriente proteccionista resurgió durante el Segundo Imperio. Fue Maximiliano de Habsburgo, quien quiso establecer una política especial para los indígenas, por considerarlos los verdaderos dueños del territorio mexicano. Intentó hallar la base de legitimación de su gobierno en la población indígena, que entonces era mayoritaria. Seguidor del socialista utópico Leopoldo von Stein, Maximiliano creó la Comisión para atender a las Clases Menesterosas, abolió el peonaje, repartió tierras y aguas entre los pueblos e hizo publicar sus decretos en lengua indígena.

Es evidente que los ideales de los liberales del siglo XIX no lograron los fines que perseguían. Por el contrario, la legislación reformista propició que los indígenas fueran desposeídos de

sus tierras o que las vendieran a precios irrisorios. Tanto Comonfort como Juárez intentaron enmendar la situación. En la restauración de la República se otorgó tierras a los que las ocuparan. Pero como las comunidades indígenas no conocieron las leyes que las favorecían, sino sólo sufrían las que los perjudicaban, fueron desposeídas nuevamente durante la época porfirista, cuando se conformaron a su costa los grandes latifundios.

La Revolución social de 1910 luchó por saldar la deuda con los campesinos indígenas restituyéndoles sus derechos y sus tierras. Con la Revolución vino un proceso de introspección, de revisión de nuestra historia, creación de nuevas estructuras y una nueva cultura.

La razón de que la precaria situación de las comunidades indígenas no se hubiera mejorado, se debía a que no se podía tratar igual a desiguales. Que debería haber leyes protectoras para que las comunidades indígenas pudieran superar su desigualdad. Con esta filosofía surgió el Instituto Nacional Indigenista, se perseguía también, la integración de dichas comunidades. Esta corriente fue proteccionista e integradora a la vez, pero partía también de un plano de superioridad de la cultura occidental hacia las culturas indígenas, considerándolas inferiores. Fue hasta finales del siglo XX cuando surgió una nueva perspectiva en la que, bajo el principio de respeto a los derechos humanos como premisa fundamental, se busca el respeto a la cultura y derechos de los pueblos indígenas.

A más de quinientos años de la consumación de la Conquista, la marginación y la pobreza extrema subsisten entre las comunidades indígenas. El proceso de la globalización ha favorecido la concentración de la riqueza, se ha incrementado la brecha entre el Norte desarrollado y el Sur en desarrollo, aumentando por ello la pobreza extrema de los pueblos indígenas y provocando migraciones masivas del campo a las zonas urbanas. La brecha entre quienes disfrutan de los avances científicos y tecnológicos, y los que están sumidos en el analfabetismo y sufren enfermedades endémicas, parece infranqueable.

Es necesario superar tanto la política proteccionista como la liberal declarativa, para crear una de respeto a las diferencias que reconozca a los pueblos indígenas su derecho a autodeterminarse y que busque garantizar sus derechos humanos a la salud, a la educación, al desarrollo, el acceso a los bienes de la cultura y de la ciencia de nuestro momento histórico.

Si bien ni las culturas ni las lenguas pueden conservarse por ley, ya que los pueblos mantienen las tradiciones que quieren, lo importante es que cada pueblo tenga la posibilidad de optar, dentro de un marco jurídico que garantice los derechos de todos. Es necesario adoptar nuevas soluciones a viejas injusticias, para que la población indígena de nuestro país salga de la postración en que ha estado sumida a lo largo de la historia mexicana.

Las comunidades indígenas siguen siendo los grupos más vulnerables de la sociedad mexicana y, dentro de ellos, sus mujeres se encuentran en la peor situación. Los índices de analfabetismo son siempre mayores en la población femenina, que sufre una doble discriminación: por su origen étnico, género y condición social y cultural. La mayor parte de los 62 grupos étnicos mexicanos sobrevive en la miseria y, dentro de ellos, son las mujeres quienes presentan los índices más altos de desnutrición, con los consiguientes daños para su descendencia.

Las mujeres indígenas constituyen una fuerza de trabajo fundamental, particularmente para la agricultura, no obstante, en la mayoría de los casos no poseen la tierra que trabajan.

Un neoindigenismo idealista ha encubierto la problemática que viven las mujeres indígenas en sus comunidades. Por la estructura patriarcal prevaleciente en sus pueblos, la mujer indígena es discriminada, lo que queda de manifiesto en la violencia que padecen. Por ello sólo pueden conservarse los usos y costumbres que no afecten sus derechos humanos.

Las mujeres indígenas representan el 10 % de la población femenina de nuestro país. Se estima que en 2000 había 10 millones 44,935 personas indígenas. De acuerdo con el Consejo Nacional de Población (Conapo), en 2008 hay 13 millones 851,503 indígenas, de los cuales seis millones 930,014 son mujeres y seis millones 921,489, hombres. Casi 7 millones de mujeres indígenas constituyen un universo productivo y cultural fundamental para la nación mexicana.

Diversos estudios muestran que las mujeres están expuestas a la pobreza de modos en que los hombres no lo están. Son explotadas, con un impacto negativo en su salud. La feminización de la pobreza vincula al género, el medio ambiente y el desarrollo. Al carecer de una tenencia segura

de la tierra, las agricultoras carecen de recursos para invertir en nuevas tecnologías o plantar árboles.

Las campesinas juegan un rol clave en la preservación del medio ambiente. Ocupadas en la agricultura de subsistencia, se encuentran ante el desafío de conseguir medios para sobrevivir, como combustibles, agua y alimentos que se agotan en forma creciente. En la medida en que las mujeres permanezcan pobres, los ecosistemas frágiles estarán en riesgo. La pobreza es tanto fuente de discriminación como de contaminación.

El desarrollo sostenible no será posible si no se mejora radicalmente la situación de la mujer. Se requiere ampliar el acceso de las mujeres a la propiedad, al crédito, a las nuevas tecnologías y a la información. Reforzar su capacidad de acción como líderes de su comunidad.

Estudios del Banco Mundial para la superación de la pobreza y el mejoramiento del medio ambiente muestran que aliviar la pobreza, no necesariamente modifica la subordinación, por lo que se requiere además generar una cultura de equidad.

Las mujeres no sólo son reproductoras de vida, sino de patrones culturales, por eso es que sus acciones tienen un efecto multiplicador en la sociedad. De ahí la importancia de desarrollar políticas públicas en su favor y lo decisivo de su educación.

Las organizaciones de mujeres surgieron como movimientos pacifistas desde el inicio del siglo pasado. En la década de los setenta, las organizaciones feministas se incorporaron a los movimientos ecologistas.

Desde entonces se han elaborado programas para reducir el consumo de leña como fuente de energía, dirigidos a mujeres para que restrinjan y reemplacen su consumo y participen en la reforestación.

Se ha planteado un debate internacional sobre si las mujeres han sido administradoras invisibles del medio ambiente, educadoras ambientales, las víctimas o las principales depredadoras. Si bien son ellas las que mantienen la iniciativa en actividades ambientales, sobre todo en cuestiones de orden práctico, como el tratamiento de la basura y juegan un rol importante en la agricultura, son tanto víctimas del deterioro ambiental, como victimarias.

Hay orientaciones conceptuales diferentes sobre cómo abordar la interrelación mujeres y el medio ambiente, para su preservación y desarrollo sustentable; fundamentalmente el ecofeminismo y el enfoque de género. La construcción del concepto de género como especificidad de las relaciones entre mujeres y hombres, nos permiten superar la inequidad y la discriminación.

En el Foro de Organizaciones de la Sociedad Civil realizado en Nairobi, con motivo del Examen y la Evaluación de los Logros del Decenio de las Naciones preservación del medio ambiente y el desarrollo. En este marco, el tema de los derechos humanos de las mujeres de las comunidades indígenas y el medio ambiente es prioritario en un país como México, donde la sobrexplotación de los recursos naturales y la devastación ecológica es alarmante. Entre 1990 y 2000 se deforestaron: 631 000 hectáreas por año, que equivale a 1.1% del territorio nacional.

La agricultura consume cerca del 80% del agua disponible en el país y desperdicia casi las dos terceras partes. El 27% de los habitantes de México vive en el campo, pero genera apenas cerca de 5% del PIB. La expansión de la frontera agrícola hacia tierras de baja calidad, no aptas para el cultivo, va en detrimento de selvas o áreas boscosas. Así como el uso indiscriminado de fertilizantes y plaguicidas. *Petróleos Mexicanos* provoca contaminación de tierras y aguas. El deterioro ambiental impacta la autosuficiencia alimentaria y el uso de tecnologías no apropiadas afecta las cadenas alimenticias y los ecosistemas.

México ocupa el tercer lugar en importancia por su biodiversidad; el primero por sus reptiles, el segundo por mamíferos; el cuarto en anfibios y plantas vasculares, el décimo en mariposas y el vigésimo en especies de aves. Pero la comercialización de fauna y flora silvestre; la sobrexplotación, tala irracional de bosques y reducción de poblaciones silvestres, causan la extinción de especies y pérdida de agua.

Aunque nuestro país suscribió el *Protocolo de Cartagena,* que deriva del Convenio sobre la Diversidad Biológica, de acuerdo con el diagnóstico del Alto Comisionado de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas, ha faltado una política de Estado para el mejor aprove-

chamiento de los recursos; así como redistribuir los asentamientos humanos para crear fuentes renovables y alternativas de energía.

No se han suspendido las contradicciones entre formulaciones y aplicación de la política ambiental y el régimen jurídico de protección de la tradición indígena. De acuerdo con el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, de 127 áreas, 51 de ellas se encuentran en 48 municipios indígenas. Existen numerosos sitios arqueológicos que los pueblos indígenas reclaman como suyos, ya que las áreas naturales protegidas están ubicadas en zonas sagradas y ceremoniales.

En el diagnóstico de la ONU, 36 municipios de 10 estados: Estado de México, Oaxaca, Guerrero, Chiapas, Michoacán, Chihuahua, Veracruz, Durango, Puebla e Hidalgo, son considerados de alto riesgo. La falta de conocimiento de legislación ambiental y la impunidad permite la depredación.

México ocupa el segundo lugar de la lista con mayores daños al Medio Ambiente con 6.3 millones de hectáreas de bosques talados y más de 400 mil hectáreas de suelo cultivable degradado por sales, en el mismo periodo. Sólo Brasil supera la problemática mexicana.

De acuerdo con los científicos Peter Schwartz y Douglas Randall, en su documento: Un escenario de cambio climático abrupto y sus implicaciones sobre seguridad nacional de Estados Unidos, que difundió la revista Fortune; The Observer en Londres y que circula en el sitio de Internet del Centro estadounidense de análisis prospectivo, Global Business Network (GBN), a partir de 2010, multitudes de sudamericanos y caribeños hambrientos intentarán llegar a México, Canadá y, sobre todo, a Estados Unidos, pues los estragos provocados por los cambios climáticos serán mucho más violentos en el sur que en el norte del continente. México y Estados Unidos se disputarán las aguas del río Colorado. En este escenario se pronostica que los pueblos se matarán por agua, comida y energía.

La humanidad pertenece a la “Tierra, y no la Tierra a la humanidad”, clama el movimiento ecologista. Ambos postulados pueden defenderse, el ser humano ha hecho su mundo al planeta entero, por ello se requiere armonizar a la comunidad mundial con el macrocosmos, el microcosmos y la persona humana.

El derecho a un medio ambiente sano es el derecho a la vida, es un derecho humano fundamental. Sin embargo, el interés jurídico es difuso en materia ambiental, y se ha considerado a la legislación ambiental como derecho muerto. En México, la Ley de Responsabilidad Civil por Daño Ambiental no es tomada en cuenta.

La gravedad de la situación obliga a revisar nuestro ordenamiento jurídico, de acuerdo con los instrumentos internacionales, para establecer mecanismos de protección del medio ambiente; expedir normas oficiales mexicanas para el uso sustentable de recursos naturales, flora y fauna, para descargas de aguas residuales y residuos mineros peligrosos y residuos materiales y sólidos.

Dentro de la serie de propuestas que la Organización de Naciones Unidas ha señalado en su Diagnóstico de los Derechos Humanos en México, se encuentra la creación de la figura del ombudsman del medio ambiente.

Para detener el apocalipsis que viene, la mejor inversión que puede hacer el Estado es la educación de sus mujeres, por el efecto multiplicador que tienen. Un pueblo llega tan lejos como su educación se lo permite.

Los derechos de las mujeres

La segunda declaración de París de 1948 que dio origen a la tercera generación de derechos humanos, tuvo en la lucha de las mujeres por sus derechos, un detonador fundamental. Empezando por el cambio de nombre de los derechos del hombre de la primera declaración de París de 1789, por el de derechos humanos que abarca los derechos de todas las personas. Han sido necesarios más de cien convenios y tratados internacionales para garantizarlos.

En 1979 fue adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas la Convención sobre la eliminación de toda forma de discriminación contra la mujer (CEDAW). México firmó la convención desde 1981 y ese mismo año, el Comité quedó oficialmente establecido para vigilar su aplicación e informar su cumplimiento cada cuatro años.

Tanto el informe, como las recomendaciones emitidas por el Comité tienen carácter público

y son nutridas con “informes paralelos” de las organizaciones no gubernamentales.

Cada año el gobierno mexicano da respuesta al Comité de expertos de Naciones Unidas sobre los cuestionamientos que se hacen a su informe oficial. Las organizaciones de la sociedad civil suscriben un informe sombra, en el que queda de manifiesto la inconformidad social ante el incumplimiento de la Convención por las autoridades. En la última década la inconformidad aumentó ante la ineficiencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos que incluso presentó el recurso de inconstitucionalidad contra el derecho de las mujeres a sus derechos reproductivos, para impedir que entrara en vigor la ley para despenalizar la interrupción del embarazo en las primeras doce semanas de gestación en el Distrito Federal. Lamentablemente se da escasa difusión al contenido de los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, y menos aún a las recomendaciones que los organismos internacionales hacen a nuestro país por su incumplimiento.

Al ser insuficientes los mecanismos internacionales para hacer valer los derechos de la Convención; se hizo necesaria la existencia de un Protocolo Facultativo, ya que no existen procedimientos que induzcan a la reparación de daño. Dicho Protocolo entró en vigor en octubre de 2000 y fue ratificado por México en enero de 2002.

También la Organización de Estados Americanos (OEA) ha elaborado instrumentos internacionales para garantizar los derechos humanos de las mujeres. En 1994 emitió la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer de Belem do Pará. México ratificó la Convención en 1998. En ella se establece el compromiso de informar a la Comisión Interamericana de Mujeres sobre las medidas adoptadas para prevenir y erradicar la violencia contra la mujer, así como las medidas que se instrumentan para garantizar a la mujer una vida libre de violencia.

Fue hasta el 8 de marzo de 2008 que se aprobó en el Distrito Federal la ley de acceso de la mujer a una vida libre de violencia. Sólo 25 estados tienen leyes locales que reflejan lo establecido en la Ley General de Acceso para las Mujeres a una Vida Sin Violencia. Sin embargo, hasta la fecha no se ha instrumentado la red informática para tener el registro que haga realidad dicha ley.

Si bien se han realizado campañas de difusión para el conocimiento y la observancia del derecho de las mujeres a una vida sin violencia, modificar patrones culturales es una tarea ardua que conlleva, además del marco jurídico adecuado a los tratados internacionales en la materia, establecer políticas públicas con enfoque de género y transversalidad en todas las áreas del gobierno.

Se requiere llevar a cabo acciones paralelas de revisión y difusión de la legislación en la materia; la inclusión del tema de derechos humanos en los programas educativos en todos los niveles; y campañas de difusión masiva a través de los medios de comunicación. Campañas educativas formales e informales, para generar una nueva mentalidad de respeto a los derechos de la persona humana independientemente de su sexo, etnia, edad, capacidades, preferencias sexuales, religiosas o políticas.

Para hacer una realidad los instrumentos internacionales que ha firmado nuestro país en materia de derechos humanos y que sean parte del derecho positivo mexicano, es indispensable su conocimiento por autoridades de los tres poderes, niveles de gobierno y ciudadanía, capacitar al personal de administración de justicia, ya que existe un gran desconocimiento de las convenciones ratificadas entre las autoridades competentes. También se requieren albergues para dar orientación y refugio a las mujeres afectadas por la violencia intrafamiliar.

Los feminicidios de la ciudad fronteriza de Juárez, así como otras ciudades del país, y los altos índices de violencia intrafamiliar, siete de cada 10 mujeres sufren en la ciudad de México algún tipo de violencia. Son la muestra palpable del rezago que existe en nuestro país para que la mujer tenga acceso a una vida libre de violencia.

Aun no se ha tipificado la violencia intrafamiliar en todos los estados de la República; ni la violación entre cónyuges. En muchas zonas rurales el delito de violación sigue siendo encubierto por medio del matrimonio con la víctima.

Los derechos laborales de las mujeres han experimentado sensibles retrocesos en los últimos años. De los 185 convenios y 192 recomendaciones emitidas por la Organización Internacional del Trabajo, México ha ratificado 78. Entre los Convenios de la OIT fundamentales para las mujeres, destaca el 100 sobre la igualdad de remuneración salarial, el 103 sobre la protección a la

maternidad y el 111 sobre la no discriminación. Los convenios ratificados por México imponen la obligación de someterse a los procedimientos destinados a supervisar su aplicación (artículo 22 de la Constitución de la OIT).

De acuerdo con los principios del artículo 123 Constitucional, reglamentados por la Ley Federal del Trabajo de 1931, la legislación vigente, establece que a trabajo igual corresponde salario igual, sin embargo, tanto en los trabajos menos remunerados como en los niveles gerenciales, los salarios son inferiores para las mujeres. En la década pasada la diferencia era de un 13 a un 25%, pero ahora la diferencia ha subido hasta un 33% menor salario para las mujeres por el mismo trabajo.

En amplios sectores de la población el trabajo femenino remunerado sigue considerándose como complementario, sin darle su justo valor. El trabajo de la mujer en casa sigue sin valorarse, tanto el de la madre-esposa, como el de las trabajadoras domésticas. Las mujeres siguen realizando una doble jornada, el trabajo no remunerado realizado en casa, no es reconocido ni valorado, y el que realiza fuera está mal pagado, tanto en la economía formal como en la informal.

Las mujeres se han incorporado a la vida productiva y el hombre mayoritariamente sigue sin colaborar en los quehaceres domésticos. Aunque las mujeres ganan por trabajos iguales menores salarios, sin su trabajo la pobreza extrema se duplicaría. De todos los pobres, la mujer sigue siendo la más pobre.

El foro económico de Davos, año con año da a conocer el estudio comparativo sobre la brecha de género, realizado por las universidades de Harvard y de Londres, por estar demostrado que la situación de las mujeres incide directamente en el desarrollo de los pueblos. El estudio contempla cuatro áreas sustantivas: participación económica de las mujeres, participación política, educación y salud. Con estos indicadores ubica el lugar que corresponde a los más de cien países de todo el mundo que analiza.

En el informe sobre Brecha de género de Davos, de febrero de 2008, México se encuentra en el lugar 97 de 128 países, mientras que en 2007 estábamos en el 93 de 115 países.

En el rubro en el que nuestro país se encuentra más rezagado es en la participación económica de las mujeres, pues ocupa el puesto 112 de los 128 países, mientras en 2007 estaba en el 109. En el rubro de acceso a la educación se muestra un descenso preocupante ya que en 2008 ocupamos el lugar 86, mientras que en 2007 estábamos en el 49. En participación política México tiene actualmente el puesto 55.

Como se puede observar hay un descenso en todas las áreas, salvo en salud donde hasta antes de la actual administración nuestro país se encontraba bien, gracias a la labor realizada por los secretarios como Guillermo Soberón, que promovió el uso del condón, Juan Ramón de la Fuente que reconoció al aborto como un problema de salud pública, y Julio Frenk, que incorporó la píldora del día siguiente en la canasta de medicamentos.

Como mencionamos en la introducción, en participación política, la población femenina no solo está sub-representada en los tres poderes y niveles de gobierno, sino que ha venido decreciendo de 2000 a la fecha. En la actual legislatura descendió el número de mujeres tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores. En la Cámara de Diputados, en la LIX Legislatura había 124 mujeres; el 24.9%; mientras que en la actual LX Legislatura, sólo hay 113 legisladoras; lo que constituye el 22.6%. En la de Senadores, en la anterior había 31 mujeres; o sea el 24.4% y en la actual LX, sólo hay 23 mujeres; igual al 18%. En la Suprema Corte de Justicia de la Nación sólo hay 2 mujeres de 11 ministros.

Para superar esta situación se requiere establecer la paridad entre hombres y mujeres, como candidatos a cargos de elección popular, con un 50% y 50% en todos los partidos. Tema en el que tenemos un rezago de medio siglo con respecto a democracias desarrolladas del norte de Europa.

Como vimos en el estudio comparativo sobre Brecha de género de Davos, en el área de acceso a educación de las mujeres, México ha descendido 47 lugares. Aunque se ha incrementado el número de niñas y mujeres en el sistema educativo, encontramos que su permanencia sigue siendo baja. Se sigue privilegiando la educación de los hombres y se incorpora a las mujeres al trabajo con menores estudios, lo que las coloca en un nivel de desventaja laboral y salarial. No obstante, son las mujeres las que obtienen las mejores calificaciones.

En un estudio realizado por la Federación Mexicana de Universitarias, el común denominador de los alumnos que obtienen mejores promedios en la UNAM y que por ello han recibido las medallas Gabino Barreda, corresponde al mayor nivel de escolaridad de sus madres. Ello demuestra que la mejor inversión que puede hacer un Estado es la educación de sus mujeres.

Reflexiones finales

Hace apenas 56 años que se reconocieron los derechos políticos de las mujeres en México, cuando en otros países del mundo estos se reconocieron desde finales del siglo XIX o principios del siglo XX. No obstante haber estado en demanda desde el siglo XIX, sus reclamos no fueron oídos. A pesar de haber participado activamente en la Revolución, ésta no hizo justicia a las mujeres y la Constitución no les otorgó la ciudadanía.

Las yucatecas ejercieron sus derechos políticos efímeramente al triunfo de la Revolución, gracias al líder del Partido Socialista del sureste Felipe Carrillo Puerto. Posteriormente, Lázaro Cárdenas propuso desde su campaña presidencial promover una reforma constitucional, que finalmente congeló, por temor a que las mujeres votaran por el candidato de la oposición. Pero ya se había desintegrado el Frente Único que agrupó a 800 organizaciones sufragistas, que se atomizaron en el Partido de la Revolución Mexicana. Las organizaciones feministas fueron captadas por el partido hegemónico y fue hasta 1947 que se reconoció el voto en el nivel municipal, y el Federal hasta 1953, ya como una dádiva del poder.

Cabe subrayar que la reforma constitucional que otorgó la ciudadanía a las mujeres, se realizó después de que, en diciembre de 1952, se firmó en Naciones Unidas la convención para que todos los Estados miembros reconocieran los derechos políticos de su población femenina. Se dio ante la presión internacional y para contender con las luchas políticas internas contra el henrriquismo, lo que pone de manifiesto la cultura machista hondamente arraigada en el país

México fue también uno de los últimos países de la región, en contar con una organización gubernamental para mejorar la situación de sus mujeres. La Oficina Nacional de la Mujer (ONAM) en Guatemala se creó desde 1981 y la Secretaría de la Mujer (SM) de Paraguay en 1989, por sólo

mencionar dos ejemplos. En nuestro país se creó el Instituto Nacional de las Mujeres el 8 de marzo de 2001.

Cabe reiterar que el hecho de que México haya ido a la zaga en el reconocimiento de la ciudadanía a sus mujeres, ha influido negativamente en el respeto a todos sus derechos humanos.

En nuestro tiempo presente las asimetrías entre pueblos e individuos se han agigantado. Aumenta la población del mundo en pobreza extrema; subsiste el analfabetismo, reaparecen diversas formas de esclavitud, como el tráfico de seres humanos; los horrores de las guerras se repiten y la violencia intrafamiliar sigue causando la muerte de mujeres golpeadas, y que miles de niños prefieran vivir en la calle y refugiarse en la farmacodependencia, que vivir en el seno familiar, que es donde la persona humana debía tener la mayor seguridad.

Existe una tensión permanente entre la razón de Estado y los derechos humanos, por lo que la lucha de la defensa de los derechos humanos debe ser el plebiscito de todos los días.

La tensión entre el poder del Estado y los derechos de los miembros de su comunidad puede resolverse mediante un sistema democrático; el mediador parlamentario, y la defensoría de los derechos del pueblo. Pero toda legislación es letra muerta sin una política cultural que genere una mentalidad de respeto a los derechos de todos, donde impere la equidad.

La enseñanza de los derechos Humanos y una política humanista son indispensables para generar la cultura para la paz que permita erradicar la violencia que prevalece.

Así como Fourier consideró que la mejor forma de medir el grado de civilización de un hombre es la relación que guarda con su pareja, el termómetro para medir el grado de civilización de un pueblo es el respeto que guarda a los derechos humanos de los grupos vulnerables de su comunidad, sus mujeres y sus indígenas.

Para alcanzar la paz era necesario desarrollar una nueva filosofía de la no violencia, que sustituyera a la belicista que había animado hasta el fin del siglo XX a la filosofía política a través de la historia.

La paz, entendida no como un intermedio entre las guerras, ni sólo como ausencia de violencia, sino como la realización de los valores universales de libertad y equidad, es condición indispensable para lograr el bienestar individual y colectivo.

En la filosofía de la paz se da el equilibrio entre la libertad individual y la justicia colectiva, mediante el respeto a los derechos de todos los miembros de una comunidad. Por ello el tema central del nuevo siglo, es la defensa de los derechos de la persona humana, única forma de vivir en paz.

Es mucho lo que nos falta por hacer para lograr una sociedad igualitaria, con equidad de género, con igualdad para las comunidades indígenas, y que contribuya a detener el desastre ecológico. Trabajar en la defensa de los derechos de todas las personas es trabajar por la dignidad humana.

La Agenda de la Oposición

Jorge Alberto Lara Rivera[1]

Quisiera empezar, si ustedes me lo permiten, expresando que hay una agenda sobre la agenda, es decir, hay una discusión -y me parece que debería de haberla mucho más intensa-, sobre quién está confeccionando, quién está liderando o qué se debería de entender por el tema de agenda, es decir, quién está marcando los temas y en muchos sentidos me voy a referir también, precisamente a la experiencia que tuvimos nosotros como diputados locales, cuando el Jefe de Gobierno era Andrés Manuel López Obrador, ahí seguramente ustedes recordarán que él empezó a ensayar su modelo de comunicación y muchas de sus políticas públicas que hoy en día existen sobre todo en las ayudas sociales, y otras políticas que ya son conocidas y la dificultad que nosotros observamos como miembros, yo en lo personal miembro del PAN, éramos un grupo pequeño, más bien frente a la mayoría del partido del entonces jefe de gobierno, pues ciertamente nos veíamos rebasados ante la conferencia matutina, que sin duda alguna es todo un reto, todo un tema y todo un fenómeno desde la perspectiva comunicacional y me parece que las oposiciones de la oposición, y por supuesto que la opinión pública, debería de tener ya madurada algún tipo de propuesta, no digo yo de reacción, sin embargo, lo que yo he observado es que mucho de los puntos que se refieren en la conferencia matutina, pero no solo ahí, sino en la enorme repercusión que ésta tiene a través de los medios de comunicación, que a final del día todos sabemos, son concesiones del propio Gobierno federal pues no van a ser otra cosa más que servir como cajas de resonancia, yo como miembro de la oposición habiendo sido diputado, etcétera; pues muchas veces sabemos que el mensaje de la oposición, las acciones de la propia oposición muchas veces son sofocadas por una actitud de indiferencia por parte de los medios de comunicación masivos, es decir, la televisión, y la radio y que siguen teniendo, no obstante la existencia de las redes sociales, pues una penetración que todavía estas redes sociales aún están muy lejos de tener, este es un reto importante que se tiene que remontar, y con eso lo que yo también quiero decir es que en los últimos años, sobre todo en los primeros años del Gobierno federal ha existido, y lo hemos leído todos en columnistas, en editorialistas: dónde está la oposición, de que la oposición está debilitada, de que la oposición no existe, de que la oposición está desaparecida; yo discrepo de esta postura, yo creo que si ustedes por ejemplo revisan los cauces que tiene la oposición, con los cuales la oposición puede comunicarse con la ciudadanía que es por ejemplo el discurso parlamentario, los debates legislativos, las ruedas de prensa, etcétera; vamos a ver consistentemente y de manera cotidiana una gran cantidad de mensajes, una gran cantidad de postulados y yo quiero además hablarles de los tres primeros años de este gobierno, por ejemplo se hizo en las cámaras legislativas, reconociendo en principio la realidad que en las cámaras legislativas, había una mayoría por parte de Morena, y de sus partidos aliados y que está mayoría fue ejercida y ha sido ejercida de manera a la vieja usanza, autoritaria, a la vieja usanza de no considerar ningún tipo de postulado, ningún tipo de propuesta por parte de la oposición.

Creo que queda allá como para la posteridad, la impronta de la frase del presidente López Obrador cuando él ordenó que una serie de iniciativas de ley que él le envía al Congreso, fuesen aprobadas “sin mover una sola coma”, yo creo que esa frase pinta perfectamente el colapso del sistema republicano que nos ha costado tanto trabajo ir perfeccionando desde los últimos 50 años, todos sabemos que la transición mexicana a estadios democráticos empieza, sobre todo tiene ese punto de partida, en el movimiento del 68, y a partir de entonces de manera larga -pues 50 años es un espacio de tiempo muy prolongado- poco a poco hubo reformas políticas, reformas de estado etcétera, que pudieron posibilitar la inclusión de las voces de la pluralidad, de las voces de los partidos de oposición y hoy en día ya nos encontramos en una franca posibilidad de un riesgo de retroceso, al parecer estamos dando una vuelta en U, al parecer estamos ante la posibilidad de la implantación ya no de la continuación, o de la consolidación, o el perfeccionamiento de la transición, sino más bien, parece que estamos ante el riesgo de una regresión y todos lo hemos visto, todos lo hemos discutido se encuentra por ejemplo el hecho evidente del colapso de los controles democráticos que se han diseñado, controles democráticos que por supuesto están presentes o deberían de estar presentes en la relación entre los poderes, entre Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo, y el Poder Judicial; hoy vemos la captura no solamente político-partidista sino actitudinal en las dos cámaras, vemos la captura evidente alma- ria del poder judicial y qué decir de la amenaza también que existe frente a los órganos autónomos, el acecho constante de los órganos autónomos

1 Lara Rivera, Jorge Alberto. La agenda de la oposición. En: Revista Bien Común. Año XXVIII. No. 318, septiembre del 2021. Págs. 41-52

a lo cual le podemos sumar, adicionalmente el uso de la justicia facciosa que hoy en día la justicia ha dejado de ser un instrumento para defensa de la ciudadanía, y para buscar la prevalencia del Estado de derecho y remontar los estadios de inseguridad que tenemos, y que también son evidentes y que al contrario la justicia se ha convertido en un ariete político, en un ariete incluso para otros fines -a mí me parece paradójico que sea más evidente que desde la Fiscalía General de la República se persiga a personajes públicos como Gloria Trevi, o como Inés Gómez Mont, o ahora como académicos de la talla de Enrique Cabrero, y otros académicos y que al crimen organizado por el contrario este intocado- me parece que eso nos habla de un contexto de enorme preocupación, y de esta perversión de las instituciones.

Decía yo que sí podemos constatar la existencia de una oposición y yo me remito algunos ejemplos, fíjense ustedes, a propósito del manejo de la pandemia en el Gobierno federal, yo les quiero comentar que hubo una gran cantidad de llamados formales a rendición de cuentas por parte de los partidos de oposición, tanto al Secretario de Salud, al Subsecretario López Gatell, esto como opera, se los comentó para quienes no lo conozcan, los diputados en lo individual, o los diputados a través de sus grupos parlamentarios realizan una propuesta, la someten al pleno para qué, para que haya una comparecencia que dispone por ejemplo la Constitución; la Constitución dispone la existencia de comparecencias, es decir, de reuniones de trabajo y de análisis entre el Poder Legislativo, y el Poder Ejecutivo vemos que estás comparecencias por ejemplo en los países democráticos en los países que tienen un régimen de división maduro son cotidianas, y no hay tema que quede fuera de esas comparecencias y los servidores públicos concurren a rendir cuentas, concurren a responder las preguntas puntuales, críticas y esclarecedoras por parte de los legisladores, los formatos de las comparecencias en estos sistemas parlamentarios no dejan lugar al lucimiento del servidor público, o que aquel sea el protagonista de la comparecencia no, la comparecencia, el protagonista en la comparecencia es la representación popular, y por supuesto, la necesidad del esclarecimiento de los hechos de la vida pública, bueno yo he perdido la cuenta hubo N cantidades de solicitudes y de exigencias ante el pleno -tanto de la Cámara de Diputados, como de Senadores- para que compareciese López Gatell, el Secretario de Salud, en su momento la Secretaría de la Función Pública y la mayoría de Morena con sus aliados, votó en contra una y otra vez, es decir, el hecho de ser de Morena les significaba a ellos el renunciar o les ha significado el renunciar al ejercicio de la Función Parlamentaria Básica, aquí me gustaría dejar muy claro que la Función Parlamentaria

Básica no es hacer leyes, el Poder Legislativo tiene como misión fundamental el control del Poder Ejecutivo la vigilancia, y la fiscalización; desde luego participa en el proceso legislativo y sanciona las leyes, pero esa no es su función más importante y me parece que eso lo debemos considerar en uno de los lugares más importantes o en uno de los puntos más importantes para la confección de una agenda de oposición, es decir: la crítica, la revisión, el llamado a cuentas, la exigencia de resultados, la exigencia de rendición de cuentas, la denuncia pública, la denuncia institucional es parte inherente de la agenda de oposición y quiero decirles amigas y amigos que los primeros tres años del gobierno de lo que fue la Legislatura LXV, como fue en legislaturas previas, por ejemplo con Peña Nieto, e incluso con presidentes panistas como fueron Felipe Calderón y Vicente Fox, el PAN como partido ya en el gobierno, ya en la oposición realizaba arduamente su función de fiscalización, es más, quiero decirles y yo formé parte del equipo del Gobierno federal de Felipe Calderón, y en muchas ocasiones para el Ejecutivo resultaba más complicado cabildear y negociar las leyes con los legisladores del PAN, que con los otros partidos por qué, porque al PAN siempre se ha tomado muy en serio su trabajo legislativo, el PAN tiene un abolengo legislativo innegable y quiero decirles que a pesar de que no haya trascendido en los medios masivos de comunicación en la televisión, en los periódicos, o en la radio el PAN ha realizado consistentemente donde no ha habido esta función y la prueba está en el Diario de los Debates, y no solo eso, a mí en lo personal como asesor, como consultor de los señores y señoras legisladores, me tocó incluso promover aproximadamente unas veinte denuncias -incluso ante la Fiscalía General de la República- por distintos ilícitos que se han detectado, o que se detectaron respecto de distintos puntos del ejercicio del gobierno, especialmente ponemos por ejemplo, el acento en la gestión criminal de la pandemia, en la gestión criminal del colapso del sistema de salud y provisión de servicios médicos y de medicina, por ejemplo, entre otros, y también eso es parte de la agenda legislativa, y también eso es parte de la agenda de la oposición hacer la denuncia, investigar, recabar los datos y denunciar formalmente. Si las autoridades tanto de Función Pública, como de la Auditoría Superior o como de la Fiscalía General de la República no hacen su trabajo pues eso también será objeto de reconvención y eso también será objeto de una exigencia puntual de cuentas, entonces esa es una de las primeras columnas de lo que tiene que ser y de lo que ha de ser y lo que es la agenda de oposición y desde luego que aquí mientras exista una mayor consciencia -como hoy la estamos cultivando con muchos grupos de la sociedad- pues estás denuncias, estas peticiones, estas exigencias de rendición de cuentas se hacen más robustas y tienen mayor éxito.

Yo creo que en un gran ejemplo de éxito de un movimiento social que pudo llevar a término junto con el Poder Legislativo este tipo de postulados fue sin duda la ley 3 de 3, ustedes saben que la ley 3 de 3 fue la primera iniciativa ciudadana que como un instrumento de la democracia participativa, la oposición y en especial y particularmente el PAN, desde hace décadas ha promovido, una y otra vez en sus agendas legislativas, el PAN ha propuesto estos mecanismos y por cierto es por lo que no estamos de acuerdo en cómo se está llevando a cabo el tema de la revocación, ratificación de mandato pero si quieren ese tema luego lo podemos discutir más tarde.

Desde luego que también no todo es queja, no todo puede ser está criticando de manera sorda al gobierno aunque esté de ocasión y espacio para hacerlo, pues cotidianamente yo creo que no hay día en que las expresiones del presidente no se han en realidad más bien que una provocación a la reacción por parte de la sociedad civil, esto último que dijo de que la reacción y la exigencia de los niños enfermos de cáncer, y sus padres con morbilidades para ser vacunados no es sino una manipulación por parte de los laboratorios, me parece que ya va más allá de cualquier límite de la decencia y del decoro en un presidente, entonces ya más bien tendríamos que tomar como un tema de provocación.

Claro que el PAN y fíjense esto no es un tema de hoy, esto es un tema que ha estado presente y perdón que me refiero al PAN pues es mi partido y a quién conozco, y es de dónde yo vengo; el PAN desde su fundación tuvo este dilema, cómo puede presentarse un partido de oposición frente al gobierno, y qué tanto un partido de oposición debe colaborar con el gobierno, debe de gestionar las mismas posturas, los mismos planteamientos que al gobierno, y cuándo tiene que deslindarse, y como decimos vulgarmente pintar su raya, la respuesta es muy sencilla y en el PAN ha costado un enorme trabajo en debates históricos, se los quiero comentar -aquí tenemos por ejemplo a conocedores de la historia del PAN, y protagonistas como es el licenciado Juan Antonio García Villa que es un parlamentario excepcional, al arquitecto Aminadab Pérez Franco, al licenciado Carlos Ángulo que también nos acompaña esta tarde y bueno pues todos han sido participes de estas discusiones internas en donde lo que el PAN siempre ha definido como el ser un partido de oposición

leal, incluso con López Obrador- y se los quiero decir, varias de las iniciativas que el Gobierno Federal remitió al Congreso para su aprobación, fueron aprobadas incluso con votos a favor del PAN, por ejemplo en temas de seguridad en dónde sabemos que ahí no se puede regatear, el apoyo en temas de seguridad y sin embargo, también quiero compartirles algo derivado del análisis objetivo de la conducta, digamos en esta relación entre poderes, no ha habido de parte del gobierno está reciprocidad, no ha habido con los partidos de oposición un diálogo ni en lo íntimo, ni en lo cercano, ni en lo abierto; ha habido una postura más bien arrogante, una postura más bien de atropellar a las oposiciones y de mayoritaria sin la menor consideración y ha habido incluso -perdón que me tenga que referir en estos términos- pero lo ha habido, ha habido traiciones parlamentarias, ha habido momentos en donde el gobierno en sus negociaciones le ha ofrecido a la oposición determinados puntos y me voy a referir un ejemplo que a lo mejor es un ejemplo muy sencillo pero es un ejemplo que habla de cómo ha sido de difícil la relación de compleja y de decepcionante la relación parlamentaria con el gobierno y con Morena. Cuando se aprobó la reforma constitucional para mejorar y perfeccionar la figura de la extinción de dominio, una de las condiciones que puso la oposición para la reforma constitucional en el Senado, fue que no se le cambiará el nombre al servicio de administración en la enajenación de bienes, que todos ustedes saben y se le conoce así por sus siglas SAE y desconociendo y traicionando ese compromiso, ya después que se aprobó la reforma constitucional hubo una reforma a la ley secundaria, a la ley nacional de extinción de dominio en dónde de manera deliberada -insisto traicionera- Morena cambio el nombre bajo el capricho del presidente para llamarle al SAE, con este nombre raro del “Instituto para devolverle al pueblo lo robado”, este es un ejemplo de que incluso el gobierno y Morena ni siquiera son capaces de sostener sus propios compromisos legislativos o parlamentarios, y como ese, podríamos hablar de muchos más; yo creo que el más trascendente fue cuando se dijo que la Guardia Nacional sería un órgano de seguridad de naturaleza civil y con mando civil, así se aprobó la reforma constitucional, esa fue la condición por parte de la oposición para aprobar la Guardia Nacional y solamente bastó la publicación del decreto para que se hiciera una operación del segundo nivel ya en el gobierno para darle una fisonomía castrense a la Guardia Nacional que hoy sabemos que la totalidad, o casi la totalidad de sus integrantes provienen de las fuerzas armadas con doctrina militar, y con mandos militares yo creo que ese es otro ejemplo de una traición de este tipo, en este tipo de instancias de diálogo entre el ejecutivo, y el legislativo.

Les decía yo que no solamente la agenda de la oposición puede detenerse o puede agotarse en el esquema de la exigencia en la rendición de cuentas, la denuncia, el llamado a comparecencia el mejor ejemplo de lo que les estoy diciendo de estos tantos llamados que se hace al ejercicio básico de cualquier República, que se respete, que es el diálogo entre los dos poderes es lo que se ha negado en la Cámara federal, pero también hace una semana en el Congreso de la Ciudad de México se quiso llamar a cuentas a los servidores públicos del gobierno de la Ciudad de México para discutir, para analizar e investigar el caso que todos conocemos del colapso de la línea 12 del metro, y esa solicitud de comparecencia por mayoría de votos de Morena fue negada. Lo que hace Morena al negar estos ejercicios de rendición de cuentas no es otra cosa más que renunciar a su misión parlamentaria, a su responsabilidad y aquí me parece que debería de haber -creo yo- también un énfasis ciudadano, porque no solamente se ha traicionado, no solamente se le ha dado la espalda, no solamente se ignora a la oposición, déjenme decirles que a partir del inicio de la pasada legislatura -estoy hablando en término de tres años- que fue la legislatura LXIV del Congreso federal y a instancias también de la oposición -y sobre todo del PAN- se instauró un mecanismo de discusión de las distintas iniciativas y de los distintos puntos en la agenda parlamentaria que se llama “Parlamento Abierto”, qué es el Parlamento Abierto: viene alguna reforma importante ya sea constitucional o la necesidad de reformar alguna ley, o la creación de alguna ley, se llama a expertos que con la mayor libertad la gente se puede inscribir en estos Parlamentos Abiertos, no hay un filtro, no hay un acomodo, no hay una manipulación -y lo digo porque me consta- hay un llamado, hay una publicación, hay una convocatoria para quien quiera participar frente a los diputados a expresar su opinión sobre estos temas, todos los temas de la agenda son bienvenidas las inscripciones y entonces en comisiones de dictamen, en comisiones de análisis legislativo los diputados escuchan a la ciudadanía, escuchan a los expertos, escuchan a los académicos, escuchan incluso a representantes de organizaciones de la sociedad civil, representantes por ejemplo de las distintas oficinas que tiene la ONU en nuestro país, etcétera.

Creo que en la pasada legislatura habrá habido quizás alrededor de unos setenta o más ejercicios de Parlamento Abierto sobre los distintos temas, quiero decirles que lejos de lo que se pudiera esperar de que los legisladores de Morena pudieran sensibilizarse con estas posturas, con estos

planteamientos diversos, plurales, técnicos, en el 99.99% de los casos los legisladores de Morena hicieron caso omiso, ignoraron a los expertos, a los ciudadanos, a los académicos y pasaron la ley, o pasaron las reformas como se los instruyó el ejecutivo, y entonces, pues muchos académicos decían “bueno pues entonces para qué fuimos convocados”, y bueno, resulta que son convocados porque es innegable la importancia de que se hagan valer las expresiones y las opiniones en un ejercicio muy democrático y muy horizontal de diálogo que al final del día termina en una enorme frustración, y yo creo que el Parlamento Abierto -no obstante estas experiencias de frustración y de falta de resultados para la sociedad civil- debe de continuar, y ustedes como grupo que tienen un peso específico -ganado con toda justicia- ante la opinión pública, también tendrían que enfatizar la necesidad la importancia no solamente de que el Parlamento Abierto continúe en esta legislatura que se ha iniciado, sino que se detone, que se haga más potente, y sobre todo, que no haya está actitud de cerrazón de ignorancia en donde -insisto- lo que prevalece es el mantra legislativo de Morena, qué es, que a las leyes que mande el presidente no se le cambie una sola coma.

En el diseño de la agenda de oposición ustedes saben que venimos de un proceso electoral en dónde hubo un planteamiento de la oposición para lograr una alianza con la oposición configurado entre el PAN, el PRI y PRD, una alianza -no diría total pero si diría en una muy buena medida abarcando espacios legislativos-, y me parece que el resultado al final del día no es del todo negativo, ya sabemos que podemos ver el vaso medio lleno, o medio vacío, verdad, me parece que sí y sobre todo con esto que ha estado demostrando de que hubo una concurrencia del crimen organizado en los lugares en donde hubo elección de gobernador, pues con todo y ello se pudo avanzar un poco en la configuración de la Cámara de Diputados, en dónde ya se tiene que el gobierno no tiene o no cuenta con la mayoría calificada para realizar reformas constitucionales, lo cual no deja de ser un aliciente o un punto a favor en la recuperación de un proyecto plural de país, es un proyecto tolerante y democrático; en este sentido, cada uno de los partidos está obligado -y me refiero a Cámara Diputados porque también esto ocurre en la Cámara de Senadores- a inscribir y registrar ante los órganos de gobierno de la cámara lo que se llama la agenda legislativa, yo considero que la agenda legislativa forma parte, es una parte -yo creo central- de la agenda en general, de la agenda de los partidos, de la agenda de los partidos ya que integran a sus dirigencias, a sus cuadros, a sus grupos parlamentarios, por supuesto también, a sus gobernantes electos en los tres niveles de gobierno, bueno quiero decirles que la agenda del bloque de oposición en la cámara de diputados pues inició de manera muy vigorosa con reuniones entre los tres grupos parlamentarios, algo que me parece que ha sido inédito verdad, yo creo que para los anales de la historia esto resultará ser muy interesante porque en vísperas del inicio del trabajo parlamentario se reunieron los tres grupos parlamentarios del PAN, PRI y PRD en dónde se reitera el compromiso por ejemplo, de no avanzar en reformas constitucionales que signifiquen una regresión en nuestra organización política y nuestra organización democrática, fíjense, el presidente ha anunciado tantas veces que él va a proponer una reforma electoral cuando todos sabemos que precisamente una de las características de la transición a la democracia en -estos cincuenta años- ha sido precisamente que las reformas electorales -sobre todo en el tramo de los noventas a los dos mil- fueron ejercicios realizados por consenso, es decir se acordaran ustedes de la mesa del grupo del debate del Castillo de Chapultepec, del grupo San Ángel en dónde se fueron gestando poco a poco distintas propuestas, distintas reformas en dónde lo que se cuidaba con un grado muy importante de diálogo político era que no se quebrara el consenso, que todos los representantes de los partidos políticos o los distintos movimientos ahí presentes se sintieran confortables, y se sintieran representados, y sintieran que su voz estaba siendo parte del proceso de negociación y siempre asumiendo su peso específico, siempre asumiendo que el proceso era gradual -como ya lo sabemos- quizás una gradualidad demasiado extendida pero que al final de cuentas ha ido generando un proceso muy aplomado de cambio pacífico, de un cambio democrático pacífico que hoy en día está a punto de ser ignorado por qué, porque ahora el presidente considera que la oposición no amerita o no merece ser tomada en cuenta -ya no digamos para la procuración de un consenso-, sino para dialogar cualquier reforma antes era común que el presidente dialogará con los líderes parlamentarios con los dirigentes de la oposición esto se ha acabado, y esto nos habla precisamente de este riesgo y de la actitud que se tiene; déjenme decirles que el compromiso por no hacer reformas en ese sentido ha sido patente, ha sido explícito por parte de las dirigencias de los partidos; a mí me parece que también tenemos que tomar una actitud de no ingenuidad, me parece que en este entorno de bloque de oposición abra ya lo hemos visto en estas semanas también intentos por parte del ejecutivo, y de los operadores del ejecutivo en las cámaras en buscar por muchos medios que la oposición, y sobre todo en algunos partidos por ejemplo como algunos sectores del PRI voten a favor de alguna de sus propuestas como lo vimos en la Ley Orgánica de la Armada de México, como parte de la Secretaría de Marina y

en donde el PRI en la Cámara de Diputados votó a favor, me parece que no debe de haber espacio a este ingenuidad, es decir bueno porque el PRI votó a favor en esta ley, entonces significa que se está traicionando al espíritu del bloque. Hay que saber que las negociaciones parlamentarias son dinámicas son complejas, son arduas y que también debe haber una franqueza, un diálogo honesto entre las diligencias, entre los representantes partidistas porque en algunos casos -y esto también el PAN lo ha enfrentado muchísimas ocasiones- pues habrá coincidencias de principios, habrá coincidencias en lo particular sin que esto signifique una vulneración ontológica al bloque opositor, o lo que se ha planteado como bloqueo opositor.

Otro de los puntos que se ha destacado en la agenda común en estos meses de arranque de la legislatura, ustedes saben apenas por ejemplo en la Cámara de Diputados apenas si se están terminando las negociaciones para por ejemplo asignar las comisiones de trabajo, que son órganos muy importantes y cuya labor trasciende en el análisis técnico de las propuestas y de las iniciativas es que los partidos se hagan cargo del desastre que está atravesando nuestro país y de la terrible tragedia que estamos enfrentando todos como sociedad; en materia de salud por la pandemia, pero no solamente por la pandemia porque se tomaron decisiones terribles antes de que se hubiese detonado la pandemia, al desmantelar mecanismos de atención sanitaria como lo fue por ejemplo el Seguro Popular; el tema por ejemplo del fideicomiso de desastres del FONDEN, que para decirlo rápido el FONDEN no era sino un mecanismo muy práctico y sobre todo expedito para que cuando un alcalde o alguna población tuviese que enfrentar algún tipo de estos desastres naturales una inundación, un terremoto, o alguna calamidad de esta naturaleza se pueden enfrentar sin las trabas burocráticas que implican muchas veces el ejercicio del gasto público por qué, porque hay gente en peligro, hay familias que requieren atención inmediata: para empezar, por ejemplo, un lugar donde pernoctar, colchones secos, leche en polvo para los niños, vamos, cosas tan elementales que para eso servía el FONDEN, para dar una atención expedita, rápida, y eficaz y bueno el hecho de quitar un canal tan expedito y tan eficaz pues obviamente ha significado dilaciones muy lamentables en la atención de este tipo de circunstancias entonces por ejemplo el grupo de oposición ya propuso la reinstalación de un mecanismo que pueda atender de manera oportuna estas contingencias.

También tenemos por ejemplo en el grupo parlamentario del PAN para este periodo que termina en diciembre, la prioridad va a ser la atención a la crisis económica, a la crisis de desempleo, a la crisis sanitaria por disposición expresa de la Coordinación del Grupo de Diputados -que ustedes saben que encabeza el diputado Jorge Romero- solamente habrán propuestas muy vigorosas con una base presupuestal también sería, en materia por ejemplo: de reactivación de mecanismos de atención, de seguro de desempleo -porque sabemos que ahorita el desempleo ha sido uno de los temas que más ha golpeado a las familias, derivado, sí de la pandemia pero también de la terrible gestión de la pandemia, no solamente desde el punto de vista sanitario sino también desde el punto de vista económico-; también habrá propuestas que tienen que ver con restituir atención y compensar a los médicos en sus gastos y a todo el personal de salud con seguros que puedan ayudarles a soportar todas las circunstancias que han estado enfrentando recientemente a propósito de estas calamidades de la pandemia, es decir, hay un enfoque preponderante en la atención de la contingencia económica de las familias que se han visto golpeadas por la crisis, y de la atención en materia de salud, especialmente en materia de salud, y esto se hace en lo que en este periodo deben ustedes de saber porque va a ser muy importante el acompañamiento de la sociedad civil en este periodo para el bloque de contención, en donde la perspectiva va a ser muy difícil -se los quiero anticipar- por la configuración numérica del Congreso, todavía en las dos cámaras prevalece la mayoría simple por parte de Morena y de sus partidos aliados, y esto se deja sentir en uno de los temas -quizá el más importante de este periodo, digamos de otoño-invierno que empieza en septiembre y termina en diciembre- y que es el tema presupuestario.

Como ustedes saben, otra de las funciones centrales del parlamento es la aprobación del presupuesto de la ley de ingresos, desde luego, y el presupuesto de egresos y hoy es día en dónde se están analizando precisamente las propuestas tanto de ley de ingresos, como de presupuesto de egresos es decir todo el paquete fiscal de ingresos y de egresos con algunas propuestas que pueden sonar interesantes, como es el régimen de confianza para pequeños contribuyentes, pero como lo señaló hace un rato en su twitter Mario Diconstanzo parece que la idea es que los pequeños contribuyentes, las personas físicas no tengan derecho a deducciones de entrada ahí va empezar una discusión, yo les anticipo que es altamente probable que el paquete económico tanto de ingresos como de egresos pueda ser aprobado como le gusta al presidente, “sin que se le cambie una sola coma”, por el simple argumento de la mayoría porque estos dos instrumentos y

toda la miscelánea fiscal que ahora si regresamos a este concepto de miscelánea fiscal pueden ser aprobados por mayoría simple, entonces aquí es donde yo creo que sí debe de haber un llamado a la acción, una activación social como la que ustedes han hecho tantas veces, para presionar en cambios al ejercicio presupuestario, por ejemplo en temas como una verdadera reactivación del presupuesto a la salud, pero en un ejercicio mucho más horizontal de los gastos de salud.

Fíjense, de lo que llevamos de este gobierno ha habido paulatinamente un castigo y una ignorancia a las instituciones de seguridad de los estados, y de los municipios prácticamente para el presidente no existen las policías estatales, ni las policías municipales y en materia de seguridad no puede haber un avance en estos temas, sino es a través de la prevención y que también pasa por la creación y la consolidación de policías confiables, robustas y capaces a nivel estatal, y municipal todas las partidas de seguridad para los estados, y municipios han sido canceladas desde el año pasado, FORTASEC que es uno de los fondos que apoya a estas policías estatales y municipales fue mandado en ceros el año pasado, y no hay visos de que esto cambié entonces en este momento se está trabajando en identificar estos puntos críticos y me parece que la sociedad civil, su voz crítica en redes sociales, en medios de comunicación, en medios impresos es fundamental para concentrar las baterías y exigir un presupuesto a la altura del problema que estamos viviendo hoy en día.

Desde luego que hay otros temas que deben ser parte de la reflexión pública, por ejemplo, el tema que estamos comentando de seguridad en donde vemos que hay un avance en la militarización de las fuerzas de seguridad, de las fuerzas policiacas vía la Guardia Nacional, y solamente voy a dar un par de reflexiones al respecto, cuando quieran podemos discutir ampliamente las connotaciones y la grave crisis de seguridad que sea se hace valer o que se hace ver con casi cien homicidios al día por parte del crimen organizado, en donde ya se llegó a la cifra de cien mil homicidios dolosos en estos tres años, y haciéndolo ver anticipadamente que va a ser el sexenio de mayor violencia en la historia reciente de nuestro país -quitando el período por supuesto revolucionario y posrevolucionario- y todo de qué detona, de la idea que plantea una falsa disyuntiva, un falso debate en donde el presidente encasilló al país, una falsa disyuntiva abrazos, no balazos, nunca fue

disyuntiva, nunca fue dilema, nadie quería y nadie en su sano juicio puede estar de acuerdo en que la solución violenta, es la solución pertinente ni idónea para restituir la seguridad, y para avanzar en contra de la impunidad y la violencia, nadie en su sano juicio puede postular eso.

Fíjense como el presidente es muy hábil manipulador de los conceptos y las categorías y nos pone en el canal: “abrazos no balazos” esa nunca debió haber sido la disyuntiva; para la sociedad, la disyuntiva es: impunidad o Estado de derecho, esa es la disyuntiva, y Estado de derecho por donde pasa el Estado derecho pasa por instituciones maduras, confiables, integras el Estado derecho pasa por reconocer una base social que tiene y debe de contar con posibilidades de injerencia en los distintos tramos, tanto de la prevención como la persecución y como de la parte del último tramo de seguridad que es la parte de la ejecución de sanciones penales; la mesa se quedó puesta amigas y amigos, con la implementación de dos reformas muy importantes -que por cierto este gobierno ha estado atentando en contra de ellas- que son la Reforma en Materia Derechos Humanos del 2011, y la Reforma al Sistema de Justicia Penal, la mesa quedó puesta para poder abordar la verdadera disyuntiva de impunidad versus Estado de derecho porque, porque se trata de abatir la impunidad a través de autoridades que puedan esclarecer los hechos, incluso de pasar a esquemas penales de mayor racionalidad el presidente, lejos de pasar a esquemas de mayor racionalidad cognitiva implementó, embarazó la reforma al artículo 19 con más delitos de prisión preventiva oficiosa que justamente a quiénes se les está imponiendo a los empresarios, a los líderes sociales a quién no piensa como el presidente, fíjense cómo se ha estado manipulando todo lo que es el sistema de justicia para ponerlo al servicio del poder de manera abierta, y de manera ya casi yo diría hasta cínica.

Esto pasa por tener una policía capaz de esclarecer los delitos, una policía capaz de entender su labor en la prevención del delito, pero que la prevención no solamente es una tarea policiaca porque siempre que hablamos de prevención nos imaginamos un policía en la esquina, no, la prevención yo diría que incluso la prevención es una agenda transversal, yo diría que en todas las secretarías de Estado debería de haber un responsable ante una mesa de prevención del delito en Función Pública, en Hacienda en todas las dependencias, en Agricultura, etcétera; porque la prevención pasa por un trabajo transversal y por supuesto que tengamos las mejores policías tanto del orden federal para enfrentarlo, fíjense yo lo podría decir en una frase paradójica “como policías tenemos a los mejores soldados” y eso es terrible, porque los soldados no están preparados para trabajar en la realización de actos de molestia que es cómo se investigan los delitos, o como se previenen los delitos frente al ciudadano, la labor de prevención y la labor de investigación del delito implica una muy sutil, pero muy intensa, presencia policiaca en el ámbito del ciudadano, tarea para la cual -perdón no es un tema de discriminación, es un tema de perfil de reclutamiento- nuestros soldados y nuestros marinos no están preparados, y no solamente no están preparados, sino que además, tienen una preparación, un entrenamiento, y un adoctrinamiento que los aleja muchísimo de la función policiaca, lejos de acércalos a lo que tiene que ser un trabajo directo -perdón la expresión cuerpo a cuerpo con el ciudadano- respetando derechos fundamentales, respetando derechos humanos, aplicando técnicas de investigación qué pensarían ustedes que hoy ya se aprobó -y esto a lo mejor no han tomado nota- pero ya se aprobó que la Armada de México tenga una unidad de inteligencia, es decir, ya los marinos van a poder intervenir nuestras comunicaciones privadas, eso se aprobó la semana pasada y al rato -así lo puedo yo apostar- se va aprobar el mismo esquema para la Secretaría de la Defensa Nacional, si ya Guardia Nacional tiene facultad de intervención de comunicaciones, pueden ustedes estar confiados a que sea un elemento de la Secretaría de la Defensa Nacional el que por alguna razón -buena o no tan buena- estén interviniendo sus comunicaciones, y por intervención de comunicaciones no me refiero solamente cómo dicen los españoles a pinchar el teléfono, me refiero a intervención de mensajería privada, me refiero a que se puedan introducir a sus correos electrónicos ese es el grado de avances que tenemos hoy en facultades de nuestras fuerzas armadas. Sin que ellos lo hayan pedido, el presidente les está realizando encomiendas que incluso violan el artículo 129 constitucional, a mí no me preocupa en un momento dado que los miembros del ejército, nuestras tropas construyan un aeropuerto, eso ya es preocupante porque están violando a la constitución, lo que me preocupa son los intereses económicos que se están prolijando con estas encomiendas; lo que me preocupa es que haya empresas reales, y empresas fachadas que se están prolijando y que se están creando como contratistas de todo este cúmulo de obras y servicios que el presidente ha decidido pasen a realizar nuestras fuerzas armadas, porque ustedes saben que todas esas obras, todo ese gasto, que es además es un gasto descomunal, porque el presupuesto del ejército ha crecido diez veces precisamente para poder soportar todas estas encomiendas, este gasto no será fiscalizable, por qué razón, porque se va a

clasificar como gasto de seguridad nacional, al rato todas las obras van a estar bajo un manto de opacidad, en dónde va a ser muy difícil abrir los expedientes de contratación - insisto, de empresas recién creadas al calor de esta urgencia-.

Fíjense como ya salió a traslucir que uno de los ayudantes, uno de los miembros de la ayudantía del Presidente López Obrador ya recibió contratos por parte de SEDENA, ese es el problema los contratistas porque a partir de los contratistas bueno ya sabemos que pueda ver desvío de recursos, lavado de dinero y todo ello y me hago cargo de todo lo que estoy diciendo, se lo que estoy diciendo puede ser muy delicado y yo me hago cargo personalmente, la mayoría de estos recursos van a fluir a través del Banco del Ejército, entonces díganme ustedes qué confianza tenemos los ciudadanos de que nuestros recursos en estos temas tan delicados se van a ejercer con transparencia y con eficacia pues esto es parte de la doble agenda, y desde luego, partimos de un principio de realidad en dónde la voz cantante para los medios de comunicación, de penetración masiva, sigue siendo una, la del presidente.

Para pasar a la siguiente etapa, si ustedes gustan algún tipo de comentarios y plática déjenme les cuento una experiencia cuando nosotros en aquella época en donde López Obrador era Jefe de Gobierno en la dirigencia del PAN de la Ciudad de México encabezada por el ingeniero José Luis Luegue, y nosotros como diputados, algunos lo recordarán hicimos un ejercicio de contestar las mañaneras, después de analizar la conveniencia de si era o no hacerle el caldo gordo, si teníamos que tener nuestra propia agenda, dijimos no puede quedar en el vacío esto, y el ingeniero Luegue se aventó acuestas la tarea de usar la misma rutina de madrugar que tienen aquellos que nacieron en el trópico, me contaba un amigo tabasqueño que la gente en Tabasco se levanta temprano por el calor, su forma de trabajar es en la madrugada es justamente la rutina el presidente, aquí en el antiplano nos cuesta un poco más de trabajo, bueno pues Luegue y muchas veces nos tocaba nosotros fletarnos de manera paralela o cuasi paralela a la conferencia matutina del jefe de gobierno, dábamos respuesta a lo que él decía, y además, también empezamos a elaborar nuestra agenda, eso articulado con muchas otras acciones igualmente de denuncia, de petición, de información, de exigencia, de resultados y demás se acordaran ustedes de la famosa discusión de los segundos pisos, de la ley de transparencia, etcétera.

Bueno, yo creo que esa labor de zapa, porque no era la labor de una perspectiva de estrategia política electoral, era una labor de zapa muy sacrificada, éramos poquitos diputados, al final del día dio resultado, como dicen por ahí todo cuenta, todo vale hoy por ejemplo la senadora Kenia López Rabadán inauguró desde unas semanas para acá y entiendo que cada día tiene mayor audiencia y mayor receptividad: hecho andar una conferencia contra mañanera, se le puede criticar - creo yo alguien podría criticar el nombre o que sea un ejercicio de reacción- sin embargo, aquí lo importante es que no haya una sola voz porque México no es de una sola voz, México es de múltiples voces, y el reto precisamente es articular todas las voces en un entorno, o en un contexto de debate pues repito como dice Habermas en un debate horizontal, en un debate cándido, en un debate honesto, pero sobre todo, en un debate que nos comprometa, el presidente no se compromete con lo que dice, el presidente dice cosas, promete cosas y si su palabra no la cumple por una u otra razón no hay ningún tipo de repercusión, me parece que eso es de lo más delicado y de lo más grave, entonces la agenda de la oposición amigas y amigos tiene que pasar precisamente por propuestas urgentes para atender las circunstancias que estamos viviendo, en puestas urgentes para remontar la crisis que otros países lo han hecho, otros países han demostrado que si es posible está doble crisis como una navaja de dos filos que es la crisis sanitaria, y la crisis económica, y la crisis también por supuesto de seguridad.

La invitación es que podamos entre todos hacer eco, servir como resonancia a quienes sustentan posiciones y responsabilidades formales de oposición, pero también que muchos de los que están en esa tarde reunidos cuando sea el momento de las reuniones de parlamento abierto, también participen y también hagan oír su voz como parte de la oposición, y como parte de la sociedad que ya estamos cansados y que estamos preocupados por todo lo que está pasando en el país. Gracias Denise, gracias a todos por su atención.

La Efectividad de la Política Social en México

Katia Rodríguez Gómez[1]

Fernando Patrón Sánchez

Las modalidades de operación de la política social: prestación de servicios sociales contra programas fiscalizados

La política social siempre ha resultado un tema controvertido porque implica una redistribución importante de recursos en la sociedad. No obstante, existe un cuerpo importante de literatura que demuestra, a través de análisis comparativos, que la misma resulta fundamental para mejorar los niveles de bienestar de la población y particularmente para reducir la pobreza. Por ejemplo, el comportamiento de los Estados de Bienestar en 14 naciones desarrolladas y demuestran que los beneficios que proveen la mayoría de los programas del Estado de Bienestar exceden sus costos, y por lo tanto estos programas contribuyen al bienestar de largo plazo de los países. Brady (2005), por su parte, demuestra en un estudio comparativo de 18 naciones desarrolladas que en todos los países el gasto social reduce la pobreza de ingresos porque, si se comparan los índices de pobreza antes y después de las transferencias gubernamentales, se encuentra siempre un índice de pobreza menor en la segunda opción. Asimismo, el autor establece que el Estado de Bienestar es el determinante más importante para la reducción de la pobreza, en comparación con la influencia de otros factores que tradicionalmente han sido considerados como importantes, como el desempeño económico y las características demográficas de la población. Mientras el crecimiento económico contribuye a la reducción de la pobreza, el papel del Estado de Bienestar resulta significativamente más importante, por lo que desde los resultados del estudio se puede retar la concepción economicista de que el desempeño económico es más importante que el Estado de Bienestar para reducir la pobreza. También demuestra que los efectos del Estado de Bienestar no resultan contraproducentes para disminuir la pobreza a través del aumento de la dependencia del Estado, o de disminuir el desempeño económico de los países. Una de las principales conclusiones de Brady (2005) es, por lo tanto, que el Estado de Bienestar es un mecanismo esencial en la reducción de la pobreza y que como tal debe de tener un espacio importante en las teorías acerca de la pobreza.

La política social ha operado tradicionalmente a partir de dos dominios fundamentales: transferencias monetarias directas a la población, o prestación de servicios, tales como salud y educación, entre otros. Diversos estudios demuestran que aquellos países que destinan una parte importante de su presupuesto social (50% o más) a la transferencia directa de recursos monetarios suelen tener menores niveles de pobreza monetaria, basándose en medidas que estiman la magnitud general de la redistribución, o esfuerzo de bienestar de los distintos países, han encontrado que existe una correlación negativa muy fuerte entre el nivel de transferencias de los países y sus índices de pobreza. Las naciones ricas difieren de manera importante en el grado en el cual las transferencias reducen la desigualdad y la pobreza de ingreso. Se encuentra que los países escandinavos, que son de los que más gasto destinan a las transferencias monetarias directas, son los que más reducen la pobreza. Los países anglófonos son los que menos gastan en transferencias monetarias directas y son los que menos reducen la pobreza. entre ellos, estados unidos se caracteriza por ser el menos generoso y el que tiene mayor desigualdad en el ingreso. Los países de la Europa continental se encuentran en una realidad intermedia entre ambos extremos.

Otro punto fundamental sobre la manera en que opera la política social tiene que ver con que los beneficios que brinda pueden clasificarse en dos grandes modalidades, de acuerdo con su nivel de universalidad. Por un lado, aquellos conocidos como beneficios universales, los cuales son otorgados a la población independientemente de su nivel de ingreso. Los beneficios que tienen un grado de universalidad total están disponibles sobre la base de la ciudadanía para todos los miembros de un país. Existen beneficios que tienen una universalidad restringida, pero que tienden más a la universalidad que a la focalización, tal es el caso de la seguridad social, cuando se brinda solamente a aquellas personas que participan en el mercado laboral formal. Los programas focalizados, en el otro extremo del espectro de la política social, se caracterizan por servir a un rango limitado de personas, generalmente las personas que se encuentran en situación de pobreza. Para acceder a ellos se requiere acreditar que se cumplen ciertas condiciones.

Entre ambas modalidades existen diferencias importantes. Los programas focalizados sue-

1 Rodríguez Gómez, Katya; Patrón Sánchez, Fernando. La efectividad de la política social en México. En: Revista de Gestión y política pública. Vol. XXVI. No. 1, 2017. Págs. 3-51

len brindar una ayuda a los pobres, pero no hacen nada para prevenir la pobreza. De hecho, uno de sus principales problemas es que generan lo que se conoce en la literatura especializada como trampa de pobreza. Eso implica que se vuelve difícil trascender la situación de pobreza porque en muchos casos los programas no permiten compaginar el acceso a beneficios con otros ingresos. Pero los beneficios suelen ser escasos, y si las personas no pueden acceder a otros ingresos, es muy difícil que trasciendan su situación de pobreza. Sin embargo, los beneficios de los programas focalizados suelen retirarse cuando las personas comienzan a generar o incrementar sus ingresos. De este modo, se vuelven excluyentes, a pesar de que no necesariamente los nuevos ingresos sean suficientes para trascender la pobreza. De hecho, generan un incentivo perverso para los pobres a buscar sus ingresos fuera de la economía formal, para no tener que reportarlos, o a trabajar intermitentemente en trabajos inseguros). De la misma manera, pueden generar clientelismo, ya que los beneficios no constituyen un derecho, por lo que pueden ser intercambiados por favores políticos. Uno de los principales problemas de los programas focalizados es que crean una distinción marcada entre los pobres y los no pobres en una sociedad.

Los programas de beneficio universal proveen beneficios a todos los ciudadanos, o a ciertos grupos sociales por entero, por ejemplo, trabajadores formales, sin necesidad de que haya que acreditar condiciones. Uno de sus resultados más importantes es que son programas que previenen que las personas caigan en la pobreza, integran a los pobres en la sociedad, incrementan la seguridad y la capacidad económica de todos los ciudadanos y distribuyen los beneficios sociales de una manera más justa.

La gran mayoría de los países miembros de la ocde cuentan con ambos tipos de beneficios sociales. Algunos estudios argumentan que la calidad de los programas de política social resulta más importante que la cantidad de gasto social que tienen los países. Las políticas sociales que generan derechos universales reducen la pobreza de una manera más efectiva que las políticas sociales focalizadas que no generan derechos demuestran, haciendo una simulación para el caso de Estados Unidos, cómo programas que transfieren recursos de manera universal son más efectivos en reducir la pobreza al redistribuir los beneficios de una manera más equitativa.

El estudio de Caminada y Goudswaard encuentra que los niveles de pobreza son menores en los países con Estados de Bienestar social-democráticos que son los que tienen mayores grados de universalidad en la política social, y son mucho mayores en aquellos países con Estados de Bienestar liberales que basan mayormente su política social en programas muy focalizados de transferencias condicionadas. Con la excepción del caso de Estados Unidos, los Estados de Bienestar avanzados, como los de Europa continental y los países escandinavos, destinan la mayor parte de sus presupuestos sociales (70% o más) a programas de beneficios, lo cual coincide con que son países que tienen menores niveles de pobreza que Estados Unidos.

Sin embargo, muy pocos países del sur poseen elementos de un Estado de Bienestar al estilo europeo, y en estos países los programas focalizados tienen un papel importante desde la década de 1990, especialmente porque las políticas de seguridad social universales han tenido una universalidad restringida, es decir, han sido mayormente para grupos de trabajadores en el sector formal de la economía y en la burocracia gubernamental. Ante esto, resulta relevante la pregunta de qué tanto los programas focalizados reducen la pobreza monetaria en México y cómo se compara esta cantidad con respecto a la pobreza que se reduce por la vía de la seguridad social.

Las modalidades y estructura de la política social en México: un énfasis: en las transferencias de recursos monetarios directos

En México existe un sistema de provisión social dual. Por un lado, se encuentra el sistema de Seguridad Social (SS) que brinda derechos a los trabajadores asegurados. Este sistema se caracteriza por ser de carácter contributivo, pero cuenta con un importante subsidio gubernamental. Por otro lado, se encuentran los programas de asistencia social para la población no asegurada formalmente. dichos programas no otorgan derechos, por lo que no toda la población en situación de pobreza puede ser atendida. tienen una cobertura limitada y no existen mecanismos para que aquellas personas que están excluidas puedan reclamar su inclusión. Los programas de asistencia social operan financiados en su totalidad por el presupuesto público.

Al igual que en el resto de los países de la OCDE, la política social en México se encuentra dividida entre aquellos programas que brindan servicios sociales y los que transfieren recursos monetarios directos. Los programas que brindan servicios se concentran fundamentalmente en dos áreas. Por un lado, los de educación; ya que la educación básica es cubierta de manera universal, y existe una gran inversión en educación media superior y superior. también los servicios de salud, fundamentalmente a través de la seguridad social y el Seguro Popular, este último para los no cubiertos por la seguridad social. la mayor proporción del gasto social en México se va para este tipo de programas. del 11.3 por ciento del producto interno bruto (PIB) aproximadamente que se destina al gasto social total, los programas que brindan servicios reciben 7.6 por ciento del PIB (4.5% del PIB a educación y 3.1% del PIB a salud); mientras que los programas que transfieren recursos de manera directa representan aproximadamente 3.56 por ciento.

La parte de la política social que se dedica exclusivamente a la transferencia de recursos monetarios directos está compuesta, en primer lugar, por la seguridad social. A pesar de que, como se mencionó antes, la SS es contributiva, en este caso se considera como gasto público social, porque de acuerdo con la OCDE, el gasto social se considera público cuando el gobierno controla los flujos financieros. Por ello, esta organización considera adecuado tomar las contribuciones obligatorias a la seguridad social como gasto público social. otros autores consideran que, en aquellos casos en los cuales la seguridad social tiene un alto componente subsidiado, debe de ser tratada como una transferencia gubernamental y no como un ingreso de mercado. Esto sucede con claridad en el caso de México, donde la SS cuenta con un importante subsidio gubernamental. de hecho, la cantidad de recursos aportada para dicho subsidio llega a ser incluso mayor que la cantidad de recursos totales que se dedican a las transferencias monetarias para la población no asegurada.

El sistema de SS que surgió en México en la década de 1940 ha sido llamado un sistema truncado, dado que surgió exclusivamente para los trabajadores urbanos asalariados del sector formal de la economía, las clases medias y la burocracia estatal. dentro del mismo existe una gran fragmentación, ya que distintas instituciones proveen el servicio a los trabajadores asegurados. Por un lado, se encuentra el Instituto mexicano del Seguro Social (IMSS) para los trabajadores del sector privado; por otro, se encuentra el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado (ISSSTE) para los empleados públicos. Existen además seguros para los trabajadores de Petróleos mexicanos (Pemex) y del Ejército y la marina, entre los más importantes. No obstante, todos los sistemas brindan esencialmente los mismos servicios en términos de transferencias monetarias:[5] pensión para el retiro, protección contra discapacidad y accidentes laborales, y pensión de supervivencia para familiares cercanos. En las pensiones de la SS varía el nivel de beneficio obtenido de acuerdo con el esquema, así como la aportación gubernamental que suele ser mucho mayor en el caso del ISSSTE o Pemex. Se calcula que las pensiones de la SS constituyen aproximadamente 2.6 por ciento del PIB, del cual 1.9 por ciento corresponde exclusivamente al subsidio gubernamental. Este subsidio corresponde a tres tipos de modalidades diferentes. Por un lado, se encuentra la contribución gubernamental a las cuentas de pensiones individuales de los trabajadores activos afiliados a SS (cuota social). En segundo lugar, los subsidios transitorios para

financiar las reformas del sistema de pensiones del sistema de beneficios definidos (en el que los pensionados actuales están financiados por trabajadores activos), al sistema de cuentas individuales. dichas reformas ocurrieron en 1997 en el IMSS y en 2010 en el ISSSTE. Por último, el tercer subsidio gubernamental a las pensiones corresponde a cubrir los déficits en aquellos sistemas de pensiones públicas que no han sido reformados a cuentas individuales. en promedio se recibe por este sistema una transferencia monetaria directa de 5 096 pesos. A pesar de la cantidad de esquemas existentes, de acuerdo con las mediciones de indicadores de informalidad laboral del Instituto nacional de estadística y Geografía (INEGI), a finales del año 2012 sólo se cubría con este sistema aproximadamente a 40 por ciento de la población económicamente activa (PEA).

Para la población no cubierta por la seguridad social los programas de asistencia social que transferían recursos fueron bastante limitados hasta antes de la década de 2000. Hubo importantes programas, pero éstos se concentraron mayormente en la dotación de infraestructura social a las comunidades en pobreza (Pronasol), o en la transferencia en especie de productos alimentarios (Conasupo, Liconsa, etc.). Los programas de transferencias monetarias Focalizadas (TMF) comienzan a ser importantes a partir de la década de 2000, porque es a partir de ese momento cuando se incrementan sustancialmente su cobertura y sus presupuestos, a pesar de que algunos habían surgido unos años antes.

En 1994 comenzó a implementarse el primer programa de transferencias monetarias denominado Programa de Apoyos directos al Campo (Procampo). el objetivo del mismo ha sido proporcionar una compensación a los agricultores por las pérdidas que pudieran tener como resultado de la competencia extranjera, debido a la firma del tratado de libre Comercio de América del norte (TLCAN). el programa sólo apoya a los campesinos que son dueños de la tierra, no a los jornaleros agrícolas, el programa opera sobre la base de otorgar cantidades anuales de 1300 pesos por cada hectárea cultivada, para aquellos campesinos que poseen menos de cinco hectáreas y 963 pesos por hectárea cultivada a aquellos que tienen más de esa cantidad, apoyando a 2.65 millones de agricultores. esto resulta en una transferencia promedio mensual de aproximadamente 437 pesos por productor beneficiado. más allá de la transferencia, no ofrecía apoyo para la comercialización de los cultivos o acceso a los mercados. uno de los problemas más importantes de Procampo ha sido que otorga mayores subsidios a los campesinos que más hectáreas tienen, por lo que se ha considerado regresivo. Si bien el programa ha resultado más útil para mejorar la producción de los campesinos con extensiones de tierras mayores, dichos subsidios han contribuido a incrementar levemente los ingresos de los agricultores de subsistencia que, aunque no usan este dinero directamente para producir, sí ha servido para ayudar en los gastos cotidianos del hogar.

El programa oportunidades (anteriormente Programa de educación, Salud y Alimentación Progresa) comenzó a funcionar en 1997 para realizar transferencias monetarias a los hogares rurales en pobreza extrema con niños en edad de asistir a la escuela. Su objetivo ha sido condicionar la transferencia a que los niños asistan a la escuela y a que las familias realicen acciones para el cuidado de su salud. en 1997 el programa beneficiaba a 3 000 familias, pero a partir de 2000 y después de su cambio de nombre a oportunidades ha alcanzado la cobertura de seis millones de becas (lo que significa entre unos 20 y 25 millones de personas), ampliando su acción también a las áreas urbanas. este programa se considera el más importante, por ser el que tiene una mayor cobertura en términos de TMF. las transferencias varían de acuerdo con la composición del hogar, es decir de acuerdo con la presencia de menores según su edad y género, así como con la presencia de ancianos; pero el monto de los recursos entregados no guarda relación con la línea de pobreza oficial, siendo muy inferior a la misma. el promedio mensual de transferencia por familia es 776 pesos (Scott, 2014). Se considera, no obstante, que el programa ha contribuido a disminuir la pobreza extrema en México. este programa no cubre a toda la población objetivo porque sólo opera en localidades seleccionadas previamente y con un tope de familias. La población en pobreza extrema resulta mayor que la cobertura brindada.

A partir de 2006 se introdujo el Programa Alimentario con el objetivo de incluir a aquellas personas pobres que habitan en localidades donde no puede operar el programa oportunidades; debido a que no cuentan con los servicios básicos de salud y educación que permitan la operación completa de oportunidades. el programa cubre 674 mil familias, con una transferencia mensual promedio por familia beneficiada de 524 pesos.

El Programa de empleo temporal (PET), que existe igualmente desde la década de 1990, ha tenido como objetivo brindar empleo temporal originalmente a trabajadores rurales. Sin embargo, a

partir de 2009 amplió su cobertura a áreas urbanas. opera sobre la base de brindar hasta dos salarios mínimos por un máximo de 66 días a aquellos trabajadores desempleados que se involucren en un proyecto de desarrollo comunitario. el programa sólo brinda la transferencia monetaria, pero no da acceso a la seguridad social a los trabajadores beneficiarios, y el mismo culmina cuando se acaba el periodo, independientemente de que el trabajador haya encontrado otro empleo o no. el programa atiende a cerca de 1.1 millón de beneficiarios al año, con una transferencia promedio por beneficiario de 224 pesos mensuales. este programa tampoco cubre a toda la población objetivo, ya que la población que no participa del mercado laboral formal es, como se mencionó, de alrededor de 60 por ciento de los 44 millones que forman la PEA.

A partir de 2007 comenzó a operar a nivel federal un programa de pensiones no contributivas para adultos mayores residentes en áreas rurales llamado 70 y más, con un monto aproximado de 500 pesos mensuales. monto que equivale aproximadamente a 35 por ciento del salario mínimo.

Al operar solamente en las localidades menores de 30 mil habitantes, dejaba sin pensión a la gran mayoría de la población urbana informal.

Existen otros esquemas de pensiones que han sido otorgadas por las entidades federativas a los adultos mayores; éstas varían notablemente en la cantidad de dinero que es transferida. el primer esquema comenzó en el distrito Federal y luego se fue extendiendo a otros estados del país, sin que todos los estados cuenten con el programa. estos ingresos son reportados de manera global en el Mcs como otras pensiones no contributivas.

Otro programa que transfiere recursos a la población es el Programa de Guarderías y Estancias Infantiles para beneficiar a madres trabajadoras que comenzó a operar a partir de 2007, para brindar un apoyo monetario mensual de hasta 700 pesos a madres trabajadoras no cubiertas por la ss para que pudieran enviar a sus hijos menores a guarderías.

También hay numerosos programas que brindan becas a estudiantes para todos los niveles de estudio, fundamentalmente por parte de la Secretaría de Educación Pública (SEP), así como las becas del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), entre otras entidades públicas. Éstas son reportadas en el Mcs como otras becas públicas. Asimismo, puede encontrarse en el Mcs el rubro de otras transferencias sociales para algunos programas de menor cobertura que transfieren recursos monetarios de manera directa.

Si bien a partir de la década de 2000 comenzaron a aumentar los programas de TMF y se incrementó sustancialmente la cobertura de los mismos, todavía se encuentra un desequilibrio importante entre la cantidad de dinero que destina el presupuesto público para cubrir, por un lado, la SS y, por el otro, los programas de asistencia social. Como ya se mencionó, la SS cubría a menos de 40 por ciento de la población y recibe 2.6 por ciento del PIB por concepto de pensiones, del cual 1.9 por ciento representa únicamente subsidio público a las pensiones contributivas. La asistencia social, por su parte, debería cubrir a poco más de 60 por ciento de la población y recibe sólo 0.96 por ciento del PIB para transferencias monetarias directas. un ejemplo claro de estas diferencias se observa si se compara el monto de las pensiones entre el sistema de SS formal que otorga derechos a los trabajadores y los programas de asistencia social. mientras un pensionado de Pemex recibe un subsidio gubernamental por su pensión de aproximadamente ocho mil pesos mensuales, un beneficiario del programa 70 y más recibe un subsidio de 500 pesos mensuales. Por lo tanto, todavía se observa una gran inequidad entre un sistema y otro. el aumento de la cobertura a partir del año 2000 ha sido fundamentalmente en el sistema de asistencia social y en aquellos programas que tienen un enfoque focalizador y asistencial, pero que no generan derechos a sus beneficiarios. de este modo, no todos los que se encuentran en la situación cubierta por el programa tienen acceso al mismo, dado que no existen mecanismos para que puedan reclamar su inclusión. Además, los beneficios no pueden ser transferidos a familiares en caso de fallecimiento del beneficiario. y siempre los beneficios resultan menores que los del sistema de SS formalmente establecido. Por su parte el sistema de SS no aumentó su cobertura, ya que dejó de crecer en las últimas décadas, en la medida en que se estancó el empleo formal.

Para poner la situación de México en contexto, a continuación, se hace una breve comparación con otros países de la ocde, usando datos de los indicadores sociales que construye dicha organización. Para ello se usa la medida más común para establecer el tamaño del estado de Bienestar de un país, que es calcular el gasto social total como proporción del PIB. Es necesario hacer notar que, para el caso de México, las cifras de gasto social como proporción del PIBresultan

diferentes si se usan estos indicadores, debido a que hasta ahora se ha trabajado con información que deriva de la Cuenta Pública, la cual se considera más exacta.

Sin embargo, con fines comparativos los datos de la ocde permiten establecer una relación más certera con el resto de los países miembros, debido a que en su construcción se toman los rubros de política social de manera uniforme para todos los países.

De acuerdo con la ocde, México destinaba en 2012 solamente 7.4 por ciento del PIB al gasto social, cuando el promedio destinado por el resto de los países miembros es de 21.9 por ciento. Asimismo, se encuentra que en México la mayor proporción se va a salud y educación (4.9% del PIB), quedando para las transferencias monetarias directas incluyendo pensiones contributivas una proporción mucho menor; aproximadamente 2.5 por ciento del PIB. Existe una gran diferencia entre la distribución del gasto social en México y la de los países de la ocde, ya que en la mayoría de esos países las pensiones son el área más importante del gasto social, seguida por las transferencias monetarias a la población en edad laboral. Ambas representan en promedio, para los países de la OCDE, 12 por ciento del PIBes decir, la mayor proporción del gasto social se va a transferencias monetarias directas, quedando el resto para los servicios sociales, incluyendo como los más importantes educación y salud, en 10 por ciento del PIB. Por lo tanto, México no sólo es de los países que menos presupuesto dedica al gasto social, sino que también es uno de los países que menos gasta en transferencias monetarias directas.

Si se contrasta la distribución del gasto social de los países con los resultados sociales, particularmente con el índice de pobreza, se encuentra que, usando la medida de pobreza relativa de la ocde, México es el segundo país miembro de esta organización con mayor porcentaje de la población en pobreza. El promedio de este indicador para todos los países es de 11.3 por ciento cuando México muestra niveles de pobreza de 20.9 por ciento.

La fuente de datos de esta investigación es el módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2012 (MCS); misma que lleva a cabo cada dos años el INEGI. El MCS cuenta con una muestra de 64 246 viviendas (10 062 provenientes de la ENIGH, y 54 184 que fueron financiadas por Coneval). Con dicha muestra el MCS resulta representativo a escala nacional, a nivel urbano y rural y para cada entidad federativa y recoge información detallada sobre las características socioeconómicas y las distintas fuentes de ingreso de los hogares y las personas que los componen.

El MCS reporta los ingresos por trabajo o negocios, por posesión de propiedad y transferencias privadas. Asimismo, reporta de manera separada los principales programas de transferencias gubernamentales implementadas por el gobierno federal. En primer lugar, reporta las pensiones y jubilaciones contributivas procedentes de la SS; en segundo, reporta los ingresos por oportunidades, Procampo, pensiones no contributivas, programas de becas diferentes de oportunidades, el Programa Alimentario, el Programa de Empleo temporal, y otros programas sociales en general. igualmente reporta las pensiones no contributivas que existen en algunos estados de la república en la categoría de otras pensiones no contributivas. Los ingresos son registrados en el MCSdespués de impuestos o de contribuciones a la SS; es decir, se trata del ingreso neto de los hogares.

En el presente estudio se utilizan dos conceptos diferentes de ingreso. Por un lado, el *ingreso neto de mercado,* que es el ingreso corriente procedente de todas las fuentes (pagos por trabajo en el sector formal e informal; ingreso que proviene de las percepciones de capital, tales como dividendos, ganancias, intereses, rentas; ingreso por autoconsumo; transferencias privadas, tales como remesas y transferencias de otros hogares), que recibe una familia, después de impuestos y contribuciones a la ss, con la excepción de las transferencias monetarias gubernamentales. Es decir, es el ingreso con el que contarían las familias si no existiera una redistribución del ingreso social a través del presupuesto público. El segundo concepto de ingreso es el ingreso disponible de los hogares, que está compuesto por el ingreso neto de mercado más las transferencias gubernamentales (pensiones y jubilaciones de la seguridad social e ingreso por transferencias monetarias de los programas para la población no asegurada, como becas provenientes del gobierno, transferencias por parte de los programas oportunidades, Procampo, Programa de empleo temporal, Programa Alimentario y pensiones no contributivas a adultos mayores 70 y más, así como beneficios de otros programas para adultos mayores, y beneficios de otros programas sociales que transfieren recursos monetarios que aparecen de manera agregada en el Mcs). el ingreso disponible corresponde al ingreso total con que cuentan los hogares para realizar su consumo. en el caso de esta investigación no se toman en cuenta los impuestos porque, como se mencionó antes, los ingresos

tal como aparecen en el MCS son después de impuestos y no existe el interés de hacer un análisis de la redistribución del sistema fiscal, sino de indagar únicamente sobre la pobreza monetaria. Por la misma razón, tampoco se incluye el valor imputado de servicios sociales, como acceso a salud y educación, ya que dichos servicios no aportan de manera directa al ingreso corriente del hogar.

Para conocer la manera en que las transferencias públicas reducen la pobreza monetaria se procedió del siguiente modo. en primer lugar, se calculó el ingreso neto de mercado de cada hogar y se clasificó a las personas como pobres o no pobres según esa base. Posteriormente, se calculó la población en pobreza utilizando el ingreso disponible, para realizar una comparación entre ambos grupos. la línea de pobreza utilizada es la línea de Bienestar de Coneval, que es la línea oficial de ingresos en México y uno de los componentes de la medición Multidimensional de la Pobreza. de acuerdo con Coneval, las personas que se encuentran por debajo de la línea de Bienestar no cuentan con los recursos suficientes para adquirir los bienes y servicios que se requieren en la sociedad mexicana para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias, como transporte público, limpieza y cuidados del hogar, cuidados personales, educación, cultura y recreación, comunicaciones, vivienda y servicios de conservación, vestido, calzado, utensilios domésticos y cuidados de la salud. Sin embargo, debe de hacerse notar que la Línea de Bienestar ha sido elaborada de una manera sumamente minimalista, ya que la canasta responde a las características de un grupo con condiciones de vida pobres. Lo anterior se explica porque para la elaboración de la línea se partió de la construcción de una canasta alimentaria que fue costeada usando como grupo de referencia a aquellos hogares en la población que cumplían con el consumo calórico al costo más eficiente posible, lo que implicó no considerar la calidad de los nutrientes adquiridos. Como es bien sabido, en los hogares pobres se suelen consumir alimentos que contienen un mayor componente energético pero que resultan bajos en nutrientes, debido a que en muchos casos tienen un precio menor. Por lo tanto, el costo de la canasta alimentaria resultó ser el de un hogar pobre. Para construir el valor de la canasta no alimentaria se usó a este mismo grupo como estrato poblacional de referencia, de modo que el Coeficiente de Engel se calculó por los gastos no alimentarios de este estrato. Primero se estableció el costo total de la línea de Bienestar usando el procedimiento descrito *y* a posteriori se determinó qué rubros iban a ser incluidos como parte de la canasta básica no alimentaria. de modo que el costo total de la misma fue repartido entre estos rubros. Un ejemplo claro de los problemas de esta línea es que al ser tan baja no permite incluir dentro de los gastos del hogar, tal como reconoce Coneval, el gasto relativo al pago de renta. Como se sabe, este último es uno de los gastos de mayor magnitud para un hogar, y al no estar incluido en la canasta básica implica que los miembros de los hogares pobres están condenados a vivir en la calle, o a ocupar irregularmente territorios para poder autoconstruir su vivienda. El resultado es una Línea de Bienestar que asume que en México se satisfacen todas las necesidades mencionadas arriba con la misma cantidad de dinero con la que se adquiere la canasta alimentaria. Para el año 2012 la Línea de Bienestar tenía un valor de 2 328.82 pesos para áreas urbanas, y de 1 489.78 pesos para áreas rurales.

La Línea de Bienestar no constituye exactamente el criterio de pobreza en México porque la medición Multidimensional de la Pobreza identifica como pobres a aquellas personas que se encuentran por debajo de la Línea de Bienestar y que, a la vez, presentan al menos una carencia social de las seis que identifica Coneval. Aquí se utiliza solamente la línea de ingresos como criterio de pobreza porque el interés es exclusivamente en la pobreza monetaria. de este modo, se considerará en pobreza a todas aquellas personas cuyos ingresos estén por debajo de la Línea de Bienestar, independientemente de que tengan o no carencias sociales.

La construcción del ingreso de las personas que va a ser comparado con la Línea de Bienestar siguió los mismos criterios que aplica Coneval; es decir, se usa sólo el ingreso corriente compuesto por remuneraciones al trabajo, ingreso por negocios, renta de capital, transferencias, ingreso por cooperativas, valor imputado por autoconsumo, valor imputado al pago en especie y regalos en especie que se reciben más de una vez al año; dejando fuera el ingreso por los regalos en especie no recibidos más de una vez al año y la estimación del alquiler de la vivienda. Las escalas de equivalencia aplicadas para ajustar el ingreso total del hogar a su composición son las usadas por Coneval: 0.70 para personas de cero a cinco años; 0.74 para personas de seis a 12 años; 0.71 para personas de 13 a 18 años y 0.99 para personas mayores de 19 años.

Para conocer la efectividad de la política social en México para disminuir la pobreza monetaria de diversos grupos sociales se toman en cuenta medidas diferentes. Cada una arroja información relevante respecto a las características de la pobreza. en primer lugar, se necesita conocer la tasa de pobreza de cada grupo social; esto es, la proporción de personas de ese grupo social que

se encuentran en situación de pobreza. en segundo lugar, se usará la brecha de pobreza, o intensidad, que es la distancia que separa el ingreso

Para conocer la efectividad de la política social en México para disminuir la pobreza monetaria de diversos grupos sociales se toman en cuenta medidas diferentes. Cada una arroja información relevante respecto a las características de la pobreza. en primer lugar, se necesita conocer la tasa de pobreza de cada grupo social; esto es, la proporción de personas de ese grupo social que se encuentran en situación de pobreza. en segundo lugar, se usará la brecha de pobreza, o intensidad, que es la distancia que separa el ingreso promedio de la población de la línea de pobreza, expresada como un porcentaje de la línea de pobreza. de esta manera se conoce el esfuerzo que habría que realizar para poner a cada grupo social por encima de la línea de pobreza. Por último, se calcula un indicador que es producto de multiplicar la tasa de pobreza de cada grupo social por su brecha. de este modo, puede conocerse el porcentaje de pobres totales que existe en cada grupo social, al dar cuenta de la proporción de pobres con cero ingresos por grupo social, o lo que ha sido denominado como pobres equivalentes; lo cual facilita la comparación entre la situación de los grupos sociales.

Los grupos sociales que se usan para el análisis responden a diferentes características de la población. en primer lugar, se analiza la condición de pobreza de acuerdo con el tipo de hogar donde habite la persona. Según su composición, los hogares se clasifican en hogares de personas de la tercera edad, pareja de personas de la tercera edad, personas solas en edad laboral, parejas en edad laboral, pareja con hijos menores, pareja con hijos menores y mayores, padres solteros con hijos menores, padres solteros con hijos menores y mayores, hogares de tres generaciones, y hogares de pareja o padres solteros sólo con hijos mayores. Asimismo, se presenta información de pobreza por género, grupos de edad, ubicación rural o urbana, condición de etnicidad, ocupación de los adultos y condición de inactividad de los adultos.

El análisis se realiza al mostrar el porcentaje que los distintos grupos sociales tienen en la pobreza monetaria en México; a través de estadísticas descriptivas que primero toman en consideración exclusivamente su ingreso de mercado, y luego comparan éste con el efecto reductor de la pobreza que tienen las transferencias gubernamentales por grupos sociales.

Para conocer la efectividad en disminuir la pobreza monetaria por grupos sociales de la política social en México. De acuerdo con el ingreso neto de mercado, la pobreza en México era, para el año 2012, del orden de 56.6 por ciento de la población. Después de las transferencias del presupuesto correspondientes a los programas que distribuyen recursos monetarios, la tasa de pobreza se reduce en 5 por ciento de la población (51.6%). A continuación, analizamos los resultados usando el indicador TB que da cuenta de la reducción en el porcentaje de pobres totales (tomando en cuenta la tasa por la brecha). dicho indicador es el que mejor permite la comparación entre los niveles de pobreza por grupos sociales. tomando en cuenta TB, la pobreza monetaria en México se reduce en un modesto 3.9 por ciento de pobres totales, lo que corresponde aproximadamente a 25 por ciento de la pobreza, después de la redistribución de recursos presupuestales. A continuación, analizamos el comportamiento de la pobreza monetaria.

Resulta importante analizar primero la pobreza por tipo de hogar debido a que la situación de carencia de ingresos depende no solamente de la situación individual de las personas, sino de la situación general del hogar donde habitan. Por tipo de hogar encontramos que los hogares con la mayor pobreza original de mercado son, sin sorpresa, los hogares de adultos mayores, tanto los que viven solos como en pareja. también se encuentran entre los más pobres los hogares donde habitan menores (pareja en edad laboral con hijos menores, madres/padres solos con hijos menores, padres/ madres solos con hijos menores y mayores y parejas con hijos menores y mayores). Lo mismo ocurre en los hogares de tres generaciones, los cuales tienen tanto la presencia de niños como de adultos mayores.

Los hogares que más reducen su pobreza después de las transferencias presupuestales son en primer lugar, y por una apreciable cantidad, los hogares de pareja de adultos mayores (28.5%) y de adultos mayores solos (19.5%). Los hogares de tres generaciones reducen su pobreza, pero en una medida mucho menor, en 5.1 por ciento de pobres totales. Por último, se encuentra el caso de los hogares de madres/padres solos con hijos menores que reduce su pobreza en 5.0 por ciento. El resto de los hogares reducen su pobreza en una proporción menor de 5 por ciento de pobres totales.

Del análisis de la pobreza por tipo de hogar puede concluirse que mientras todos los hogares con presencia de adultos mayores reducen su pobreza considerablemente; los hogares con menores se encuentran en la situación contraria. A pesar de encontrarse entre los hogares más pobres de acuerdo con su ingreso de mercado, disminuyen su pobreza con las transferencias en una proporción ínfima. Por lo tanto, terminan siendo los hogares más pobres con el ingreso disponible: pareja en edad laboral con hijos menores (16.2%), padres/madres solos con hijos menores (16.5%) y hogares de tres generaciones con 12.5 por ciento de pobreza total.

En el caso del género, la pobreza original de mercado es ligeramente mayor para las mujeres, y su disminución después de transferencias también es ligeramente mayor para ellas. No obstante, las mujeres son un poco más pobres que los hombres de acuerdo con el ingreso disponible.

Por grupos de edad encontramos que los más pobres, de acuerdo con su ingreso de mercado, son los adultos mayores (23.9%), seguidos de los niños de 0-13 años (21.1%) y de los adolescentes de 14-17 (16.1%). Sin sorpresa, el grupo menos pobre es de los adultos en edad laboral (11.1%). Los que más bajan su pobreza después de las transferencias son los adultos mayores, con una disminución considerable (13.6%) y muy por encima de la disminución del resto de los grupos. en segundo lugar, encontramos a los adolescentes de 14-17 años con una modesta disminución de 4.1 por ciento. Después de las transferencias presupuestales el grupo más pobre es el de los niños de 0-13 con 17.6 por ciento de pobres totales seguidos de los adolescentes de 14 a 17 años con 12 por ciento. Al analizar la pobreza por grupos de edad se pueden constatar con más claridad los resultados mostrados cuando se analizó el tipo de hogar. el grupo de edad más pobre de acuerdo con su ingreso de mercado, en los adultos mayores, resulta el más beneficiado por las transferencias presupuestales, y los grupos menos beneficiados son los de niños y adolescentes, que terminan siendo los grupos más pobres de acuerdo con el ingreso disponible.

Por localización urbano-rural se encuentra que la población rural tiene una tasa de pobreza, de acuerdo con su ingreso de mercado, que duplica la tasa de la población urbana. la proporción de pobreza rural que disminuye después de las transferencias presupuestales resulta mayor (7.7%), que la de la población urbana (3.3%). No obstante, la pobreza de ingreso disponible de la población rural continúa duplicando a la urbana en términos de pobres equivalentes.

Las personas con condición de etnicidad duplican la pobreza, según su ingreso de mercado, respecto de aquellas que no poseen condición de etnicidad. A pesar de que las transferencias presupuestales disminuyen más la pobreza para los grupos étnicos, 6.0 *vs.* 3.8 por ciento, la pobreza de ingreso disponible para los grupos étnicos duplica la pobreza de la población no perteneciente a grupos étnicos.

Si se analiza la pobreza de los ingresos de mercado de acuerdo con la condición de ocupación de los adultos, se encuentra que los grupos con mayor pobreza son, en ese orden, los trabajadores sin pago en un negocio familiar, empleados rurales informales, desempleados, trabajadores por cuenta propia, dueños de negocios informales y empleados urbanos informales. estos son los grupos que más disminuyen su pobreza después de las transferencias, pero la disminución es, en general, bastante pequeña; de modo que terminan siendo los grupos con mayor pobreza en términos ocupacionales. la pobreza de los grupos ocupados es una de las situaciones más graves de todas las variables analizadas, porque con la excepción de los desempleados, se trata de la población que participa en el mercado laboral y que, no obstante, sigue siendo pobre. Para que estos grupos puedan evadir la pobreza requerirían contar con un ingreso de mayor calidad. la pobreza de estos grupos da cuenta de la carencia en México de políticas de compensación de ingresos, que sí existen en otros países de la OCDE.

Por condición de inactividad encontramos, sin sorpresa, que los inactivos son uno de los grupos que presenta mayor pobreza de acuerdo con el ingreso de mercado, porque no participa en actividad laboral alguna. Entre los inactivos los grupos más pobres son, en este orden, jubilados y pensionados (30.6%), discapacitados (29.5%) y en labores del hogar (20.5%). En este caso, las transferencias gubernamentales se distribuyen de manera que los grupos reciben mayores transferencias de acuerdo con su nivel de pobreza. El que recibe una cantidad muy importante de transferencias es el grupo de los jubilados y pensionados, disminuyendo su pobreza en 28.5 por ciento, seguido de los discapacitados que la disminuyen en 10 por ciento. Por último, las personas en labores del hogar reciben una cantidad muy pequeña para su nivel de pobreza original, disminuyéndola solamente en 5 por ciento. El efecto de las transferencias en este caso hace que el grupo más pobre (jubilados y pensionados) termine como el grupo de menor pobreza, medida con base

en el ingreso disponible. Son los discapacitados, seguidos de las personas en labores del hogar, los que quedan como los grupos más pobres, debido a que reciben transferencias gubernamentales en una cantidad muchísimo menor. Las personas inactivas constituyen un grupo que por su naturaleza depende mucho de las transferencias gubernamentales para evitar su pobreza.

Después de la redistribución de recursos monetarios que se produce a través del presupuesto público encontramos que a todos los grupos sociales descritos en el cuadro 1 se les reduce la pobreza en mayor o menor medida, a pesar de que las reducciones en general pueden considerarse pequeñas. Los grupos que más reducen su pobreza después de la redistribución presupuestal, para ponerlos en perspectiva comparada, ordenados de menor a mayor reducción. El resto de los grupos sociales reciben reducciones menores de 5 por ciento de pobres totales. Una mezcla de todas las variables analizadas, con el objetivo de que sirvan de indicador para comparar entre variables, y para exponer más claramente cuáles han sido los grupos sociales que han gozado de prioridad de la política social en México, en términos de la reducción de su pobreza monetaria.

Los últimos cuatro grupos representan personas de la tercera edad. Sea como jubilados, como población que habita en hogares de adultos mayores, o como población mayor de 60 años. Por eso puede afirmarse con seguridad que este grupo social es el que ha gozado de prioridad en términos de la reducción de su pobreza por ingresos. entre las prioridades también se encuentran los inactivos discapacitados, población que labora en el mercado informal (población que labora sin pago, empleados rurales informales, trabajadores por cuenta propia, dueños de negocios informales), población que habita en áreas rurales, población con condición de etnicidad, población desempleada, población que se dedica a labores del hogar, población que habita en hogares de tres generaciones y hogares monoparentales. la mayor reducción por grupo social, como resultado de las transferencias presupuestales, es del orden de 28.5 por ciento de pobres totales para la población jubilada, pero el promedio de reducción para todos los grupos sociales es de 3.9 por ciento de pobres totales, lo cual puede considerarse sumamente bajo.

En general, podría considerarse que sí son los grupos más pobres los que más bajan su pobreza después de las transferencias presupuestales, pero la mayoría de los grupos lo hace en una cantidad tan pequeña que terminan, no obstante, siendo los grupos más pobres cuando se toma en cuenta su ingreso disponible. La excepción, en sentido positivo, es el caso del grupo de adultos mayores que disminuyen su pobreza considerablemente para terminar como uno de los grupos menos pobres. La otra excepción, pero en sentido negativo, es el caso de los menores de edad, que es uno de los grupos más pobres de acuerdo con el ingreso de mercado, y que es de los grupos que menos disminuye su pobreza por la acción de las transferencias. Los grupos más pobres del país después de las transferencias presupuestales, es decir con el ingreso disponible.

Los grupos sociales en perspectiva comparada, ordenados de menor a mayor pobreza. Como puede apreciarse, los grupos con mayor pobreza monetaria en México, después del presupuesto, son grupos de trabajadores informales, población inactiva discapacitada, población rural en general, población con condición de etnicidad, menores de 0-13 años, desempleados, hogares donde habitan menores (tanto monoparentales como de pareja) y personas en labores del hogar. estos son los grupos que se constituyen en el principal foco rojo de la pobreza monetaria en México.

El efecto reductor de pobreza que tiene, por un lado, la SS *vs.* el efecto que tienen, por el otro, las TMF. el primer hallazgo es que la SS reduce la tasa de pobreza en 3.3 por ciento, mientras que las TMF reducen la tasa en 1.6 por ciento. en términos de brecha de pobreza, la SS reduce la pobreza de manera ligeramente menor. Es decir, pone a la población a la que sirve de manera agregada en 75 por ciento de la línea de pobreza; mientras que las transferencias monetarias focalizadas ponen de manera agregada a la población que sirven en 76 por ciento de la línea de pobreza. las diferencias entre ambos prácticamente desaparecen cuando se combina el efecto de la tasa por la brecha, ya que ambas reducen la pobreza en términos de pobres equivalentes prácticamente en la misma proporción (1.9% la SS y 2.0% las TMF). Como puede apreciarse, el efecto reductor de pobreza de ambas no sólo es muy similar, sino que resulta sumamente limitado. otro hallazgo importante es que todas las categorías analizadas reciben el efecto de ambos, tanto de la SS como de las TMF. Sin embargo, de acuerdo con la categoría, se encuentra que es mayor la influencia de uno o de otro. A continuación, comparamos el efecto reductor de pobreza por parte de la SS con respecto al efecto reductor por parte de las TMF a través de las distintas variables usadas en la investigación.

En el caso del tipo de hogar, encontramos que los de adultos mayores solos y de parejas de

adultos mayores reducen considerablemente la pobreza por ambas vías, pero la vía de la SS tiene un efecto reductor que, en el caso de ambos tipos de hogar, es más del doble del efecto de las TMF. Para las personas solas en edad laboral y las parejas en edad laboral sin hijos, también el efecto de la SS, aunque muy pequeño, resulta más del doble de lo que reducen las TMF. Sin embargo, en el caso de los hogares con menores (pareja en edad laboral con hijos menores, madres/padres solos con hijos menores, pareja en edad laboral con hijos menores y mayores y madres/padres solos con hijos menores y mayores), aunque el efecto reductor en general es sumamente bajo, como ya se había apuntado, es mucho mayor el efecto de las TMF. Cuando se trata de hogares con hijos mayores de edad, el efecto de la SS resulta mayor. En el caso de los hogares de tres generaciones resulta mayor el efecto de la SS.

Si se analiza el efecto de las transferencias en el caso del género, se encuentra que tanto para hombres como para mujeres el efecto reductor es ligeramente mayor por parte de la SS que por las TMF, pero la diferencia entre el efecto de ambos es muy pequeña. Igualmente se encuentra que, en ambos casos, las mujeres reducen más que los hombres, por lo que se puede afirmar que las mujeres reciben una proporción ligeramente mayor de ambas transferencias.

Por grupos de edad, se encuentra que en el caso de los menores tanto niños (0-13), como adolescentes (14-17), el efecto de las TMF resulta más importante (el doble) que el de la SS, aunque son grupos que reciben muy pocas transferencias por ambos. La relación cambia para adultos (18-59) y adultos mayores (60 y más), ya que ambos reducen más por la SS. Sin embargo, en el caso de los adultos el efecto de la SS es sólo ligeramente mayor que el de las TMF, por lo que puede considerarse que el efecto es relativamente similar. En el caso de los adultos mayores sí se aprecia una diferencia sustancial entre SS (10.3) y TMF (4.3). Este último grupo de edad es el que más recibe por ambas vías.

En el caso de la localización rural y urbana, resulta interesante observar cómo el efecto de la SS es predominantemente urbano, y el de las TMF es sobre todo rural. Las TMF son las que más pobreza reducen (6.7% de la población rural, y en total 7.5%), mientras que la SS reduce solamente 2.3 por ciento de pobres equivalente de la población urbana y en total 3.4 por ciento de la población.

Respecto a la variable condición de etnicidad, se encuentra que la población sin condición de etnicidad reduce más pobreza por la SS que por las TMF, y la población con condición de etnicidad reduce mucho más por las TMF, ya que por esta vía reduce casi el doble que con la SS.

En la variable ocupación de adultos se encuentra que, si bien todas las categorías reciben transferencias de ambas fuentes, se observa un predominio de la SS en los empleados urbanos formales, dueños de negocios formales y desempleados. Resulta curioso encontrar esta última categoría entre los que reciben más de la SS, dado que al encontrarse desempleados pierden sus prestaciones. No obstante, puede deberse a que al quedar desempleados tienen derecho a la prestación de liquidación, y al hecho de que viven en familias que se desenvuelven en la formalidad, por lo que han de contar con otros apoyos. En el resto de las categorías, que son predominantemente informales, resulta más importante el efecto de las TMF. Llama la atención el caso de los empleados rurales formales que, a pesar de ser formales, disminuyen más pobreza a través de las TMF que de la SS. En general, la población empleada reduce más pobreza por las TMF que por la SS.

Respecto a la población inactiva, se encuentra que los jubilados/pensionados, a pesar de que reciben por ambos, tienen la mayor proporción de la SS, resultando ínfimo lo que reciben por TMF. En el caso de las personas en labores del hogar y los discapacitados, reciben ligeramente más por la SS, pero lo que reciben por TMF llega a ser similar. Con los estudiantes sucede lo contrario, las mayores transferencias son TMF, aunque la diferencia no resulta sustancial respecto a lo que reciben por SS. De los inactivos, las categorías que más reciben son los jubilados y pensionados, seguidos por los discapacitados. En general esta categoría de adultos recibe más de la SS, sobre todo debido al efecto de los jubilados y pensionados.

Los grupos sociales que más disminuyen su pobreza como resultado de las transferencias son los siguientes: el grupo de los adultos mayores disminuye principalmente su pobreza por el efecto de la SS. La población inactiva discapacitada disminuye su pobreza debido al efecto dual y muy similar de la SS y las TMF. La población que labora en el mercado informal disminuye su pobreza fundamentalmente por el efecto de las TMF, al igual que la población rural y la población con condición de etnicidad. La población desempleada la disminuye sobre todo por la s SS. La población que se dedica a labores del hogar disminuye su pobreza de manera combinada por el efecto

de la SS y las TMF. Y los hogares monoparentales con hijos menores, por INE.

Conclusiones e implicaciones de política

El análisis encuentra que la política social en México resulta muy poco efectiva para disminuir la pobreza monetaria, debido a que los programas sociales que transfieren ingresos directos a la población, tanto la SS como las TMF, tienen un impacto muy pequeño en la reducción de los niveles de pobreza. La limitación puede constatarse, en primer lugar, si se analiza la magnitud de la pobreza en el país. De una tasa de pobreza con el ingreso de mercado de 56.6 por ciento, las transferencias presupuestales sólo disminuyen la tasa a 51.6 por ciento. En términos de pobres equivalentes, reduce solamente a un 3.9 por ciento de los mismos, lo que implica una reducción de la pobreza total de 25 por ciento. Si se pone en perspectiva comparada con otros países de la OCDE, también se encuentra que la reducción de la pobreza monetaria en México resulta pequeña. Haciendo un estudio sobre las tasas de pobreza de acuerdo con el ingreso de mercado y con el ingreso disponible, muestran que en los países desarrollados de la OCDE (incluyendo los miembros europeos más avanzados, Estados Unidos y Canadá), la reducción de la pobreza monetaria que se produce después de las transferencias presupuestales es, en promedio, de 17.8 por ciento de sus pobres equivalentes, lo que implica una reducción de 75 por ciento de la pobreza. El promedio de los países de la OCDE reduce alrededor de 60 por ciento de la pobreza.

La baja reducción de la pobreza en México puede explicarse porque, a pesar de que durante los últimos años los recursos destinados a la política social, el número de programas y la cobertura de la misma han aumentado, la cantidad destinada a este rubro por el presupuesto público todavía sigue siendo muy pequeña. Como se mencionó antes, de acuerdo con datos de la OCDE, cuando en promedio los países miembros de esta organización destinan 12 por ciento del PIB a transferencias monetarias directas, México destina aproximadamente 2.5 por ciento. Se reafirma, por lo tanto, la importante relación que existe entre los recursos destinados a las transferencias monetarias directas y la cantidad de pobreza en los países, tal como destacan otros estudios discutidos.

Cuando se analiza la efectividad de las políticas de transferencias monetarias por grupos sociales, se encuentra que los grupos más pobres de acuerdo con su ingreso neto de mercado son adultos mayores, niños, inactivos discapacitados, población que labora en el mercado informal, población que habita en áreas rurales, población con condición de etnicidad, población desempleada

y población que se dedica a labores del hogar. en general, estos son los grupos que más bajan su pobreza por el efecto de las transferencias gubernamentales, con la excepción de los niños (0-13). tanto su grupo de edad, como los hogares en que viven menores, son los que menos pobreza reducen en términos relativos dentro de cada variable en cuestión. en consecuencia, a pesar de que los discursos de ciertos programas sociales como oportunidades “pretendan” demostrar lo contrario, los niños constituyen el grupo más desatendido en términos de prioridades de política para disminuir la pobreza monetaria en México.

El resto de los grupos más pobres (inactivos discapacitados, población que labora en el mercado informal, población que habita en áreas rurales, población con condición de etnicidad, población desempleada, población que se dedica a labores del hogar), a pesar de que son los que más disminuyen su pobreza, respecto a otras categorías en cada variable, lo hacen en una proporción muy pequeña, por lo que, de todos modos, terminan siendo los grupos más pobres de acuerdo con el ingreso disponible. esto implica que las compensaciones de los programas que transfieren recursos directos son tan pequeñas, que el ingreso original de mercado se constituye en el principal determinante de las condiciones de pobreza de los grupos sociales.

La gran excepción de lo anterior es el grupo de los adultos mayores, que es uno de los grupos más pobres de acuerdo con su ingreso de mercado, pero es el grupo que más disminuye su pobreza por las transferencias de ingreso, para terminar como el grupo menos pobre. Por lo tanto, la parte más efectiva de la política de transferencias monetarias es la que atiende a este grupo social.

Pero el hecho de que las transferencias sean altamente inefectivas para otros grupos (niños, personas que participan en el mercado laboral informal, desempleados, inactivos discapacitados, grupos étnicos, población rural y personas en labores del hogar) denota la carencia de políticas que abarquen en sentido amplio a grupos poblacionales determinados. dichas políticas suelen ser comunes en otros países de la OCDE, tales como transferencias para personas enfermas, transferencias universales por hijo, seguro de desempleo y programas de transferencias que emplean un criterio de bajo ingreso como condición de acceso y que están fundamentalmente destinados a personas en edad laboral. Los anteriores son programas que existen para compensar la pobreza y que están destinados para atender sectores muy similares a los principales grupos que hoy se encuentran en pobreza monetaria en México. Así, el análisis de la efectividad de las políticas de transferencias de recursos monetarios identifica serios huecos en la manera en que brinda asistencia a los grupos sociales vulnerables.

Cuando se analiza por separado el efecto en la reducción de la pobreza que tienen las transferencias monetarias de la SS respecto a las TMF se observa que ambas reducen la pobreza de una manera muy similar. mientras la SS reduce 1.9 por ciento de pobres equivalentes, las TMF reducen 2.0 por ciento. Sin embargo, cuando se analizan los costos se encuentra que mientras la SS recibe un subsidio presupuestal aproximado de 1.9 por ciento del PIB (aunque su valor total es 2.6% del PIB), las TMF sólo emplean aproximadamente 0.96 por ciento del PIB. Desde ese punto de vista, aunque ambas son poco efectivas en reducir la pobreza monetaria, las TMF parecen más eficientes. Sin embargo, este resultado debe tomarse con cuidado porque implica que las TMF-transfieren cantidades de dinero que, en promedio, resultan muy inferiores a las que transfiere la SS. y es necesario recordar que la línea de pobreza utilizada presenta problemas para reflejar la realidad de la pobreza en México, porque fue calculada usando como modelo hogares muy pobres, tal como se mencionó. Por lo tanto, es posible que la SS reduzca la pobreza con más calidad de lo que lo hacen las TMF. No obstante, la SS también alberga pensiones de privilegio, por lo que es importante realizar a futuro un análisis costo-efectividad de ambos sistemas, con vistas a reordenar la política de transferencias monetarias en México.

Otro punto que resulta importante resaltar es que todas las categorías analizadas reciben el efecto tanto de la SS como de las TMF, pero su importancia en la reducción de la pobreza varía de acuerdo con la categoría en cuestión. Se encuentra que la SS es preponderante en la reducción de la pobreza de adultos mayores, población urbana, población en el mercado formal y desempleados. Las TMF, por su parte, resultan más importantes para niños, población rural, población con condición de etnicidad, población en el mercado informal. Mientras que adultos en edad laboral, población discapacitada y población en labores del hogar reciben efectos muy similares.

En consecuencia, se encuentra una gran fragmentación en la manera en que operan las transferencias monetarias presupuestales, ya que ni una ni la otra cubren categorías completas de la población en virtud de sus características demográficas, sino que el acceso a una u otra depende

de factores más relacionados con la posición en el mercado laboral. Se requeriría un reordenamiento de la política social para que cubriera de manera más uniforme a grupos con características demográficas similares, como sucede en otros países, lo que potencialmente podría contribuir a mejorar, incluso, los costos de administración.

A pesar de que la reducción global de la pobreza es muy similar entre la SS y las TMF, existen diferencias importantes en la manera en que operan, que pueden generar que la calidad del servicio que se brinda varíe sustancialmente. Mientras en México la SS tiene las características de un programa de universalidad restringida, es decir, atiende a toda la población que presenta ciertas características, en este caso, participar o haber participado en el mercado laboral formal, sin necesidad de tener que probar medios; las TMF crean barreras al acceso de los destinatarios, que tienen que sortear una serie de restricciones burocráticas para poder acceder a los mismos. Si bien este estudio no se centra en este punto, otras investigaciones han demostrado los problemas de acceso que se generan en programas de esta naturaleza. De hecho, es la SS la que tiene el papel preponderante en la reducción de la pobreza del grupo que más reduce su pobreza monetaria por las transferencias: los jubilados y pensionados, debido a que, al existir como un derecho, es una obligación del estado brindar el servicio a todos, mientras que las TMF pueden limitar el número de beneficiarios sin mayor problema, ya que no existen mecanismos para que las personas excluidas puedan reclamar su inclusión.

Como ya se discutió, otros estudios han demostrado que aquellos países con mayores grados de universalidad son los que tienen menores niveles de pobreza. el caso de México demuestra que por lo poco que se dedica a la SS y por su escasa cobertura en términos de la población en general, existen altos niveles de pobreza. A pesar de que las TMF reducen la misma cantidad global de pobreza, su reducción se encuentra dispersa entre más grupos sociales, por lo que, cuando se analiza por grupo social, la efectividad de las TMF es menor que si se compara la efectividad de la SS en reducir la pobreza del principal grupo atendido por la misma, el de los jubilados y pensionados.

Después de lo discutido se desprenden las siguientes implicaciones de política. en primer lugar, resulta necesario aumentar sustancialmente la efectividad de la política de transferencias de ingresos para reducir la pobreza monetaria, con base en incrementar la proporción del PIB que se dedica a este fin. en segundo lugar, se requiere atender en particular, por grupos sociales, las situaciones críticas de pobreza monetaria para los niños, las personas inactivas discapacitadas, población que labora en la informalidad, población rural, población con condición de etnicidad, desempleados y población que se dedica a labores del hogar. en tercer lugar, resulta necesario pensar en un reordenamiento de la política de transferencia de ingreso, para que parta de un análisis de costo-efectividad sobre la manera en que opera actualmente. Un punto central del reordenamiento sería evitar la fragmentación, generando políticas que abarquen a grupos demográficos o socioeconómicos en sentido amplio, de modo que puedan evitarse las barreras de acceso que generan las TMF. De esta manera, podrían crearse derechos para que las personas pudieran acceder a las transferencias con bases ciertas, obligando al estado a brindar el financiamiento necesario para garantizar dicho acceso. Otros autores también han señalado la importancia de reformas para lograr la universalidad de derechos y beneficios en México.

Por último, es necesario mencionar que la investigación se concentra sólo en el papel de las transferencias monetarias, para destacar su importancia dentro de la política social, y en el hecho de que son fundamentales para reducir la pobreza de ciertos grupos sociales. La experiencia de otros países de la ocde demuestra que la reducción de la pobreza no puede producirse solamente con el ingreso de mercado, sino que son fundamentales los programas de política específicos para distintos grupos sociales. No obstante, es obvio que las prioridades de política para aliviar la pobreza no pueden concentrarse únicamente en las transferencias. Es imperativo realizar otras estrategias para aliviar la pobreza, como crear empleos de mayor calidad y con mejor salario para la población de bajos ingresos, dado que una parte muy importante de los pobres se encuentran ocupados laboralmente. También resulta importante pensar en el financiamiento de una mejor política de transferencia de ingresos, a través de una reforma integral al sistema de impuestos y beneficios en México, dado su estatus de baja recaudación y alta desigualdad.

La Evaluación de la Política en México:

Avances Recientes, Tareas Pendientes y Dilemas persistentes

Félix Acosta[1]

Una primera línea de razonamiento se centra en al análisis del sujeto Estado gobierno y hace énfasis en la necesidad de cambiar la naturaleza del Estado y en la urgente y permanente corrección de la ineficiencia económica y administrativa del gobierno. Así, desde inicios de la década de 1990, los gobiernos nacionales que han impulsado reformas neoliberales para reconstituir políticamente y reestructurar en la práctica el papel del Estado y los ámbitos de acción del gobierno encontraron su sustento teórico y conceptual en los principios de la nueva gestión pública.

A pesar de que las críticas que ha recibido, la NGP ha tenido en varios países, incluyendo México, una influencia considerable en la definición del papel del Estado y de sus características desde 1990. A continuación, revisamos algunos de sus principios más representativos.

El primero de estos principios establece que el gobierno tiene la responsabilidad de dirigir la provisión de bienes y servicios públicos, lo cual no significa necesariamente que el gobierno deba producirlos; bajo este principio, el gobierno no renuncia a su responsabilidad de proporcionar los bienes y servicios públicos que las diferentes comunidades demandan; sin embargo, en esta tarea, el gobierno está obligado a buscar la manera más eficiente de lograrlo y para ello debe echar mano de las capacidades de las empresas privadas y de los principios de la eficiencia económica.

El segundo principio propone que el gobierno debe ser propiedad de la comunidad y que entonces, el papel central del gobierno es empoderar a los ciudadanos y sus comunidades para que éstos puedan ejercer su propias decisiones respecto a los bienes y servicios públicos que desean recibir; en la práctica, esto significa que los gobiernos deben encontrar formas de lograr la participación más amplia posible de personas e instituciones en la toma de decisiones acerca de la manera en la que un bien o servicio público es producido.

El tercer principio reconoce que la competencia, que es propia de los mercados, puede tener efectos positivos en la provisión de servicios públicos no sólo en términos de producir y ofrecer un servicio público al más bajo costo posible, sino en términos más amplios, pues la competencia puede constituir un incentivo para que ciudadanos, comunidades, dependencias, entidades del gobierno y organizaciones privadas encuentren la mejor manera de producir y ofrecer un servicio público.

El cuarto principio establece que los gobiernos deben guiarse más por su misión y sus propósitos que por sus marcos regulatorios, y que las acciones de las dependencias y entidades del gobierno deben ser evaluadas por el resultado de sus acciones, las cuales a su vez deben estar expresadas en términos de sus objetivos y sus metas, y no solamente en consideraciones de carácter operativo o de apego estricto a las normas y regulaciones. Más aun, la conducción de los procesos organizacionales del gobierno, como es el caso del presupuesto, debe estar basada en criterios de costos y beneficios de los resultados de las acciones del gobierno, es decir, en criterios de eficiencia y eficacia de las acciones y programas de política pública. Finalmente, un gobierno neogerencial orientado a resultados debe incorporar la participación ciudadana en la definición de los objetivos a partir de los cuales es evaluada la acción del gobierno.

Aunque a las críticas que cuestionan su fortaleza conceptual se suman aquéllas relacionadas con los resultados deficientes en su implementación particularmente en países en desarrollo, la racionalidad instrumental y operativa de la NGP sigue teniendo una influencia importante en el ejercicio de la administración pública y en los alcances de la política pública en varios de estos países, a pesar de que algunas de las experiencias de su aplicación suelen tener muy poca relación con sus principios fundacionales, ocasionando algunos efectos negativos en su práctica.[6] Inclusive algunos autores que han estudiado la aplicación exitosa de la racionalidad instrumental de la NGP[7] en el caso de Nueva Zelanda han advertido de las dificultades para su aplicación en los países menos desarrollados.

La nueva gobernanza

Una segunda línea de razonamiento teórico-conceptual se centra más bien en el proceso de

1 Acosta, Félix. La evaluación de la política social en México: avances recientes, tareas pendientes y dilemas persistentes. En: Revista Papeles de población. Vol. 16. No. 64, abril -junio del 2010. Págs. 155-188

gobernar y cuestiona no la ineficiencia administrativa y económica del gobierno, sino la insuficiencia del Estado y del gobierno en el proceso de dirigir a la sociedad en un contexto de profundas transformaciones propias de las sociedades modernas. En oposición al enfoque de la NGP, la nueva gobemanza (NG) se centra en el necesario acompañamiento del Estado por parte de la sociedad organizada y en la eficacia social de las actividades de gobierno en la solución de problemas sociales y la creación de oportunidades. De hecho, para algunos autores de la gobemanza, las decisiones sobre cómo gobernar no tienen un carácter necesariamente dicotómico, como lo señalan los seguidores de la NGP, pues estas decisiones sobre los modos más apropiados para gobernar las sociedades modernas deberían combinar las mejores características de los diferentes modelos, paradigmas o perspectivas, centrándose más bien en el esto y lo otro, en lugar del esto o lo otro.

De esta manera, la gobernanza interactiva o gobernanza sociopolítica, como la definen sus autores más representativos, constituye una perspectiva teórica que ofrece un marco analítico de referencia para entender la naturaleza cambiante y diversa del papel del Estado y el gobierno en la conducción del proceso de gobernar, a partir del supuesto de que las sociedades modernas son gobernadas por una combinación de esfuerzos o interacciones de gobierno, las cuales constituyen respuestas a problemas como la pobreza y el cambio climático en sociedades que son esencialmente complejas, diversas y dinámicas, tal y como sucede con las sociedades modernas.

Esta perspectiva teórica, que tiene su base “en el desarrollo social y es particularmente atribuible a las crecientes interdependencias sociales observadas en las sociedades contemporáneas, determina diferentes formas de interacción sociopolítica como punto central en el que se establecen diferentes distinciones, tales como las que se dan entre autogobernanza, cogobernanza y gobernanza jerárquica, y entre órdenes de gobernanza, tales como el primer orden de gobernanza, que implica la solución de problemas y la creación de oportunidades, el segundo orden de gobernanza, que contempla las condiciones institucionales, y la metagobernanza, que se refiere a los principios que gobiernan la propia gobernanza.

Así, la NG hace énfasis en la solución de problemas y la creación de oportunidades a partir de las interacciones entre los actores públicos, privados y de la sociedad civil, y parte del reconocimiento de la existencia de distinciones entre modos de gobernanza y órdenes de gobernanza.

Para entender la complejidad de la naturaleza de las interacciones que establecen los diversos actores, la NG agrupa estas interacciones en tres modos de gobernanza. En el primer modo, denominado gobernanza por autogobierno o autogobernanza, toman lugar las interacciones sociopolíticas correspondientes a sistemas que solamente pueden ser gobernados por sus "modelos internos y autorreferenciados de organización y operación; en términos prácticos, el autogobierno remite a sistemas en los que son los propios actores y no el gobierno los que atienden y aseguran el funcionamiento del sistema y la provisión de las necesidades de la ciudadanía de manera autosostenida.

En contraste, el segundo modo de gobernanza o cogobernanza, pone el énfasis en la constitución de formas organizadas de interacción en la tarea de gobernar, en las que los actores cooperan, se coordinan, se comunican sin un actor de gobierno central o dominante. El aspecto central de este modo de gobierno radica en que los diferentes actores sociales reúnen esfuerzos alrededor de un propósito común y comprometen sus propias identidades y autonomía, aunque de manera parcial, en el proceso de gobernar, a cambio de acuerdos mutuos, derechos y obligaciones.

Finalmente, el modo jerárquico de gobernanza es usado para representar las típicas relaciones entre el Estado y la sociedad, en las que el primero se mantiene como el actor central y primario de la gobernanza. El carácter jerárquico de este modo de gobierno no implica que desaparezcan las interacciones sociopolíticas; por el contrario, los derechos y obligaciones de los actores sociales se organizan de acuerdo a unas responsabilidades supraordenadas y subordinadas y las sanciones positivas sujetas a las intervenciones tienen un carácter altamente formalizado y están sujetas a garantías políticas y jurídica.

Este modo de gobernanza se distingue por la primacía de los sistemas de intervención pública en las cuestiones sociales y porque en la mayor parte de los casos las intervenciones se hayan frecuentemente enlazadas con algún tipo de marco legal, regulatorio, normativo o administrativo, cuya observancia constituye una prioridad ineludible para el gobierno y los propios actores sociales.

Vista como perspectiva de gobierno, la NG o el gobierno interactivo o sociopolítico considera tres órdenes que orientan el modo de gobernar en gobernanza: el primero tiene que ver con el conjunto de interacciones, acuerdos o actividades de gobierno que establece la diversidad de actores públicos, privados y de la sociedad civil en la solución de los problemas sociales y en la creación de oportunidades sociales;[9] el segundo reconoce el papel que juegan los arreglos institucionales en los que estas interacciones o actividades de gobierno se llevan a cabo, y el tercero incorpora la consideración de un conjunto de principios que sirven de guía a las actividades de gobierno.

Así, mientras que en el primer orden de gobernanza se pone énfasis en los aspectos procesuales de gobierno y en el segundo orden la atención se centra en los aspectos estructurales de las interacciones de gobierno, en el tercer orden de gobernanza se establece que la gobernanza está sujeta a una serie de características y principios que hacen que la gobernanza sociopolítica o gobernanza interactiva constituya un enfoque teórico adecuado para gobernar a las sociedades modernas.

Desde el punto de vista de la teoría sociológica, la NG propone también que las sociedades modernas están compuestas por actores de gobernanza cuyas acciones se relacionan con las estructuras, sujetándose a su influencia, pero también modificándolas continuamente. Vistos desde el punto de vista de la sociología del conocimiento, los acuerdos o interacciones que establecen los diversos actores pueden ser también interpretados o conceptualizados como construcciones sociales ancladas en el concepto de dualidad que le es propio a la estructura social.

Los actores incluyen a individuos, agrupaciones políticas, organizaciones empresariales y laborales, asociaciones civiles, dependencias y entidades públicas, empresas privadas, organizaciones internacionales y cualquier otra entidad social con capacidad de agencia o poder de gestión en la sociedad; las estructuras remiten a los acuerdos, leyes, normas, reglamentos, creencias culturales, procedimientos y posibilidades científicas, técnicas y materiales que hacen posible o que limitan la acción de los actores y que son continuamente transformadas por ellos mismos.

Estas dos perspectivas (la NGP y la NG) de la acción de gobernar ofrecen dos enfoques distintos de evaluación de la política pública, entendida ésta en términos generales como un conjunto de acciones estructuradas, estables, sistemáticas en su operación, que constituyen el modo o patrón de comportamiento como el gobierno aborda de manera permanente el cumplimiento de las

funciones públicas o la atención de determinados problemas públicos.

Entre esos problemas se encuentran la inseguridad pública, el desempleo, la falta de acceso a los sistemas de salud y seguridad social, la falta de acceso a una educación de calidad, la desnutrición, la mortalidad materna, la mortalidad infantil y el deterioro del medio ambiente. En términos prácticos, las políticas públicas pueden ser desagregadas en programas, componentes, actividades y acciones que contienen intenciones específicas de la política pública y que están orientadas a atender objetivos particulares que pueden contribuir en la solución del problema considerado de interés público por el gobierno y la sociedad y que el gobierno tiene la responsabilidad de coordinar o dirigir.

Bajo la perspectiva de la NGP, la práctica de la evaluación se ha movido en dos pasos. En un primer momento, la evaluación ha estado orientada a verificar que el principio de eficiencia económica se cumpla al interior de cada uno de los programas que constituyen una política pública determinada, es decir, que los objetivos del programa se alcancen al menor costo posible. En años recientes, la evaluación ha puesto énfasis en el examen de la eficacia social de los programas y la política pública en el desempeño del gobierno, en el gobierno por resultados, de acuerdo con las exigencias más recientes de la NGP y a partir precisamente de la experiencia paradigmática de Nueva Zelanda en la organización del presupuesto por resultados. En este segundo momento, los programas deben orientar sus objetivos, indicadores y metas hacia el logro de su eficacia en la solución de los problemas sociales públicos.

Concebido de esta manera, el ejercicio de evaluación de una política pública determinada tiende a organizarse en dos fases complementarias, a partir del supuesto de que el principio de eficiencia económica se cumple al interior de los programas. En una primera fase, la evaluación está orientada a examinar la eficacia social de los programas que integran la política pública, es decir, que cada uno de ellos tenga una contribución marginal probada en la solución del problema público que motivó su formulación e implementación; en un segundo paso, la evaluación se orienta examinar de manera rigurosa si el conjunto de programas que integran la política pública se encuentra organizado de manera consistente y coherente, de tal forma que los principios, las acciones y las actividades específicas de cada uno de los programas se muevan en la misma dirección, contribuyendo así en la solución del mismo problema público y constituyendo, por lo tanto, lo que se llama un sistema de acción pública, una política pública.

Vista a la luz de las exigencias más recientes de la NGP y del presupuesto por resultados, la evaluación de cualquier política pública debería entonces servir de insumo a dos propósitos relacionados con el ejercicio de evaluación. Por un lado, verificar que los programas cuenten con un diseño causal apropiado, con indicadores de eficiencia económica y de eficacia social, y con metas asociadas a resultados con una temporalidad establecida, lo cual debe permitir al gobierno y al resto de los actores políticos y sociales involucrados en la formulación, implementación, monitoreo y vigilancia de los programas tomar decisiones respecto de la permanencia, ajuste o desaparición de cada uno de los programas de la política pública.

Por otro lado, el análisis de una política pública, en tanto que un conjunto de programas integrados y orientados consistentemente hacia la solución de un problema público de naturaleza amplia, debería permitir a los diferentes actores públicos y sociales conocer si el conjunto de programas que integran una política pública particular son consistentes con los objetivos de dicha política pública, eliminando duplicidades, disminuyendo costos y contribuyendo así a solucionar el problema del deficiente desempeño gubernamental en el manejo de la política pública y de la irresponsabilidad del gobierno en la administración del presupuesto público.

Si la eficiencia económica, la eficacia social, el desempeño y el presupuesto basado en resultados han constituido los valores supremos y los propósitos de la acción de gobernar y del ejercicio de evaluación de la política pública en muchos países entre ellos México en recientes décadas de gobiernos neoliberales y neogerencialistas, la evaluación adquiere diferentes matices e incorpora elementos nuevos, toda vez que la política pública es concebida en términos conceptuales como una acción colectiva en cuya consideración, formulación, implementación y evaluación participan, además del gobierno, otros actores públicos y sociales tales como los partidos políticos, las empresas privadas, las organizaciones de la sociedad civil y los organismos internacionales, es decir, si la política pública es definida como un sistema de acción pública en modo de gobernanza y si la práctica de la evaluación se orienta entonces en un sentido más amplio a comprobar la calidad institucional y la calidad cognoscitiva técnica de la política pública.

En este esquema de evaluación o, para ser más precisos, de valoración de la política pública, la calidad institucional se refiere al respeto a los valores o creencias públicas compartidas por la sociedad y plasmadas en los diversos ordenamientos que norman a las sociedades modernas, desde la constitución política, las diversas leyes, los compromisos y acuerdos internacionales, y los resultados formales de la deliberación pública sobre los problemas considerados de interés para la ciudadanía, mientras que la calidad técnica o calidad cognoscitiva se refiere al conjunto de relaciones causales en las que se fundamentan las acciones y actividades de la política pública orientadas a resolver problemas públicos.

Estos dos componentes de la política pública, el de la calidad institucional y el de la calidad técnica, son interdependientes y complementarios, ya que la eficacia pública de un gobierno se alcanza sólo a condición de conjugar legalidad y causalidad, normas jurídicas axiológicas y normas empíricas causales y pueden ofrecer más elementos para determinar la idoneidad de una política pública en curso o para indicar los cambios de diferente naturaleza que se deben implementar para que la política pública sea legalmente correcta, culturalmente aceptable, económicamente eficiente, socialmente eficaz, administrativamente factible y políticamente viable.

Cada una de estas características de la política pública remite a diferentes niveles y operaciones de análisis, y reunidas pueden brindar una visión más amplia en el ejercicio de valoración de la política pública. Este tipo de evaluación o valoración de la política pública requiere también de un ejercicio intelectual mucho más complejo, que incorpora nuevos elementos teórico-conceptuales y nuevas cuestiones político-institucionales.

Dos cuestiones de carácter político institucional que están relacionadas con las posibilidades mismas de la gobernanza y que requieren del análisis de los expertos en la valoración de la política pública: la primera es la participación social; la segunda es la responsabilidad/rendición de cuentas. De esta manera, para hacer una valoración de un proceso de gobernar en modo de gobernanza, para determinar que la gobernanza exista, es necesario en primer lugar que haya una mayor densidad de participación social y que ésta refleje verdaderamente la naturaleza democrática y participativa de la gobernanza; en segundo lugar, la valoración de la segunda cuestión exige indagar si existen y son de adecuada calidad las actividades utilizadas por el gobierno para mantener informada a la ciudadanía acerca de los diversos componentes de la propuesta de gobernanza.

Entre el gobierno jerárquico y la co-gobernanza

La Ley General de Desarrollo Social *(*Diario Oficial de la Federación, 2004*)* constituye un cambio significativo de la política social en México por dos razones, que remiten tanto a su concepción como a sus características como un sistema de acción pública deliberadamente orientado a resolver problemas sociales. En primer lugar, el hecho de que la política social haya sido elevada al rango de precepto legal constituye un paso importante para convertirla en una política social de Estado, cuyos objetivos, principios y funcionamiento trasciendan las diferentes administraciones sexenales del gobierno federal, dándole mayor certidumbre a todos los actores públicos y sociales involucrados en los diferentes aspectos de la política.

En segundo lugar, el hecho de que la LGDS haya sido aprobada por todos los partidos políticos representados en el poder legislativo nos anima a establecer en un principio la premisa de que la política social en México puede ser conceptualizada y analizada como un conjunto de creencias valorativas compartidas, producto de algún mecanismo de diálogo y deliberación aceptado e implementado por los diferentes actores públicos y sociales respecto a problemas sociales no deseados para la población.

Desde nuestro punto de vista, la LGDS en adelante Ley concibe en términos generales e intencionales a la política social como una propuesta o un sistema de acción de gobernar en modo de cogobernanza por tres razones distintivas. En primer lugar, la Ley puede ser concebida como el acuerdo o conjunto de acuerdos de los diferentes actores sociales involucrados en la discusión y solución de los problemas que son objeto de la Ley y que la acción del gobierno convierte en problemas públicos, cuya solución descansa en varios principios aceptados por los diferentes actores.

En segundo lugar, la Ley crea un Sistema Nacional de Desarrollo Social (SNDS), el cual puede ser conceptualizado a su vez como un mecanismo de constante concurrencia en el que están señaladas las obligaciones y las responsabilidades de los diferentes actores públicos y sociales (el gobierno de los tres niveles, el sector privado, y los individuos y organizaciones sociales que

representan a la sociedad civil) en el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de la política social.

Finalmente, al menos en los enunciados principales de la Ley, la participación social y la rendición social de cuentas parecen constituir elementos distintivos de la política social.

Sin embargo, el hecho de que la política social haya sido elevada al rango de precepto legal y que su concepción aunque de manera enunciativa tenga algunos de los elementos distintivos de la cogobernanza no garantiza, como lo establece el marco teórico-conceptual de referencia, que todos los objetivos y los principios de la Ley se cumplan en la práctica y que en las instituciones encargadas de su diseño, aplicación y evaluación existan espacios que garanticen o al menos favorezcan la cogobernanza como proceso de gobierno.

Por estas razones, para revisar los espacios y los límites de gobernar la política social en modo de cogobernanza, el enfoque que seguiremos en esta sección consiste en analizar las inconsistencias y las tensiones entre los principios que establece el marco legal de la política social y el funcionamiento de la estructura administrativa del gobierno, con el objetivo más específico de identificar algunos elementos que pueden estar afectando su viabilidad como sistema de acción pública en modo de cogobernanza y que nos permiten sugerir algunos ajustes en el marco legal y en las instituciones públicas para el adecuado funcionamiento de la política social.

El análisis más específico acerca de los avances en la evaluación de la política social respecto de su calidad cognoscitiva o causal, su eficiencia económica y su eficacia social se presentan en la siguiente sección en la que se pone especial atención en el impulso que ha recibido la evaluación de las acciones y programas de la política social a partir de la constitución del Coneval y de sus referentes legales y regulatorios.

Los principios y los objetivos de la política social

Partiendo del reconocimiento de la universalidad de los derechos sociales de los mexicanos también consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley establece que la política social se guiará por un conjunto de principios o creencias culturales: libertad, que es la capacidad de las personas para elegir los medios para su desarrollo personal; ‘justicia distributiva’, que garantiza que toda persona reciba de manera equitativa los beneficios del desarrollo conforme a sus méritos, sus necesidades, sus posibilidades y las de las demás personas; solidaridad, la colaboración entre personas, grupos sociales y órdenes de gobierno para el mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad; integralidad, esto es, articulación y complementariedad de programas y acciones que conjunten los diferentes beneficios sociales; participación social, definida como el derecho de las personas y las organizaciones a intervenir e integrarse individual y colectivamente en la formulación, ejecución y evaluación de las acciones y programas de la política social; ‘sustentabilidad’, esto es, preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y el aprovechamiento de los recursos naturales para mejorar la calidad de vida y productividad de las personas sin comprometer la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras; respeto a la diversidad, o sea, el reconocimiento en términos del origen étnico, género, edad, capacidades diferentes, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias, estado civil, para superar toda condición de discriminación; libre autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades, que significa el reconocimiento, en el marco constitucional, a las formas internas de convivencia y de organización; y trasparencia, definida como la obligación del gobierno a hacer pública la información sobre el desarrollo social.

A partir de estos principios que definen el conjunto de creencias culturales en las que descansa la política social se establecen los objetivos siguientes: a) propiciar las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales, individuales y colectivos, garantizando el acceso a los programas de desarrollo social y la igualdad de oportunidades, la superación de la discriminación y la exclusión social; b) promover un desarrollo económico con sentido social que propicie y conserve el empleo, eleve el nivel de ingreso y mejore su distribución; además de fortalecer el desarrollo regional equilibrado, y d) garantizar formas de participación social en la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de los programas de la política social.

Si aceptamos que los principios que norman la política social reflejan adecuadamente las creencias culturales aceptadas y compartidas por los diferentes actores públicos, sociales e internacionales en relación con la política social, los objetivos de la política social pueden constituir un marco para organizar y dividir la valoración de la política social en dos planos: el primer plano

consideraría la valoración de la eficacia social o la rendición social de cuentas de la política social e incluiría los elementos contenidos en los primeros tres incisos; en el segundo plano, la valoración de la política social estaría orientada a medir la calidad de la participación social, para que ésta trascienda efectivamente los parámetros de la participación ciudadana, más propia de la nueva gestión pública que de la nueva gobernanza.

Existe otro principio que, aunque genera todavía muchas interrogantes respecto de su correcta y adecuada aplicación, está considerado como necesario para avanzar en un proceso de gobernar en modo de cogobernanza: este principio se refiere a la descentralización de la política pública. Aunque no está explícitamente integrado como tal, en la Ley se establece que los municipios serán los principales ejecutores de los recursos y los programas federales de la política social, con excepción de los programas expresamente asignados a alguna dependencia o entidad federal

Aunque la Ley parte del reconocimiento del carácter universal de los derechos sociales, en la definición de los alcances de la política social se reconoce que los recursos financieros con que cuenta el gobierno son escasos y que esta escasez obliga al gobierno a establecer como prioritarios los programas de la política social y a considerar de interés público los siguientes programas: los de educación obligatoria; los dirigidos a personas en condiciones de pobreza, marginación o en situación de vulnerabilidad; los programas que tienen un componente regional y que están dirigidos a zonas de atención prioritaria; los orientados a asegurar la alimentación y la salud materno infantil; los programas de abasto social de productos básicos; los programas de vivienda; los programas destinados a la generación y conservación del empleo, y los programas dirigidos a la construcción de infraestructura social básica, como agua potable, drenaje, electricidad, caminos y vías de comunicación, saneamiento ambiental y equipamiento urbano.

Este doble reconocimiento de los límites de las capacidades financieras del gobierno y de los programas de política social considerados prioritarios definen el carácter focalizado de la política social actual, en oposición a la concepción más universalista de la política social propia del Estado de bienestar que caracterizó a la acción del gobierno mexicano hasta la década de 1970. De esta manera se pretende asegurar la viabilidad económica de la política social en su conjunto y permitir al gobierno garantizar que los recursos asignados a los programas de política social no sufran disminuciones en sus montos presupuestales anuales sucesivos, lo que asegura la continuidad y la certidumbre de política social en las diferentes administraciones federales.

En términos conceptuales, la focalización como una característica distintiva de la política social aparece también en la Ley cuando ésta enuncia en el apartado de los derechos y obligaciones de los sujetos del desarrollo social que es obligación del gobierno de los diferentes niveles formular y aplicar políticas compensatorias y asistenciales, así como oportunidades de desarrollo productivo e ingreso en beneficio de las personas, familias y grupos sociales en situación de vulnerabilidad, destinando los recursos presupuestales necesarios y estableciendo metas cuantificables. La focalización también tiene una definición espacial, pues la Ley define como una prioridad de la política social a las áreas rurales y urbanas pobres o con insuficiencias y rezagos en el cumplimiento de los derechos sociales.

Las instituciones de la política social

Como ha sido mencionado anteriormente, para hacer operativa y funcional la política social, la Ley crea el Sistema Nacional de Desarrollo Social y lo define claramente como un mecanismo permanente de concurrencia, colaboración, coordinación y concertación de los gobiernos: federal, los de las entidades federativas y los municipales, así como los sectores social y privado, que tiene de manera resumida los siguientes objetivos: a) integrar la participación de los sectores público, social y privado en el cumplimiento de los objetivos de la política social; b) establecer la colaboración entre los gobiernos de los diferentes niveles en la formulación y ejecución de las acciones y los programas de la política social; c) promover la vinculación y congruencia de las acciones y programas de política social del gobierno de los diferentes niveles con los objetivos y prioridades del plan nacional de desarrollo; d) fomentar la participación de los diferentes actores de la sociedad (personas, familias y organizaciones privadas y sociales); e) coordinar las acciones para el logro de los objetivos y prioridades de la política social; y f) impulsar la desconcentración y descentralización de las acciones y los recursos para el desarrollo social, la rendición de cuentas y el fortalecimiento del pacto federal.

Asimismo, la Ley establece que corresponde a la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol)

la responsabilidad de coordinar el SNDS y le concede atribuciones para establecer convenios y acuerdos con las organizaciones privadas y sociales para diseñar y ejecutar la política social.

En términos de su estructura, el SNDS está constituido por un conjunto de instituciones con atribuciones y responsabilidades específicas en las tareas de formulación, implementación y evaluación de la política social. A continuación, se describe de manera sintética la composición y las atribuciones de cada una de estas instituciones de la política social en México.

La Comisión Nacional de Desarrollo Social (CNDS). Es un instrumento de coordinación de las acciones, programas e inversiones que para el cumplimiento de los objetivos y prioridades de la política de desarrollo social llevan a cabo las dependencias y las entidades del gobierno federal, ya sea de manera directa o en concurrencia con los gobiernos estatales y municipales y con otros actores sociales y privados.

La Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social (CIDS). Es el instrumento de coordinación de las acciones y programas del gobierno federal para garantizar la integralidad en el diseño y ejecución de la política social.

El Consejo Consultivo de Desarrollo Social (CCDS). Es el órgano consultivo de la Sedesol, de participación ciudadana y conformación plural, que tiene por objeto analizar y proponer acciones y programas que influyan en el cumplimiento de los objetivos de la política social.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). Es una entidad del gobierno federal que tiene por objeto normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas del desarrollo social que ejecuten las dependencias públicas y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza.

Participación social y factibilidad administrativa

Se ha señalado anteriormente que los dos elementos que distinguen al proceso de gobernar en modo de cogobernanza son el necesario acompañamiento del Estado y el gobierno por parte de los diversos actores de la sociedad, y la eficacia social de las acciones del gobierno en la solución de problemas sociales y en la creación de oportunidades. También que la indagación de la calidad institucional de una propuesta de cogobernanza está íntimamente relacionada con la densidad y la calidad de la participación social.

En este apartado señalamos algunos problemas o inconsistencias de la política social que pueden estar limitando su naturaleza como propuesta de cogobernanza: el primero se refiere a las limitaciones que presenta la participación social en las instituciones que conforman el SNDS; el segundo problema está más específicamente relacionado con la factibilidad administrativa de la política social en el contexto del funcionamiento actual de la administración pública federal mexicana.

Un primer problema que requiere atención se refiere al propio marco legal que sustenta a la política social y tiene que ver precisamente con la densidad y la calidad de la participación social en la política social. Aunque en los principios de la política social se reconoce el lugar que debe ocupar la participación social, ésta tiene densidades y cualidades diferentes en cada una de las instituciones que conforman el SNDS y en algunas es prácticamente inexistente.

Revisemos entonces la composición de cada una de estas instituciones del SNDS, teniendo siempre en consideración que la coordinación del sistema recae en la Sedesol y que la Ley le otorga facultades para convocar y establecer acuerdos y compromisos con los diversos actores sociales que pueden darle viabilidad a la política social. Es de esperarse que para ser válidos y tener efectos sobre los objetivos de la política social, la convocatoria y los acuerdos deben involucrar a actores relevantes con poder y capacidad de gestión, al tiempo que deben alcanzar niveles adecuados de formalización, de tal manera que la rendición social de cuentas permita hacer un balance del grado de cumplimiento de los acuerdos o compromisos por parte de los diferentes actores.

En primer lugar, está la CNDS. En esta comisión, que tiene como propósito la consideración de la integralidad de los esfuerzos de los diferentes niveles de gobierno y el papel que juegan las desigualdades regionales, está presidida por la Sedesol y participan además otras cinco dependencias del gobierno federal. También tienen participación los titulares de las carteras de desarrollo social de cada una de las entidades federativas y el Distrito Federal, los representantes de las asociaciones nacionales de autoridades municipales legalmente constituidas y los presidentes de las comisiones de desarrollo social de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores. En esta

comisión no toman parte ni actores de la iniciativa privada ni del resto de la sociedad.

En segundo lugar, está la CIDS. Esta comisión, también presidida por el titular de la Sedesol, tiene la responsabilidad de asegurar la coordinación de las acciones y programas del gobierno federal en la política social, y está integrada por casi todas las dependencias, con excepción de aquéllas dedicadas a la seguridad pública y la procuración de justicia. Los acuerdos de la CIDS son de carácter obligatorio para todas las dependencias del gobierno federal y su cumplimiento es vigilado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y por la Secretaría de la Función Pública (SFP) porque involucran recursos y responsabilidades públicas. En esta comisión no participan tampoco representantes del sector privado asociaciones, confederaciones o agrupaciones empresariales que tienen un peso fundamental en la generación de oportunidades de empleo, ingreso, salud y seguridad social ni de la sociedad civil organizada en torno a demandas específicas de grupos minoritarios o vulnerables. Tampoco forman parte de la comisión algunas entidades del gobierno federal o de la sociedad civil que tienen la responsabilidad o el interés de impulsar acciones y programas para la atención de grupos vulnerables de población, como las mujeres, los jóvenes, los niños, los adultos mayores, los indígenas, los migrantes y las personas con capacidades diferentes.

En tercer lugar, está el CCDS. También presidido por el titular de la Sedesol, éste es un consejo consultivo de esta secretaría de Estado que tiene atribuciones para emitir recomendaciones dirigidas a mejorar la política social, promover la colaboración de organismos públicos y privados, nacionales e internacionales e impulsar la participación ciudadana y de las organizaciones en el seguimiento, operación y evaluación de la política social. Este consejo está constituido por ciudadanos de los sectores privado y social, y de los ámbitos académico, profesional, científico y cultural.

Finalmente está el Coneval, una entidad del gobierno federal sectorizada en la Sedesol y presidida también por el titular de esta dependencia. Lo integran, además, otro representante del gobierno federal -un secretario ejecutivo, titular de la entidad y nombrado por el presidente- y seis académicos especialistas en evaluación de la política social, quienes constituyen el soporte técnico-científico de las tareas de evaluación y medición de la pobreza del consejo. Aquí también está ausente la participación de representantes del sector privado o de la sociedad organizada en torno a necesidades o intereses específicos de grupos sociales.

Finalmente está el Coneval, una entidad del gobierno federal sectorizada en la Sedesol y presidida también por el titular de esta dependencia. Lo integran, además, otro representante del gobierno federal un secretario ejecutivo, titular de la entidad y nombrado por el presidente y seis académicos especialistas en evaluación de la política social, quienes constituyen el soporte técnico-científico de las tareas de evaluación y medición de la pobreza del consejo. Aquí también está ausente la participación de representantes del sector privado o de la sociedad organizada en torno a necesidades o intereses específicos de grupos sociales.

Además, en relación con esta institución tan importante para la evaluación de la política social, el Coneval, concebido en la LGDS como un espacio de interacción de los expertos académicos con el titular de la Sedesol, desapareció prácticamente y en el estatuto orgánico del Coneval, se trasladaron las funciones del Consejo establecidas en su decreto de creación a una Comisión Ejecutiva integrada por el titular de la entidad y los expertos académicos. Esta decisión, aunque es consistente con la ley de entidades de la administración pública federal, trasladó la interacción de los expertos académicos con el titular de la Sedesol a un comité de carácter administrativo con un formato muy rígido y anclado en modos jerárquicos de gobernar, disminuyendo drásticamente el poder y la capacidad de gestión de los expertos académicos integrantes de la entidad, introduciendo deficiencias en su operación y afectando negativamente la calidad de la participación social en la entidad.

El examen de la participación social en cada uno de estos espacios de interacción de la política social nos indica que para darle mayor viabilidad institucional a la política social es necesario aumentar la densidad de la participación social y mejorar la calidad de dicha participación en todos estos espacios, de tal manera que el sistema en su conjunto funcione de manera más adecuada, creando condiciones favorables legales, culturales, políticas, administrativas, económicas y sociales para que su cumplan los objetivos de la política social. En la literatura sobre la nueva gobernanza se hace mucho énfasis en que los actores participantes de la gobernanza deben poseer poder y capacidad de gestión, aunque las relaciones entre ellos no sean necesariamente simétricas y aunque los resultados de la deliberación conjunta plasmados en decisiones de gobernanza no dejen enteramente satisfechos a todos los participantes en el proceso de gobernar, empezando por

el propio gobierno.

Un segundo problema que puede estar afectando la viabilidad de la política social está relacionado con las tensiones entre los preceptos y las instituciones de la política social y el funcionamiento actual de la estructura administrativa del gobierno, el cual conserva muchas de sus tradiciones jerárquicas y burocráticas. En primer lugar, en un sistema presidencialista como el de México, que tiene raíces profundas en el modo jerárquico de gobernar, pareciera que ninguna decisión de gobierno es válida y cumplida por los titulares de las diferentes dependencias federales si en la decisión no participa el propio depositario del Poder Ejecutivo Federal y este modo jerárquico y burocrático de gobernar la política pública a nivel federal se reproduce en los niveles estatales y municipales del gobierno e influye en la calidad de las interacciones entre los actores públicos y entre éstos y los actores sociales.

En esta lógica, los trabajos y los acuerdos de una institución tan importante para la política social, como es el caso de la CIDS, pueden estar condenados al fracaso porque es difícil que los titulares del resto de las dependencias federales atiendan los acuerdos de una comisión que es presidida por un par el titular de la Sedesol. O puede estar sucediendo algo todavía más grave: que los acuerdos de la CIDS se queden en el papel o no tengan verdadera relevancia para el cumplimiento de los objetivos de la política social porque los asuntos y los acuerdos verdaderos y válidos sobre la materia sean tomados en el seno del gabinete social, en el que sí participa el depositario del Poder Ejecutivo Federal, estableciendo acuerdos, compromisos y esquemas de rendición de cuentas para los integrantes de su gabinete de gobierno.

En correspondencia con estos modos jerárquicos y burocráticos de gobernar la política pública, también puede suceder que en todas estas instituciones de la política social, en lugar de los actores titulares, participen representantes o subordinados, quienes no tienen generalmente suficiente capacidad de gestión o poder para comprometer acuerdos con los actores privados y de la sociedad civil que tengan impactos significativos en los objetivos de la política social; si esto ocurre, la calidad de las interacciones y los acuerdos entre los actores participantes puede disminuir mucho y restar viabilidad a la política social.

Evaluación del gobierno y de la política social

Como se mencionó anteriormente, la evaluación de la política social recibió un impulso muy importante con la publicación de la LGDS en enero de 2004 y con el inicio formal de los trabajos del Coneval en 2006. La Ley le concede al Coneval la facultad amplia y sustantiva de hacerse cargo de la evaluación de la política social, pudiendo realizarla por sí mismo o a través de uno o varios organismos independientes del ejecutor del programa, con el objeto de revisar periódicamente el objetivo social de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social, para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente.

Además, como la política social tiene como uno de sus objetivos el asegurar el disfrute de los derechos sociales por parte de la ciudadanía y los derechos sociales trascienden las acciones que realiza la Sedesol, las atribuciones de evaluación del Coneval se extienden a las acciones y programas llevadas a cabo por otras dependencias y entidades del gobierno federal y de los gobiernos estatales y municipales que involucran recursos federales y que llevan a cabo acciones y programas que tienen un impacto potencial sobre el disfrute de los derechos sociales reconocidos en la Ley educación, salud, alimentación, vivienda, medio ambiente sano, trabajo, seguridad social y no discriminación.

Estas facultades amplias del Coneval para evaluar la política social fueron, sin embargo, acotadas en su decreto de creación, emitido por la Sedesol en agosto de 2005, en el que se establece que el Coneval tiene por objeto normar y coordinar la evaluación de la política nacional de desarrollo social, (y los) programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas, sin perjuicio de las atribuciones que en materia de control y evaluación tienen las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública.

La intención de este acotamiento de las facultades del Coneval en su decreto de creación se hizo manifiesta con la publicación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en marzo de 2006. Este nuevo ordenamiento legal pone límites a las atribuciones de evaluación de la política social del Coneval al establecer que esta entidad coordinará las evaluaciones en materia de desarrollo social en términos de lo dispuesto en la Ley General de Desarrollo Social y lo dis-

puesto en esta Ley, otorgando facultades de evaluación a la SHCP y a la SFP junto con el Coneval. Además, la LFPRH encapsula los propósitos de la evaluación, orientando de manera específica la construcción de una base de datos de indicadores estratégicos y de gestión administrada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) que alimente a un sistema de evaluación del desempeño (SED) que permita a su vez implementar el presupuesto basado en resultados (PBR). Para lograr estos propósitos, la LGPRH establece la obligación del Coneval de emitir, conjuntamente con la SHCP y la Secretaría de la Función Pública (SFP), tanto los lineamientos metodológicos para la evaluación de los programas, como los planes anuales de evaluación, que permitirán la implementación sistemática del SED y del PBR.

Ante este doble mandato legal, una gran parte del esfuerzo institucional del Coneval acompañado siempre de la SHCP y de la SFP en materia de evaluación en los recientes cuatro años ha estado más dedicado a tres tareas relacionadas mayormente con la implementación del SED que con la evaluación del cumplimiento de los objetivos de la política social: en primer lugar, normalizar la práctica de la evaluación; en segundo lugar, contar con una primera evaluación de la consistencia interna de los programas sociales federales; finalmente, revisar y certificar la calidad de los indicadores de resultados, de gestión y de servicios que los programas elaboraron e integraron a sus matrices de indicadores y resultados a partir de la evaluación de consistencia y resultados.

Los lineamientos generales para la evaluación de los programas del gobierno federal, publicados por la SFP en marzo de 2007, parten precisamente de la consideración de que la evaluación de los programas de las dependencias y entidades federales se lleva a cabo con base en el Sistema de Evaluación del Desempeño, el cual es obligatorio para los ejecutores de gasto y tiene como propósito realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos conforme a indicadores estratégicos y de gestión**.** Y establecen la atribución conjunta de la SHCP, la SFP y el Coneval de determinar, mediante la publicación de un plan anual de evaluación, cuales programas deberán ser monitoreados y evaluados, con cargo al presupuesto del Coneval o al de las dependencias y entidades que operan los programas, con el propósito de fomentar una gestión basada en resultados.

Para este propósito, los lineamientos establecen varios elementos que estandarizan y norman la evaluación de los programas federales. En primer lugar, definen las características de los diferentes tipos de evaluaciones. La evaluación de consistencia y resultados, que analiza con base en la matriz de indicadores la consistencia interna del programa en materia de diseño, de planeación estratégica, de cobertura y focalización, de operación, de percepción de la planeación objetivo y de resultados; la evaluación de indicadores, que analiza la pertinencia de los indicadores del programa para el logro de sus resultados; la evaluación de procesos, orientada a determinar si el programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente; la evaluación de impacto, que identifica con metodologías estadísticas los cambios en los indicadores del programa que son atribuibles a su operación, y las evaluaciones estratégicas, que son conceptualizadas como evaluaciones de una política pública particular, definida como un conjunto de programas.

Además, para estandarizar los procesos de evaluación, los lineamientos establecen la atribución del Coneval de elaborar los términos de referencia de la evaluación de consistencia y resultados, de opinar acerca de los términos de referencia de las evaluaciones de impacto que los programas deseen llevar a cabo por su cuenta y de conocer acerca de las evaluaciones complementarias que no se encuentren consideradas en el plan anual de evaluación y que las dependencias y entidades deseen llevar a cabo por su cuenta. Así, las dependencias y entidades federales mantienen facultades para llevar a cabo evaluaciones de sus programas, y para todos los casos, los lineamientos establecen que la evaluación de los programas federales y sus resultados formarán parte del sistema de evaluación del desempeño, así como del programa de mejoramiento de la gestión y se articularán sistemáticamente con la planeación y el proceso presupuestario.

Para construir las matrices de indicadores, los lineamientos establecieron la obligación de que todos los programas federales con reglas de operación lleven a cabo en 2007 una evaluación de consistencia y resultados que incluye aspectos de diseño, de planeación estratégica, de cobertura y focalización, de operación, de percepción de la población objetivo, y de resultados.

Para este propósito, los lineamientos establecen como obligatoria la metodología de marco lógico para la elaboración de las matrices de indicadores que permitan la conformación con fines de control presupuestal de un sistema integral de monitoreo y evaluación basado en resultados administrado por la SHCP, que tiene el propósito de proveer a las dependencias y entidades responsables de los programas federales, información actualizada y periódica de la utilización de los recursos asignados, los avances y el logro de sus resultados.

Para hacer operativo este proceso de alimentación de los sistemas de control presupuestal de la SHCP, los lineamientos establecen los siguientes pasos: las dependencias deben alinear sus objetivos estratégicos a las prioridades, estrategias y objetivos del plan nacional de desarrollo y los programas federales con reglas de operación deben a su vez alinear su propósito y su fin a los objetivos estratégicos de las dependencias que los operan. Para ese propósito, los programas deben hacer las modificaciones necesarias en su reglas de operación, que estas modificaciones se plasmen en sus matrices de indicadores, construidas a partir de la evaluación de consistencia y resultados; que las matrices sean integradas a las reglas de operación de los programas y al sistema de monitoreo y evaluación que forma parte del SED; que los programas revisen y actualicen anualmente sus matrices de indicadores, y finalmente, que las dependencias y entidades reporten periódicamente el avance en sus indicadores de acuerdo a los plazos del SED.

En una primera fase, completada en 2008 con los resultados de la evaluación de consistencia y resultados de 2007, el sistema de monitoreo y evaluación del SED empezó a ser alimentado con las matrices de indicadores de 106 programas que respondieron a la obligación establecida en los lineamientos. A partir de esa información, el Coneval también elaboró un primer diagnóstico de los principales problemas de los programas en términos de su calidad cognoscitiva o causal: 71 por ciento de los programas no tenían identificado el problema que atienden; sólo 58 por ciento tiene un diseño adecuado; solamente 44 por ciento cuentan con una matriz de indicadores válida; apenas 41 por ciento tienen indicadores claros, relevantes, económicos, sujetos de monitoreo y adecuados.

Calidad de los indicadores y desempeño de los programas

Una vez construida la matriz de indicadores de los programas a partir de la evaluación de consistencia y resultados, el Coneval llevó a cabo en 2009 un último proceso para certificar la calidad de los indicadores de resultados y de gestión de los programas y determinar el avance observado en el primer año del sistema de monitoreo y evaluación del SED, al que denominó evaluación específica de desempeño. Para este propósito se puso a disposición de los evaluadores externos toda la información de los programas proporcionada por las dependencias y entidades responsables de los programas al sistema de monitoreo y evaluación del SED.

A un año de operación del SED se hicieron evidentes algunos de los problemas de su aplicación: las dependencias y entidades no proporcionaron, de acuerdo con lo establecido en la LFPRH y en los lineamientos, toda la información que tenían disponible, derivada de las distintas evaluaciones de sus programas; las matrices de indicadores de los programas derivadas de las evaluaciones de consistencia y resultados no coincidían con las que integraron al sistema de monitoreo del SED, lo que sugiere que los programas, cuyos operadores se preocupan por los impactos presupuestales de indicadores adecuados pero incómodos, llevan una doble contabilidad en sus matrices y sus indicadores, y finalmente, los resultados de las evaluaciones fueron cuestionados severamente por

los responsables de algunos programas y sus dependencias, obligando al Coneval a hacer algunas observaciones de los límites del proceso y a colocar en el mismo sitio digital de las evaluaciones el posicionamiento del programa en relación con los resultados de la evaluación.

En ausencia de un conjunto de indicadores sociales sistematizado, que permitiese dar seguimiento en el corto y mediano plazos a los objetivos de la política social, las cifras recientes sobre pobreza generadas por el propio Coneval constituyen indicios que vale la pena tomar en cuenta para conocer el tamaño de los problemas sociales que todavía enfrenta la política social en México. Las cifras de pobreza por ingresos indican que la pobreza alimentaria aumentó a nivel nacional de 13.8 por ciento en 2006 a 18.2 por ciento en 2008, lo que significa un incremento de cinco millones de personas y un retroceso de varios años en la política social. En el mismo periodo, la desigualdad en la distribución del ingreso, medida por el índice de Gini, se ha mantenido alrededor de 0.5, lo cual es indicativo de sociedades con una profunda desigualdad en la distribución del ingreso.

Las cifras generadas por la medición multidimensional de la pobreza para 2008 también son indicativas de la prevalencia de la pobreza, de la carencia de oportunidades sociales, del rezago en los derechos sociales y de la vulnerabilidad de algunos grupos sociales. En relación con la pobreza, las cifras muestran que a nivel nacional 44.2 por ciento de la población vivía en pobreza, que 37.5 por ciento de la población era vulnerable por ingresos o por carencia de derechos sociales; asimismo, que solamente el restante 18.3 por ciento de la población no era ni pobre multidimensional ni vulnerable por ingreso o por carencia de derechos sociales. Igualmente, 77.2 por ciento de la población carecía de al menos uno de los derechos sociales y 64.7 por ciento no tenía acceso a la seguridad social. Además, la pobreza golpea de manera severa a los niños (42.1 por ciento), a los adultos mayores (51.2 por ciento) y a los indígenas (23.1 por ciento).

Las perspectivas en el mediano plazo tampoco son muy favorables, pues el aumento sostenido en los precios de los alimentos, la crisis financiera de finales de 2008, la mayor carga fiscal en los ingresos laborales y las alzas sucesivas en el precio de la gasolina y otros bienes y servicios públicos son hechos que seguramente repercutirán en un aumento de la incidencia de la pobreza en 2010.

Consideraciones finales

En virtud de su carácter trasversal y de la responsabilidad social compartida del gobierno federal, los gobiernos estatales y municipales, con el sector privado y la sociedad organizada, la política social debería estar rindiendo mejores cuentas a la ciudadanía respecto de problemas tan graves y persistentes como la pobreza, la desigualdad en la distribución del ingreso y la carencia de oportunidades sociales de un sector importante de la población mexicana. Sin embargo, la política social como sistema de acción pública requiere de una revisión profunda para que los actores públicos y sociales relevantes, imaginen, acuerden, diseñen e implementen ajustes urgentes que permitan superar la desigualdad social y la pobreza.

Mejorar la calidad de la participación social y la rendición social de cuentas en las diferentes tareas de la política social, desde su discusión hasta su evaluación, constituye un imperativo para darle viabilidad a la política social, pero para ello es necesario superar las visiones neogerencialistas que limitan la participación social y la rendición social de cuentas. La inclusión, el compromiso, la rendición de cuentas y la confianza mutua entre los actores públicos y privados son elementos esenciales para crear condiciones institucionales favorables a la aplicación del arte de gobernar con una política social en modo de cogobernanza.

Si alguno de los actores tiene dudas respecto al mecanismo que se siguió para establecer los acuerdos, los compromisos y las obligaciones de los diferentes actores, si alguno de los actores actúa y decide de manera unilateral, si la desconfianza mutua prevalece entre los actores públicos, privados y de la sociedad organizada involucrados, o si los mecanismos y los instrumentos de rendición social de cuentas no tienen el reconocimiento de la ciudadanía, la política social como proceso de gobernar está destinada al fracaso. Lo mismo sucede si algunos actores con capacidad de gestión o con poder para influir en los resultados de la política social no están incluidos en el mecanismo de deliberación que conduce al establecimiento de los acuerdos que permitan el análisis, la formulación, la aplicación y la evaluación de la política social, pues no será posible que ésta ofrezca soluciones factibles a los problemas sociales y opciones verdaderas a la creación de oportunidades de bienestar para la población.

En términos de eficacia/rendición social de cuentas, la valoración integral del cumplimiento de los objetivos de la política social debería servir de constante y permanente insumo para que la dependencia responsable de la coordinación de la política social impulse nuevos y urgentes acuerdos entre los actores públicos y sociales involucrados, que permitan darle mayor viabilidad a la política social como acción pública deliberada para solucionar el problema de la pobreza y sus causas estructurales. Para ello es urgente que la evaluación de la política social genere la información necesaria para hacer un monitoreo sistemático del cumplimiento de sus objetivos y que, para poder estar en condiciones de cumplir con ese mandato legal, el Coneval cuente con el diseño institucional más apropiado y con los recursos presupuestales suficientes para cumplirlo; en este momento, la confusión en el mandato legal del Coneval y su excesiva dependencia del gobierno federal obstaculizan el cumplimiento de su responsabilidad primaria.

En el periodo reciente, la evaluación de la política social se ha movido por dos caminos que no han llegado a comunicarse. En un lado está la evaluación individual del universo de programas existentes, que puede ser muy necesaria y útil para implementar el sistema de evaluación del desempeño y el presupuesto por resultados y para hacer más eficiente y eficaz la administración y el ejercicio del presupuesto federal, lo cual es un imperativo en los tiempos actuales de menor fortaleza fiscal del gobierno.

Sin embargo, en el otro lado se encuentra la valoración integral de la política social, en términos de la correspondencia entre las acciones y programas del gobierno federal y los objetivos de eficacia/rendición social de cuentas y de participación social, que hasta el momento se nutre apenas de indicios de resultados de la política social con la producción reciente de información sobre los indicadores de resultados y de gestión de los programas sociales federales y de información estadística sobre la evolución de la pobreza por ingresos y los perfiles de la pobreza multidimensional que el propio Coneval ha generado, pero que no termina de sistematizar en un conjunto de indicadores sociales que permitan el contraste constante y sistemático de los objetivos planteados y los resultados obtenidos con la política social.

En este sentido, la evaluación de la política social no ofrece todavía las respuestas que los diferentes actores públicos y sociales demandan en relación con el cumplimiento de los objetivos de la política social. La información sobre la evolución reciente de la pobreza por ingresos y las características de la pobreza multidimensional sugiere que existen debilidades e inconsistencias en la política social, que la pobreza persiste pese a los esfuerzos de la política social, que el combate a la exclusión social no puede depender exclusivamente de programas sociales de carácter asistencialista y que tampoco se puede esperar que el crecimiento de la economía por sí mismo resuelva estos problemas sociales, porque los datos históricos contradicen este argumento.

La política social debe entonces atender las causas más profundas de la pobreza, como son la iniquidad social y la desigualdad de la distribución del ingreso; para ello, el gobierno debe establecer nuevos acuerdos discutidos y aceptados por los diferentes actores sociales para recuperar parte de su fortaleza fiscal perdida por los sucesivos ajustes ante las crisis económicas y usar eficientemente el presupuesto en programas que tengan impactos positivos sobre la distribución del ingreso, el combate a la pobreza y la creación de oportunidades sociales para la población.

Si formular y aplicar la política social necesita de acuerdos verdaderos y confianza mutua entre los diferentes actores públicos y sociales, la legitimidad social y la confianza de la ciudadanía en la práctica de la evaluación de la política social requiere de una institución responsable de la evaluación con mayor y mejor autonomía, con mayores recursos presupuestales, y con mayor y mejor participación de la sociedad. Si la tarea de evaluar la política social tiene necesariamente un componente técnico-científico el cual es asegurado por la participación de expertos en evaluación, la legitimidad, la transparencia y la aceptación social de los resultados de la evaluación de los programas y la política social pueden verse enriquecidas con una participación más amplia y diversa de la sociedad.

Aunque se han logrado avances importantes en la normalización de la evaluación y en la generación de información útil para determinar la calidad cognoscitiva de la política social, la información que ha generado la evaluación acerca de la consistencia interna y de la calidad de los indicadores de resultados, gestión y servicios de los programas no se ha usado todavía para modificar el diseño de los programas que presentan inconsistencias en su diseño y problemas en sus indicadores, y menos para valorar la eficiencia económica y la eficacia social del conjunto de la política social.

La evaluación tampoco ha generado todavía información acerca de la eficiencia económica de los servicios y productos considerados en los programas de política social que se requiere para hacer evaluaciones de costo-beneficio de los programas y que permita hacer ajustes en su operación para disminuir costos, mejorar la gestión, obtener mejores resultados y disminuir los espacios que fomentan el clientelismo de los programas sociales; hasta el momento, la relación costo-eficiencia de los diferentes programas de la política de desarrollo social, la única herencia aceptable de la nueva gestión pública, sigue siendo un supuesto que requiere también de un examen cuidadoso en la evaluación de la política social.

Los Fundamentos Humanistas de la Política, Comprendida como la Condición de Posibilidad de la Construcción del Bien Común y de lo Social

José Miguel Angeles de León[1]

Los fundamentos humanistas de la política

¿Es lo mismo política humanista que humanismo político? No lo es. El humanismo político responde a una ideología, con muy diversas comprensiones, entre las que destacan dos principios comunes más o menos consensuados. El primer principio considera que el para qué de la política, así como de la existencia del Estado, es que son medios para la construcción colectiva del bien común. El segundo, que el bienestar de la persona humana (donde también radica el bien común) es el principio, fundamento y fin de la política y del Estado; por lo que la persona humana siempre es fin y nunca medio. Esta afirmación implica el respeto irrestricto por la dignidad de la persona humana, que, a la manera de la tercera fórmula del imperativo categórico kantiano, se antepone a todo.

Si bien en los principios comunes de humanismo político pueden existir muchos matices en las definiciones (qué es bien común, qué es bienestar, qué es persona qué es dignidad, etc.), hay cierto consenso entre los humanistas que la política y e Estado son para las personas, y no el caso contrario. Por ende, los humanismos políticos al menos ideológicamente, se distinguen claramente de los totalitarismos de izquierda y de derecha, así de cualquier forma de organización política que subordine e instrumentalice a las personas hacia un fin desencarnado y, por lo tanto, contrario a su dignidad. En ambos casos lo que se vulnera es la libertad de la persona humana, al negarse la vocación particular, cuya satisfacción es uno de los "indicadores" del bien común. La negación de las vocaciones particulares, así como el impedimento de su libre realización, es una de las violaciones más graves a la dignidad humana. En categorías aristotélicas, el humanismo político responde a las virtudes dianoéticas. Es decir, a los "discernimientos *t*eóricos" en torno al bien, por ejemplo, la sabiduría, la inteligencia y la prudencia.

La política humanista, no obstante, está ntimamente relacionada con el humanismo político, y de hecho no podría entenderse sin él, pero no es una ideología. La política humanista es una acción concreta que surge de actitudes y hábitos que son consecuentes con la dignidad y el bienestar de todas las personas, y por ende con el bien común. En categorías aristotélicas, la política humanista se manifiesta en las virtudes éticas, es decir, a las virtudes prácticas, por ejemplo: la liberalidad y la moderación. Por lo mismo, se puede actuar en política de forma humanista sin tener, si quiera, conocimiento de lo que es el humanismo político. La política humanista acontece independientemente de un discurso ideológico o de una narrativa, sucede como un reflejo de la naturaleza de *l*a persona humana, que siempre está relacionada con un otro (un prójimo), y que, por ende, inevitablemente está destinada al encuentro.

1 Ángeles de León, José Miguel. Los fundamentos humanistas de la política, comprendida como la condición de posibilidad de la construcción del bien común y de lo social. En: Revista Bien Común. Año XXVIII. No. 318, septiembre del 2021. Págs. 53-61

Antonio Millán-Puelles en Persona humana y justicia social, al igual que la mayoría de los tratados que pretenden dar una aproximación humanista de la política, comienza con la cimentación de su fundamento antropológico: qué es la persona humana y en qué radica su dignidad. Para ello distingue a la persona humana del resto de los animales. Millán-Puelles describe que lo propio de ser humanos es estar sujetos a necesidades materiales que han de atenderse para mantenernos en la existencia, como también sucede, instintivamente, con los animales. En los animales solo existe la exterioridad, que se define por el instinto de supervivencia. Sin embargo, a diferencia de los animales, los humanos no solo nos movemos por las fuerzas naturales. Los seres humanos, a partir de la necesidad de supervivencia, encontramos el "deber" de satisfacer tales necesidades, por lo que para los humanos las necesidades materiales son, a la vez, necesidades morales. Es la libertad lo que capacita al hombre para obrar por deber y no solo por instinto.

Cuando la persona humana reconoce su relacionalidad en la realidad y se percata de que debe responder a los desafíos de su libertad, encuentra que no puede transgredir a su prójimo (lo que significa pasar del actuar por instinto al actuar por deber). Y tras ese encuentro trascendental, su conciencia le muestra que su prójimo no es un ser indeterminado, sino otro ser que se encuentra en la misma condición encarnada; con quien tiene una responsabilidad, y según Lévinas, una deuda con su vulnerabilidad y con sus heridas. Este es uno de los caminos por el que la persona humana logra reconocer la dignidad ajena. Cuando la persona humana adquiere consciencia de la dignidad y de la vulnerabilidad ajena, así como de la propia dignidad y de la propia vulnerabilidad, también descubre la moralidad de sus actos. La política es una de las expresiones sociales, y también una de las más nobles, de la moralidad de la persona humana. La política humanista brota de la consciencia de la responsabilidad compartida que humanamente tenemos por el cuidado de la dignidad y de la vulnerabilidad propia, así como de la del prójimo. A este cuidado trascendental se le puede llamar "caridad".

Millán-Puelles igualmente destaca que la libertad no es posible sin el entendimiento. Es la razón humana lo que supera al instinto, pues para obrar por instinto "no hace falta pensar lo que debemos o no debemos hacer; mejor dicho, actuamos de manera instintivamente cuando la vehemencia de un impulso o fuerza natural nos impide el pararnos a pensar qué debemos hacer y cómo convendría que lo hiciéramos", y ¿cómo convendría que lo hiciéramos?) Por esta misma razón, predicar tesis de humanismo político e inclusive militar ideológicamente en él, no significa actuar en consecuencia con tales principios.

La vocación política humanista y la responsabilidad común del cuidado de nuestros prójimos

Si la libertad y la razón son las condiciones antropológicas necesarias para la superación del instinto, también son la libertad y la razón las "condiciones de posibilidad" de lo auténticamente humano. La moralidad, que es consecuencia del discernimiento consciente ante los deberes que surgen de las necesidades humanas (responsabilidad), es lo que distingue a los humanos del resto de los animales.

Si la política se enmarca en la moralidad y en el cuidado consecuente, como ya vimos, entonces surge de la necesidad de una respuesta humana ante sus deberes y responsabilidades de cara a la realidad; sobre todo, ante las relaciones con nuestros prójimos y sus vulnerabilidades, que son uno de los rasgos fundacionales de la antropología humana. La vocación política humanista precisamente pretende responder a tales responsabilidades, que son también un deber, y que por su condición sui generis, están delimitadas por sí mismas. La vocación política y la responsabilidad del cuidado de nuestros prójimos se responde, como todo acto moral, desde la libertad por lo que también pueden ser rechazadas. Por ello es preciso observar cómo es que la persona humana responde ante tales necesidades morales que son un deber (¿qué debemos hacer? y ¿cómo convendría que lo hiciéramos?) Por esta misma razón, predicar tesis de humanismo político e inclusive militar ideológicamente en él, no significa actuar en consecuencia con tales principios

Si negamos las necesidades morales de los hombres, es decir, su respuesta a sus deberes, entonces encontramos un individuo no muy distinto de los animales, con la diferencia (o agravante) de que traiciona su propia naturaleza. El rechazo de los compromisos morales, consecuencia de nuestras necesidades de supervivencia, es también una respuesta moral. Es contingente, como un acto libre, e rechazo de nuestras necesidades morales, pero es imposible que nuestra razón no se percate de nuestra necesidad de respuesta moral ante la realidad, que sobre todo se encarna en el dolor evitable de nuestros prójimos. Por ello es probable la existencia de le política humanista sin

humanismo político Como ya vimos, esto es un reflejo de la naturaleza de la persona humana, que es una verdad concreta-relacional: individual, vulnerable, digna y libre que vive en comunidad; es decir, un hombre o mujer de carne y hueso, con biografía, nombre y apellido y vocación propia, que se constituye en su relación con otras personas, donde se percata de su llamado a contribuir con el bien común, y por ende, de su dimensión política.

La política es la condición de posibilidad del bien común

Según Carlos Castillo Peraza, el bien común originario de todos los demás bienes comunes es la política. Es así porque es la condición necesaria para la construcción del 'esto de bienes comunes. La política, si implica un encuentro dialogante, es un asunto moral en tanto que en ella se comprometen las necesidades y deseos humanos, entre ellos el deseo de bien. Por esta razón, en tanto que la política nace de los empeños humanos de la razón y del corazón, es necesario que surja siempre desde la libertad humana. Es por esto que es imposible hablar de política sin libertad. Sin libertad no hay política, sino guerra. Sin libertad reconocida vivimos en el estado hobbesiano de naturaleza, el de todos contra todos, donde el hombre es el lobo del hombre; o en el estado schmittiano de "lo político". Esta es la causa por la cual lo primero que pretenden generalizar aquellos que niegan la dignidad de todas las personas humanas es eliminar la política, limitando la libertad al convertirlos, desde la polarización popular, en "enemigos públicos".

Una política que emerge de un modelo antropológico que niega la trascendentalidad de la libertad, y por tanto la moralidad humana, parte de un determinismo. En estos modelos políticos, la persona humana está delimitada por las fuerzas de su naturaleza irredenta, y por ello debe de ser vigilada y castigada, según los intereses del "bien común" que la han convertido en "enemigo público". Sin embargo, bajo estas perspectivas, el bien común ya no se concibe como la posibilidad de que todas las personas puedan participar de "las condiciones de la vida social que hacen posible las asociaciones y a cada uno de sus miembros el logro más pleno y más fácil de la propia perfección, sino como la conservación del Estado. Es decir, la conservación del dispositivo que puede vigilar y castigar a cualquier persona legítimamente, en nombre del orden, y por ende, de su noción de "bien común", que se asume como una verdad fundacional.

Según Carl Schmitt, el problema de lo político está configurado a partir de un campo de relaciones que se "modifica incesantemente" según fuerzas y poderes que se unen o se separan con el fin de afirmarse". El Estado entonces aparece como el modelo de "unidad política" y como el monopolio de la decisión pública. Para Schmitt), "el concepto del Estado supone el de lo político", además de que "lo político tiene que hallarse en una serie de distinciones propias últimas a las cuales puedan reconducirse todo cuanto sea acción política en un sentido específico". Es decir, lo político se halla en los fines, en el deseo y en la motivación particular de la conservación del Estado. Por lo que, si no existe un criterio para distinguir lo político como el elemento constitutivo del Estado, a partir de una diferenciación que se imponga autónomamente y por sí misma, lo político siempre se fundamenta una verdad incuestionable, teológica, moral, estética, etc. Si esta distinción incuestionable no existe, entonces es necesaria entonces la distinción política. Dice Schmitt: "(...) la distinción política específica, aquella a la que pueden reconducirse todas las acciones y motivos políticos, es la distinción de amigo y enemigo". Amigo es quien justifica su actuar político en aquella verdad incuestionable que fundamenta y legitima la existencia del Estado. Esta distinción, si bien no define conceptualmente lo que sea "lo político", sí plantea un criterio de distinción y de su naturaleza; además de que muestra su necesidad como elemento constitutivo del Estado. Y el sentido de esta distinción, según Schmitt es "marcar el grado máximo de intensidad de una unión o separación, de una asociación o disociación. Y este criterio puede sostenerse tanto en la teoría como en la práctica sin necesidad de aplicar simultáneamente todas aquellas otras distinciones morales, estéticas, económicas y demás".

La distinción "amigo-enemigo" y la polarización para la instrumentalización del pueblo o comunidad política

Cuando en política se habla en nombre del orden, se suele actuar a partir de una noción de verdad a la que se subordinan las personas. Esta subordinación no siempre es voluntaria. Bajo estas estructuras las personas pueden construir el bien común, sí y solo sí, aquello que construyen es "coherente" con la verdad fundacional que legitima el Estado, es decir, si son "amigos" según la distinción política schmittiana. Por esta razón, en estos modelos, toda divergencia, toda oposición, no solo queda invalidada, sino que también suele ser perseguida en tanto que atenta contra el "orden público", estos son los "enemigos públicos" y su existencia es la justificación de la guerra como

consecuencia de lo político y de la distinción política. Esta aproximación a la política es contraria a la humanista, que la concibe como la posibilidad de la construcción del bien común. Schmitt, desde cierto pesimismo antropológico, afirmaría que “lo político” siempre tiene como fin la conservación del Estado, por lo que sería sencillo que discurso del “bien común” se convierta en una suerte de ficción narrativa que tiene como fin impedir el advenimiento político de los “enemigos públicos”, es decir, de aquellos que están fuera del Estado. Por ello, la persecución y censura estatal, bajo la lógica “amigo-enemigo”, no es contra el opositor político, que sin embargo lo reconoce, sino contra aquellos que, bajo la lógica “amigo-enemigo”, que niegan la legitimidad y la soberanía del Estado, y por ende sus estructuras e instituciones.

En tanto que es cierto que el bien común solo puede encontrar su materialización y posibilidad en la autoridad estatal, es preciso reformar al Estado para delimitarlo y situarlo en su verdadera perspectiva, que es la de servicio, cuidado y protección a las personas que lo legitiman y le dan su razón de ser. La política es la vía para el cumplimiento y la vigilancia del bien común, por tal razón es menester de los humanistas políticos participa organizados en política y buscar el poder, para así poder legislar y actuar en consecuencia de la protección y el respeto irrestricto a la dignidad y la libertad de las personas. A respecto de la necesidad del Estado dic Jacques Maritain.

La necesidad de la autoridad en la comunidad política, como la necesidad de Estado, están en la naturaleza misma de las cosas: la comunidad política tiene, como un todo, su realidad, su unidad y su vida, y es por esto superior a sus partes como tales y exige una distribución jerárquica de sus órganos; por lo que precisa también que algunos, en su seno, tengan como tarea propia las funciones que conciernen a la unidad del todo y a la dirección de la obra común y de la vida común, y que posean para ello autoridad sobre los otros. Además, como la obra común y el bien común de la multitud deben procurarse en ese universo de contingencia y de singularidad que es el de la existencia y la historia, el acuerdo de los espíritus no puede realizarse por sí mismo (como en materia especulativa frente, por ejemplo, a las esencias matemáticas); necesita una dirección práctica proveniente de una cabeza encargada del juicio y el comando de las operaciones. Aunque todos los individuos fuesen perfectamente rectos, la unidad de conducta del cuerpo social exigiría una autoridad política y una jerarquía.

El bien común solo puede ser construido desde la política y dentro del Estado. Sin embargo, para no caer en el totalitarismo, la diversidad es condición necesaria para la política. Esto porque la esencia de la política es el diálogo en el encuentro, no la distinción "amigo-enemigo". Así mismo, la posibilidad de la construcción del bien común, en diversidad y con estricto respeto a la libertad y a *l*a dignidad de todas las personas, es la sustancia y razón de ser de la democracia.

Una "democracia" que se niega a la construcción dialogante del bien común y solo atiende el clamor de las masas, se limita al interés general. Una "democracia" que se afirma plural pero que impide el encuentro, el diálogo real y la representación objetiva es una simulación y una falsa tolerancia, porque niega la política; por lo tanto, tampoco hay construcción posible del bien común, a éstas Maritain les llamó "democracias anarquistas". De ninguna manera se le puede llamar demócrata a un régimen que suprime *l*a posibilidad de la política e impone la lógica de guerra, es decir, la violación al respeto de *l*a libertad y de la dignidad humana, por más que aquellos que se persiguen sean "enemigos públicos". Maritain apunta, también, que los totalitarismos que suprimen la política suelen ser una respuesta a las "democracias anarquistas". Los totalitarismos suelen ser la opción de las masas frente a los "enemigos públicos". Para hablar de "enemigos públicos" de "lo político", lo primero es instrumentalizar la categoría "pueblo". De ahí que los populismos lo primero que marquen sea una polarización del pueblo, a partir de la distinción entre "amigos y enemigos". A partir de esto Juan Carlos Scanonne distingue las categorías "pueblo" y "antipueblo".

El bien común y Estado social de derecho

Como hemos dicho, al instrumento que custodia la posibilidad de la construcción del bien común (la política) y todas sus condiciones necesarias también le llamamos Estado. Para distinguirlo del Estado hobbesiano y del schmittiano, le llamaremos "Estado humanista". El Estado humanista se encarna en instituciones cuya principal vocación es contribuir en la construcción posible del bien común; no en la conservación del propio Estado, ni de la visión autorreferencial del orden a partir de una ideología (lo político) o de la distinción política "amigo-enemigo". Aquí no está de más resaltar que bajo la concepción humanista del Estado, este es un medio para la construcción del bien común (en tanto que es la posibilidad institucional de la política); no un fin en sí mismo, como sucede en las visiones deterministas (la hobbesiana y la schmittiana).

En el Estado humanista, el cuidado de la posibilidad de la construcción del bien común se traduce en un orden que tiene como fin principal garantizar aquello que sea necesario para que todas las personas puedan responder a la realidad conforme a las necesidades de su libertad y a su vocación personal, según la dignidad humana (la moralidad). A este orden, una vez que se traduce en códigos que son fruto de la política, le llamamos "Estado social de derecho". En el "Estado social de derecho" no deberían existir los "enemigos públicos", porque no se organiza, ni se conserva en torno a la distinción "amigo-enemigo", por lo que sus transgresores serían aquellos que violan la justicia que guarda, es decir, las condiciones de posibilidad para la libre realización de la vocación personal y la dignidad humana. En este sentido, el fin principal de la autoridad del Estado social de derecho es garantizar el ejercicio pleno y digno de la libertad de cada una de las personas que tiene bajo su cuidado, en tanto que la libertad es el principio supremo que propicia la realización de la vocación personal.

Es por la libertad que la persona humana puede buscar la verdad y profesar sus propias ideas políticas, culturales, religiosas, etc.; y por lo tanto asumir iniciativas económicas, sociales y políticas; que a su vez son el sustrato de la diversidad necesaria para la política, y por ende para la construcción del bien común. La libertad personal está limitada por la relación responsable y comprometida con el bien de nuestros prójimos y de las sociedades, es decir, con el bien común. Todo lo anterior se transgrede cuando vemos al prójimo, o a las sociedades, como un medio y no como un fin.

Las potencias de la política humanista, el realismo dialogante y la amistad social

Cabe señalar también que la dignidad de la persona humana no radica en la verdad que sostiene, sino en su acto de ser, en su simple existencia, en que la persona humana es un hecho. Además, la personalidad no es una propiedad otorgada jurídicamente, sino algo connatural a la condición humana, por lo que su facticidad no necesita ningún reconocimiento de iure. Aunque no está de más que el Estado humanista blinde y establezca en el Estado social de derecho que nadie deba ser perseguido por motivos religiosos, políticos, étnicos, sexuales, etc., as*í* como que la obligación del Estado es la protección y el cuidado de todas las personas conforme a su dignidad. Esta

es una las justificaciones de la existencia de los derechos humanos.

Solo a partir de estas garantías es que la política puede llegar a ser la condición de posibilidad para la construcción del bien común, así como una vía insustituible e inmejorable para la amistad social. Recientemente el Papa Francisco en Fratelli tutti ha afirmado los héroes del futuro serán aquellos que "decidan sostener con respeto una palabra cargada de verdad" y que trasciendan el "diálogo" basado en meras "negociaciones" y construyan, en conjunto, una búsqueda plural que posibilite el bien común. Para que este diálogo plural sea verdadero y fructífero, según Fratelli tutti, es necesario un encuentro social que comprometa a las personas a actuar en pro verdadero de su prójimo, así como un espíritu de apertura y un compromiso con la verdad, a partir del reconocimiento del prójimo. Es por tal compromiso con la verdad y con el prójimo, que según e Papa Francisco, apertura no significa relativismo; ni diálogo o consenso, falsa tolerancia. La falsa tolerancia debe de dar paso al realismo dialogante que "cree que debe ser fiel a sus principios, pero reconociendo que el otro también tiene el derecho de tratar de ser fiel a los suyos" y que "es el auténtico reconocimiento del otro, que sólo el amor hace posible, y que significa colocarse en el lugar del otro para descubrir qué hay de auténtico, o al menos de comprensible, en medio de sus motivaciones e intereses". Es por el realismo dialogante, que es el método humanista y democrático por antonomasia, que el Papa Francisco reconoce que en ocasiones se deba ceder algo en pro del bien común, pues en la política humanista emanada del realismo dia*l*ogante "ninguno podrá tener toda la verdad ni satisfacer la totalidad de sus deseos, porque esa pretensión llevaría a querer destruir al otro negándole sus derechos".

No olvidemos que en la política se busca el bien posible, no el bien perfecto. Es por esta razón que jamás se debe omitir la escucha del prójimo, que nunca es enemigo, sino un compañero, hijo del mismo pueblo, que *t*ambién busca realizar su vocación personal, y que, en tanto su condición humana, puede estar equivocado, pero también puede ser un cofre de bondad y de contribuciones al bien común. Por ello, para todo humanista, es necesaria la apertura permanente a nuestro prójimo que posibilite la política, no solo como condición de posibilidad para el bien común, sino también como camino para la amistad social, que desde luego es una parte constitutiva del bien común.

En un mundo en el que impera la distinción política "amigo-enemigo", que tanto alimenta *l*as polarizaciones y las invisibilizaciones (a la Izquierda y a la derecha), debe recuperarse el camino del diálogo a partir del reconocimiento de nuestros prójimos como personas dignas y vulnerables, así como de la responsabilidad humana por el bien común que demanda la experiencia de lo real y sus necesidades.

Si bien nuestras presentes instituciones y mecanismos democráticos y jurídicos son limitados y deficientes, son preferibles a su inexistencia, pues esta, en el vacío institucional (el estado de excepción), significaría la afirmación de la guerra, es decir: el advenimiento de lo político como razón de Estado, lo que fundamenta a la política comprendida como las acciones coercitivas realizadas a partir de la distinción "amigo-enemigo". Esta es la lógica de todos los totalitarismos (a la izquierda y a la derecha). Por esta razón es que, desde el bien posible, nuestras precarias instituciones democráticas y jurídicas deben de ser protegidas a toda costa, pues son la esperanza de la construcción colectiva del bien y del cuidado común.

Los Rezagos de la Política Social

David Ibarra[1]

Afirmar que la política social de cualquier país es un producto histórico ya es un lugar común. Lo que no siempre se señala es la brecha entre los grandes o los pequeños ajustes acumulativos derivados de circunstancias cambiantes de la realidad y los contenidos usualmente rezagados de las protecciones ofrecidas a la población.

La política social satisface funciones importantísimas, insustituibles, que van desde la legitimación de los gobiernos hasta brindar seguridad a la población, sobre todo a la de menores recursos. Esas políticas tampoco tienen como único objetivo aliviar la pobreza, sino reducir el impacto de las eventualidades sociales, prestar servicios colectivos, proveer de bienes públicos a los ciudadanos. Se trata de evitar o atenuar riesgos y, luego, compensarlos cuando aparecen conforme a estándares convenidos, al tiempo que se sostienen cánones también aceptados, aunque siempre en disputa, de reparto de riqueza e ingreso.

Las políticas sociales, sobre todo cuando ganan en estabilidad, resultan inevitablemente de acuerdos políticos. Gobiernos y elites convienen o imponen los denominadores comunes, frecuentemente mínimos, de protección social que han de brindarse a las poblaciones. Esa política desempeña funciones que resguardan desde la legitimidad de los gobiernos y la paz ciudadana, hasta la seguridad de los diferentes estratos sociales. Puestos, en otros términos, persiguen objetivos múltiples que no se reducen, ni pueden reducirse a aliviar la pobreza, a corregir o compensar riesgos sociales —enfermedad, vejez, desempleo, insuficiencia de ingresos— conforme a normas regulatorias conocidas. Vista así la política social, no es reducible —como suele hacerse con los salarios—, a un costo de producción que resta competitividad internacional a las empresas.

Históricamente, la conmoción creada por la Revolución Industrial de los siglos xviii y xix y a la que se añaden después los apremios múltiples de la Gran Depresión de los Años Treinta, de la Guerra Fría, de la competencia con el mundo soviético, llevaron a un enorme ajuste social, a erigir los estados benefactores, aceptar con el keynesianismo el empleo pleno como la responsabilidad de los gobiernos y al mercado de trabajo, como la institución vertebral de la cohesión social. El ajuste fundamental consistió en abrir las puertas de la seguridad social y de los beneficios públicos o privados a la mano de obra a condición de su inserción obligada en el mercado de trabajo con el compromiso de aceptar la disciplina empresarial del sistema económico capitalista.

Ese compromiso se correspondía punto por punto con la situación socioeconómica que prevalecía hasta bien avanzado el siglo pasado y con las construcciones paradigmáticas de las políticas de la época. A nivel general, los gobiernos, a la par de tener amplia autonomía económica, se responsabilizaban del empleo, del crecimiento y de la cohesión distributiva de la sociedad. El manejo de los negocios quedaba en manos de administradores y consejeros que buscaban primordialmente el crecimiento y la capitalización de las empresas, mientras bancos e instituciones financieras cumplían la función subordinada de facilitar el financiamiento de negocios, gobiernos y familias. La concentración masiva de los trabajadores en fábricas y centros productivos, facilitaba el sindicalismo, la negociación colectiva, la vigencia de los estados benefactores y la generalización homogénea de las condiciones de trabajo en los ámbitos nacionales. Eso mismo, apuntalaba la división familiar de tareas: con las mujeres a cargo de los hogares, alejadas del mercado de trabajo y los varones, como los proveedores del sustento familiar. Las finanzas públicas del Primer Mundo se alimentaban principalmente con impuestos progresivos directos que se consideraban instrumentos de la igualdad social más que de rémora a la competitividad de las empresas. Las pensiones por envejecimiento demográfico todavía no presionaban a los presupuestos públicos ni a las finanzas empresariales; en tanto que la rápida incorporación de mano de obra joven, alimentada por las migraciones y la maduración demográfica, contribuía al financiamiento de los estados de bienestar y al pago de jubilaciones.

---

1 Ibarra, David. Los rezagos de la política social. En: Revista Economía de la Universidad Nacional Autónoma Mexicana. Vol. 11. No. 33, 2015. Págs. 26-51

Todo ese edificio de realidades, normas, instituciones, planteamientos paradigmáticos, comienza a desmoronarse con las transformaciones de orden internacional e interno de los países que había subsistido hasta el último cuarto del siglo pasado. Una combinación de acontecimientos socava esa construcción y singularmente a los mercados de trabajo como mecanismo afianzador de los pactos sociales. Aquí se suman transformaciones del orden internacional y del orden interno de los países, en sus estructuras demográficas y tecnológicas en la división internacional de la producción y las finanzas, tanto como en la selección de las grandes prelaciones socioeconómicas y los estilos de encarar las fluctuaciones cíclicas o las crisis conforme a paradigmas que se van haciendo globales. Esa acumulación de mudanzas estructurales ha devenido en crisis económicas y crisis políticas subyacentes que han impedido a la protección social transformarse de manera correlativa e implantar innovaciones que la saquen de la inoperancia, que le permitan recobrar la jerarquía perdida. En tal sentido, habría que suplementar y quizá hasta sustituir las funciones tradicionales de los mercados de trabajo y comenzar a construir las instituciones de la protección social del futuro.

Valga entonces comenzar, señalando los factores erosionantes de los cometidos de las políticas sociales.

Los síntomas de la obsolescencia de los mercados de trabajo son ya inocultables, lo mismo en términos políticos que económicos. La alta movilidad internacional del capital junto con la globalización oligopolística de las cadenas productivas, el offshoring y el outsourcing y el desplazamiento de la inversión a los países de costos bajos de insumos y mano de obra, han restado influencia a las agrupaciones obreras nacionales, debilitado la membresía sindical, la negociación colectiva, la defensa de la ocupación y de los salarios. La migración de las prelaciones económicas fundamentales del pleno empleo y el crecimiento, a la búsqueda de la competitividad internacional, pone de manifiesto la hondura del cambio ideológico y el abatimiento consiguiente de la influencia política de los trabajadores de cada país y del mundo.

Los fenómenos descritos, tienen distintas expresiones entre las que destaca la concentración casi universal del ingreso y de la distribución de las ganancias de la productividad. Por eso, en las zonas industrializadas el desempleo parece hacerse endémico, de larga duración, desde antes de la crisis de 2008 y afectar especialmente a la población joven y a las mujeres. En los países emergentes o en desarrollo se experimentan fenómenos demográficos contrastantes. En algunos,

China por ejemplo, el subempleo se ha contraído sustancialmente y, con ello, la difusión numérica de pobreza. Pero otras regiones, resultan dañadas con la explosión del trabajo informal y el alejamiento distributivo entre los estratos de bajo y alto ingreso.

En el año 2000 el desempleo en el mundo alcanzaba a 176 millones de personas, esto es, más de 5% de la población activa. Ya para 2013 había rebasado más de 200 millones (6%) y, según proyecciones, llegará a más de 8% de la propia población activa entre 2016 y 2018. El panorama del desempleo juvenil (15 a 24 años) es todavía peor. En 2013 se estima en 13% y el de Europa en 18%, mientras siguen ascendiendo los grupos de jóvenes que ni estudian ni trabajan. Como es natural, la desocupación femenina excede a la masculina (6.4% y 5.8% respectivamente en 2013). El desempleo, acompañado de precarización de las condiciones de trabajo (empleo temporal, de tiempo parcial, de poca calidad, con bajos salarios) o del abandono por desaliento de ese mercado, es peculiarmente intenso en los países industrializados y en la Unión Europea. Ahí el desempleo total, se estima en 8.7%, sólo inferior al de Medio Oriente y el Norte de África.

A mayor abundamiento, en un número creciente de países, el envejecimiento de la población acrecienta los costos de la seguridad social y del sostenimiento de las pensiones, en momentos en que la crisis económica hace tambalear las finanzas públicas de buena parte de las economías y se afianza el paradigma de la consolidación fiscal.

Otro fenómeno a notar es el desplome del empleo industrial en el Primer Mundo que, con el agrícola, acentúa el desplazamiento de las ocupaciones hacia los servicios con frecuente precarización de las ocupaciones y en desmedro de las organizaciones sindicales. En dichas zonas la participación de la ocupación fabril ha caído del 27 a 22% del total entre 2000 y 2013, compensada globalmente por su ascenso de Asia Sudoriental, mientras la de América Latina se debilita o estanca.

Como se dijo, en muchos de los países en desarrollo, la erosión del mercado de trabajo, se expresa de manera diferente. En muchos se caracteriza por recuperación económica o desarrollo sin empleo. Hay más y más ocupaciones encerradas en la informalidad con acceso limitadísimo a la protección social. En más de un sentido, el fenómeno de la informalidad está emparentado con la pobreza, la desigualdad, el rezago educativo, pero releja sobre todo la incapacidad de los sectores modernos de las economías para ensanchar la demanda de trabajadores y distribuir equitativamente las ganancias de la productividad. Entre 1991 y 2011, la población mundial pobre —ingresos hasta cuatro dólares diarios—, apenas decreció a 0.1% anual. En contraste las clases medias y los estratos mejor situados vieron acrecentar sus ingresos al ritmo de 5 a 6% anual, causando graves disparidades distributivas.

Cabe reiterar que en América Latina y otros lugares el fenómeno de la informalidad cobra fuerza y agrava lo que se conocía como subempleo en actividades marginales de baja productividad. En muchas latitudes la parálisis de la modernización económica se hace permanente, dando lugar a la multiplicación de mercados fallidos de trabajo. En el año 2000, la informalidad cubría más de 75% de la ocupación asiática, más de 55% en África, más de 50% en América Latina. Hoy en día, pese a avances significativos localizados en algunas regiones (China, Taiwán, Corea) las cifras fluctúan entre 30 y 80% del empleo de los mismos grupos de países.

Esa cuestión oculta repercusiones secundarias y terciarias derivadas de la apertura de los mercados. Recuérdese aquí que el acrecentamiento del empleo equivale al aumento del producto, segregado de los avances en la productividad. En consecuencia, la industria siendo el foco vertebral de la productividad, es por lo general un mal empleador, singularmente cuando las empresas manufactureras modernas del Tercer Mundo deben enfrentar la concurrencia de los mejores productores internacionales. La apertura de mercados rompió muchos de los encadenamientos interindustriales multiplicadores de ocupaciones en los países en desarrollo. Entonces, la menor capacidad de absorción industrial de trabajadores, ha debilitado la transferencia de mano de obra proveniente de actividades de baja productividad para engrosar la informalidad. A mayor abundamiento, la competencia en mercados abiertos fuerza a las empresas modernas de las zonas en desarrollo a concentrarse en alcanzar mayor eficiencia, aunque ello signifique erosión de los salarios, desplazamiento de trabajadores o vaya en detrimento de dinámica del empleo.

En suma, la magnitud de los desajustes de los mercados mundiales de trabajo alcanza cifras impresionantes. Se intenta una cuantificación burda de las tareas a realizar en el mundo para ofrecer ocupaciones mínimamente decorosas a quienes no las tienen: 200 millones de desempleados,

1200 millones de informales o subempleados a los que pronto se añadirían —diez años— 330 millones de mujeres y 100 millones de jóvenes que alcanzarán la edad para trabajar.

El que los mercados de trabajo puedan recuperar cabalmente sus antiguas funciones parece constituir una cuestión en extremo difícil. Aun haciendo caso omiso de la posible generación de tensiones políticas, la solución tomaría demasiado tiempo —décadas—, sin mediar cambios radicales en las concepciones e instituciones de la protección social.

Como señala Picketty sobre la polarización distributiva del ingreso —que priva mientras la tasa de utilidades exceda al ritmo de crecimiento económico— en materia laboral se da un dilema análogo. Mientras el crecimiento de la producción, restado del aumento de la productividad, sea inferior a la expansión de la fuerza de trabajo, no podrán reducirse los excedentes de mano de obra, manifiestos en desempleo, informalidad y lenta incorporación de la mujer y de los jóvenes a las ocupaciones productivas modernas.

Al cambio tecnológico se ha atribuido el desempleo cuasi crónico del mundo industrializado y, en menor medida, la informalidad en las naciones en desarrollo. También suele afirmarse la existencia de un sesgo tecnológico que favorece a la población trabajadora de altas calificaciones y desecha a quienes no alcanzan esos méritos.[15] Sin duda, la intensificación de mudanzas en las formas de producción, la revolución de las comunicaciones, las innovaciones financieras, entre otros muchos factores, ha propiciado desplazamientos intersectoriales e intrasectoriales intensos, así como el pago de recompensas a los grupos mejor educados de la población y castigos a quienes no disponen de calificaciones suficientes o no pueden adaptarse a las nuevas circunstancias.

En particular, se aduce la sustitución a mano de obra poco calificada por bienes abaratados de capital, aprovechando las innovaciones incorporadas a la nueva maquinaria; como también la robotización en algunos países inducida por el envejecimiento demográfico o la escasez de mano de obra. Cabe notar, además, los avances en la computación y las comunicaciones, han propiciado el trabajo por cuenta propia, tanto como la proliferación de servicios individuales, como alternativa al empleo en la oficina o en la fábrica.

Junto al cambio tecnológico, incluyen poderosamente los desplazamientos geográfico estructurales de la producción, de la tecnología y de la asignación de capitales, compañeros inseparables de la apertura de mercados. En más de un sentido se trata de innovaciones, de modalidades más económicas de producir y comercializar bienes y servicios. Al efecto, las empresas transnacionales fragmentan geográficamente la producción en partes y componentes que luego integran, con menores costos de mano de obra e insumos en redes cada vez más grandes, alimentadas por intensos procesos de fusiones y adquisiciones.

En consecuencia, parte substancial del cambio tecnológico consiste en alteraciones institucionales y de políticas anejas al nuevo orden económico internacional que favorecen a determinadas actividades, formas de organización de la producción y abren caminos distintos de hacer las cosas. Asignar mayores funciones a los mercados, restringir el intervencionismo estatal, quitar protección, afectaron sustancialmente a la oferta global y sectorial, a los agentes productivos y, finalmente, el reparto, factorial y entre países del ingreso. Incluso se crean incentivos perversos al acrecentamiento acompasado de salarios y productividad y, en consecuencia, desalentadores del empleo donde quiera que las remuneraciones resulten comparativamente elevadas. Por eso, el abatimiento de los salarios reales en las empresas suele equipararse a la elevación genuina de la productividad.

A partir de esas transformaciones en la vida económica universal se sucede una miríada de acomodos que van conformando la manera postmoderna de hacer economía y política. Por eso, más que tratar de desentrañar caso por caso el impacto de esa maraña de factores del cambio en las instituciones laborales, el análisis podría encaminarse a examinar sus consecuencias, sea en términos de la capacidad de absorción de mano de obra de los mercados de trabajo —como ya se ha hecho— o de su impacto en la distribución factorial y global de ingreso y empleo, como índice de la concentración o dispersión del poder económico y político.

Es innegable en países industrializados o en desarrollo, el crecimiento de la participación del trabajo en el producto muestra claras tendencias, que se hacen viejas, a contraerse. En el cuadro 3 se aprecian sin excepción cifras negativas en la comparación entre los años ochenta y los años 2000, poco antes de la crisis global. Se encuentran las raíces de la alarmante concentración del

ingreso que se observa en el mundo, afectando por igual a naciones de distinto grado de desarrollo. Corolario de lo anterior, es la ruptura en la estabilidad de la participación laboral de muchos países industrializados que se habían mantenido incólumes entre la Segunda Guerra Mundial y los años ochenta. En Estados Unidos, no obstante, los grandes cambios en el peso de las distintas actividades, entre los primeros años de la posguerra y los años ochenta, la participación de los trabajadores poco se separó de la media del 64% del producto, poniendo de relieve la estabilidad en la distribución del poder político entre los factores de la producción y un reparto equitativo de los beneficios del avance de la productividad.

Quiérase o no, el encogimiento relativo de las remuneraciones al trabajo es demasiado general para ser explicado por el abaratamiento en los precios de los bienes de capital y de las innovaciones incorporadas a los mismos, como inductores de la robotización y del reemplazo de trabajadores por maquinaria y de la reducción consiguiente de los salarios frente a las utilidades empresariales. Más que profundización con el uso de bienes de capital en las empresas, se observan alteraciones intersectoriales geográficas en la producción, en la generación de valor agregado que alteran de distintas maneras el peso de la participación de los trabajadores en el ingreso. En efecto, las repercusiones de los trastornos y cambios en los centros productivos mundiales, dan origen a procesos costosos de ajuste que sufren principalmente los trabajadores y sindicatos en comparación mayores a los que padecen las empresas. Y junto a lo anterior se observa clara erosión de la influencia política de sindicatos y trabajadores que les impidan luchar para evitar el deterioro salarial y la concentración del ingreso, dentro de los países y, desde luego, a escala global. Los acomodos resultantes se expresan en sufrimiento humano, desempleo, salarios precarizados, pérdida de derechos y reparto desigual de los beneficios del ascenso de la productividad.

Consideraciones finales

Las políticas sociales en la mayor parte del mundo enfrentan desadaptación y limitaciones crecientes para brindar protección a las poblaciones y legitimar a los gobiernos nacionales. En particular, los mercados de trabajo en tanto, institución armoniza- dora entre economía y democracia, encaran más y más debilidades en la conciliación de los intereses de las clases sociales entre sí, con los gobiernos y con las grandes corporaciones. A diferencia de otras épocas no hay más que barruntos de nuevos planteamientos paradigmáticos de los que se pudiesen derivar reformas a los mercados de trabajo y a la propia política de protección social a escala nacional y global.

La reducción universal en las tasas de crecimiento, el ascenso brutal de la concentración del ingreso, la contracción relativa de los salarios tipifica el angostamiento de la demanda efectiva para crear suficientes puestos de trabajo y validar inversiones frescas. Las capacidades de oferta, exceden el poder acotado de compra de las poblaciones. Por consiguiente, la globalización y los cambios tecnológicos producen dislocaciones de los mercados nacionales de trabajo que inciden y rebasan a las políticas nacionales de protección social a las poblaciones.

Hoy en día, los gobiernos lejos de responsabilizarse exclusivamente por los mandatos de sus congresos y ciudadanos, deben acomodarlos lo mejor que pueden a demandas imperativas de actores externos —potencias líderes, corporaciones y autoridades transnacionales, convenios de igual índole— así como las de las elites privadas nacionales, frecuentemente aliadas a los actores foráneos. Hasta el lenguaje cambia, menos y menos se habla del gobierno y más y más de gobernanza, esto es, poder compartido con los poderes fácticos. Al propio tiempo, la noción de soberanía es sustituida para todo fin práctico por la de cogobierno público-privado. Así se respalda el paradigma de la competencia, más que resguardar la cohesión política interna.

Esos fenómenos junto a las notorias vulnerabilidades sociales, desacreditan los procesos de la democracia. Recuérdese que el gran acomodo del siglo XX entre democracia y mercado, consistió en resguardar a la primera de interferencias abusivas del poder económico y en otorgar primacía a los gobiernos en las decisiones referidas a protección social y al empleo. Se intentaba de evitar o moderar los posibles efectos desestabilizadores del conflicto social y los no menos dañinos de las crisis económicas. Ese pacto fundamental fue roto por el neoliberalismo que postuló y ganó la supremacía de lo económico sobre lo político, como vía única al desarrollo económico del mundo globalizado. Y al propio tiempo, logró que las decisiones políticas no enturbiasen el funcionamiento de los mercados más que en el margen, dejando vía libre la transformación de poder económico en poder político. De aquí el desapego paulatino de la población con respecto a los sistemas democráticos, evidenciado en la participación descendente del voto electoral.

En efecto, los estratos más numerosos y menos favorecidos de la población frente a decisiones contrarias a sus intereses, pierden confianza en el sistema político que debiera oírles y atenderles. La desigualdad y las políticas de solución a la crisis mundial (consolidación fiscal, alza de impuestos indirectos, poda a los salarios y al Estado benefactor, aceptación de alto desempleo, populismo financiero, en suma, austeridad diferenciada), carga los costos del ajuste en los grupos más numerosos de las poblaciones y, al propio tiempo, desprestigia a congresos, gobiernos y a la representatividad de los resultados electorales. Quizá como respuesta, desde los años setenta, casi sin excepción, la participación en las elecciones parlamentarias del Mundo Occidental se ha reducido entre 10 y 20 puntos. Adviértase, además, que los ciudadanos de ingresos elevados, mejor educados, tienden a votar más que el resto de la población. Y, ello también sesga a favor de sus intereses las políticas públicas sensibles a los comicios.

La crisis de 2008 ha puesto de relieve que los mercados de trabajo lejos de estar afectados sólo por problemas cíclicos, reconocen fallas estructurales de fondo, que hacen difícil corregir las elevadas, crónicas, tasas de desempleo en los países industrializados y la informalidad de muchas economías en desarrollo. Ambos fenómenos exacerban las dislocaciones distributivas en un contexto de competencia oligopolística internacional, al tiempo que anticipan una recuperación mundial mediocre que tendrá poca mella en absorber los excedentes mundiales de mano de obra. El trabajo, desnudo de normatividad protectora pasa a ser visto como una mercancía más y el salario como un costo de producción que debe abatirse en aras de ganar competitividad.

Obsérvese que la innovación tecnológica y la concurrencia por fuerza transnacionalizada de productores, tienen muchos efectos positivos, pero deprime la demanda de trabajo aparejada al crecimiento sobre todo de los sectores modernos de los países en desarrollo. Nótese que el mismo cambio tecnológico e institucional altera el peso de los sectores líderes de las economías, desplaza a la fábrica como lugar de concentración y concertación con la mano de obra, a la par de facilitar la individualización del trabajo. Adviértase, además, que la competitividad en mercados abiertos favorece la concentración de la inversión y el empleo mundiales en las naciones emergentes de bajos costos y amplios mercados, al tiempo que alienta la vertebración de la producción y el intercambio en grandes redes; fenómenos todos condicionantes, cuando no reduccionistas, de los alcances de la acción desarrollista de los gobiernos.

A esos hechos, se suman los otros fenómenos mencionados —cambios demográficos, presiones migratorias, erosión del orden familiar, apremios presupuestarios— que inciden la erosión de los mercados nacionales de trabajo. Todo ello, disloca los tres pilares fundamentales de la protección social: la población, el Estado, las empresas y las propias familias, recreando la desigualdad de fortunas que ya se creía periclitada. La primera falla por carencia crónica de recursos, frecuentemente acentuada por endeudamientos excesivos; las segundas, al hacer de los salarios una carga a abatir en la contienda competitiva de mercados abiertos; la tercera por el desempleo, la informalidad y la incorporación femenina al mercado de trabajo, la concentración del ingreso.

Por eso, es casi inescapable admitir que los pactos sociales base de la conciliación histórica entre democracia y mercado han quedado rebasados cuando los nuevos paradigmas económicos globales produjeron menor crecimiento global, crisis repetitivas, desigualdades y tensiones sociales a la larga insostenibles. Se olvida que el ordenamiento de los mercados abiertos necesita de regulaciones y prelaciones que debieran convenirse entre los estados para acotar la transformación del poder económico en poder político y limitar la desprotección social en ascenso. El trabajo es algo más que una mercancía y el salario algo más que un costo de producción. La racionalidad de la competencia —necesariamente concentradora del ingreso—, sólo al precio de la descomposición social puede tomar lugar de la democracia en el resguardo de justicia, equidad e igualdad asequibles a todos los ciudadanos. En consecuencia, el manejo macroeconómico, junto a la salud de los sistemas financieros y debiera impulsar con igual o mayor prelación a la inversión, crecimiento, empleo y distribución equitativa de ingresos, sin olvidar la escasez planetaria intrínseca de recursos naturales. Por supuesto, esos y otros cambios necesarios, enfrentan resistencias casi insalvables al anticipar un orden internacional distante del que nos rige y de los intereses constituidos.

Y, sin embargo, poco se avanzaría en el remozamiento indispensable de los pactos sociales y en la solución a la crisis global, sin brindar a la democracia la oportunidad de aliviar las rupturas, que hoy por hoy desgajan al mundo. Con todo, es prematuro esperar la revisión del orden económico internacional y quizá también lo sea, confiar a escala de los países en que los gobiernos retomen las riendas de las economías hasta hacer prevalecer el interés general sobre los intereses privados.

Adentrarse en esas cuestiones rebasa con mucho los alcances de este trabajo. En consecuencia, los señalamientos se limitarán a las cuestiones que más directamente conciernen al empleo y a la protección social de las poblaciones. Aquí la prelación debiera enfocarse a la reconstrucción de los estados sociales de bienestar por imperfectos o desgastados que sean, a dar solidez a los derechos humanos básicos, sobre todo los que atañen a los servicios educativos, de salud y a las pensiones o jubilaciones.

Aún a escala del empleo y de la oferta de protección social, se precisaría abordar medidas difíciles de asimilar por las ideologías dominantes, aun siendo necesarias para enmendar las rupturas de los pactos sociales y la obsolescencia de los mercados de trabajo. Una acción relevante consistiría en independizar los derechos de protección social de la incorporación obligada de la mano de obra al sector moderno de los | mercados de trabajo. La legislación social del futuro en vez de tejerse en torno al trabajo formal, poco a poco tenderá a forjarse en torno a derechos sociales exigibles por todos los ciudadanos, como ya comienza a ocurrir en varios países.[29] Así lo aconseja observar el desbarajuste de los mercados de trabajo, el ascenso vertical de los grupos sin derechos o con derechos truncos a la protección social, así como los tiempos prolongadísimos tomaría absorber los excedentes de mano de obra (desempleados, informales, mujeres, jóvenes), a escala nacional y global.

Emprender lo anterior, por fuerza llevaría a modificar estructura del gasto público y también las fórmulas tradicionales del financiamiento de los servicios sociales (gravámenes al trabajo, contribuciones bipartitas o tripartitas, aportes voluntarios o filantrópicos) a fin de cubrirlos con la recaudación directa de impuestos generales y progresivos. Aquí, sería necesario recurrir al Impuesto sobre la Renta debido a su capacidad de corregir la distribución primaria, altamente concentrada del ingreso, aparte de su aporte a cubrir el incremento del gasto social resultante. De ese modo, se ofrecería acceso permanente a los servicios a la población desprotegida, aún a la afectada por desempleo, al tiempo que se fortalecerían los estabilizadores contra cíclicos de la demanda agregada.

Las ventajas de proceder de esa manera serían múltiples, se aliviaría o acortarían las fases depresivas de las economías, se reducirían la vulnerabilidad de los derechos sociales, se equilibrarían la distribución de beneficios de las políticas públicas —hoy sesgada al extremo por los bajos salarios— y se dejarían de recargar con impuestos los costos laborales. En suma, la seguridad social pasaría de ser privilegio exclusivo del asalariado del sector moderno de las economías a constituirse en garantía exigible de todo ciudadano.

En rigor, la universalización de los accesos a los servicios sociales esenciales resolvería parcialmente la cortedad de alcances de las políticas e instituciones de la protección a las poblaciones. Sin embargo, sólo indirectamente contribuirá a subsanar la insuficiencia de la demanda de empleo o los bajos salarios o la falta resultante de ímpetu de la demanda agregada. En consecuencia, si persistiera el carácter excluyente o la depresión salarial de los mercados de trabajo, si no resultase pronta la absorción de los excedentes de mano de obra, si la multiplicación de las ocupaciones por cuenta propia fuese irrefrenable, habría que fortalecer sin tapujos la demanda por la vía de inyectar poder adquisitivo a los estratos desprotegidos de la población. Así se lograría simultáneamente mejorar el reparto del ingreso y estimular a los mercados de bienes y servicios. La solución residiría en establecer ingreso mínimo garantizado a todos los ciudadanos, la llamada Renta Básica, que fortalecería distributiva y políticamente a la mano de obra, a las mujeres trabajadoras y a los hogares monoparentales. Al mismo tiempo, se podrían suprimir por innecesarios una larga serie de programas sociales focalizados, como las ayudas y subsidios en combate a la pobreza.

Sin duda, el planteamiento de la Renta Básica encuentra y encontrará opositores. De un lado, restaría fuerza disciplinaria a empresas y al mercado de trabajo sobre la mano de obra y hasta podría ser visto como otro elemento debilitador de la menguada influencia sindical. De otro lado, por más que llevara a suprimir erogaciones sociales que resultarían redundantes, el esfuerzo recaudatorio adicional, no sólo provocaría la oposición de los partidarios de la austeridad presupuestaria, sino de quienes rechazan las bondades de los impuestos progresivos.

Sin duda, la viabilidad de la universalización de los servicios sociales y luego el derecho a una renta mínima garantizada mucho depende de la situación fiscal financiera y política de cada país. En todo caso, podría procederse por etapas hasta finiquitar la reforma. Pasos modestos podrían consistir en otorgar ingresos a la población de edad avanzada —como ocurrió en la ciudad de México—, establecer o extender en el tiempo el seguro de desempleo,[34] o proceder a la generalización parcial de los accesos a la salud pública, incorporando a desempleados y trabajadoras domésticas, sobre todo en los países en desarrollo carentes de estos derechos.

Con el mismo enfoque de gradualidad, quizá resultase aconsejable crear un gravamen a las transacciones financieras. Aquí se perseguirían no sólo ines recaudatorios o de progresividad impositiva, sino frenar la especulación financiera que está en la raíz de las crisis recientes, incluida la global de 2008. En Brasil se implantó exitosamente durante más de una década y también podría dar cabida a acciones más amplias de carácter multilateral. Al respecto, han surgido repetidamente iniciativas, sobre todo en la Unión Europea, pero hasta ahora ha prevalecido la oposición de la banca internacional y la de algunos países donde se concentran los servicios financieros (Estados Unidos, Inglaterra, Japón).

El gravamen a las transacciones financieras podría verse como un paso preliminar antes de poner en consideración intergubernamental la vuelta a los impuestos progresivos directos o al impuesto a la riqueza, sugerido por Piketty con apertura plena a la información de todos los bancos. No se intentaría frenar directamente el patrimonialismo concentrador de las grandes fortunas, sino crear desincentivos a la especulación y a los desórdenes asociados a la volatilidad de los lujos financieros y monetarios entre países. Al mismo tiempo, el impuesto tendería a reforzar la red de normas regulatorias aplicables a las instituciones financieras. Por supuesto, las recaudaciones de impuestos no resolverían de raíz el fondeo de las políticas sociales, pero contribuiría a aliviar restricciones sobre todo al reducir las erogaciones públicas extraordinarias que suelen suscitar las crisis.

Otro paso, moral y políticamente, indisputable consistiría en impulsar al alza los salarios mínimos para iniciar la cadena de ajustes a las remuneraciones rezagadas al trabajo. Por supuesto, las acciones serían de corte nacional para tomar en cuenta las condiciones precisas de cada país. Sin embargo, sería oportuno un mínimo de coordinación internacional a fin de cerrar la brecha entre una capacidad de producción parcialmente ociosa y una demanda mundial insuficiente

El rezago innegable de las políticas sociales contemporáneas se expresa no sólo en sufrimiento humano y en limitar la participación democrática en los órganos de los gobiernos, sino en alimentar movimientos cada vez más abiertos de desaprobación al orden político vigente que corren paralelos a la desprotección social de muchas regiones y países. La primavera árabe, los indignados de Europa y sus congéneres de Estados Unidos, los repetidos disturbios latinoamericanos, asiáticos o de Medio Oriente, tienen como raíz común la protesta enderezada contra el eficientísimo económico que avasalla a la incipiente democracia global y a la de los países con impedimentos

a la participación política efectiva de la mayoría de las poblaciones. En rigor, la inalterada alianza conservadora entre gobiernos y elites financieras están detrás de ese estado de cosas y del consiguiente malestar social.

Hay, desde luego, opciones más o menos posibles de formar frentes amplios, coaliciones políticas distintas, aún en ausencia de hechos traumáticos —como la profundización o repetición de la crisis global— que asociaran a gobiernos con corporaciones productivas no financieras, con empresas medianas y pequeñas, con trabajadores, con las clases medias, con los grupos informales y con otros miembros de la sociedad interesados en frenar los excesos de los mercados, en redistribuir ingresos y en devolver poder ordenador a los estados. Sacar de la hibernación a la democracia global y de los países es un imperativo categórico, aun siendo desiderátum utópico mientras subsista el dominio de los paradigmas neoliberales. El cambio llegará tarde o temprano vía la acción humana, al persistir y aún ahondarse las fallas estructurales del mundo, que a la postre obligarán a cambiar los paradigmas de la protección social.

La Necesidad de Transformar la Política Social en México

Ana L. Martínez[1]

Si bien, en México se ha logrado reducir carencias en salud, educación, vivienda y alimentación, actualmente los programas sociales no han generado condiciones de autosuficiencia que permitan a los hogares con mayor escasez escapar de la pobreza. Nuestro país se enfrenta a una difícil realidad en la que la baja productividad de ciertas regiones parece ser el obstáculo principal para generar bienestar.

Hoy en día, la precariedad del ingreso y la baja generación de empleos formales, la opacidad de la mayoría de los programas sociales y la falta de coordinación en los tres órdenes de gobierno dificultan la tarea del desarrollo en México y la lucha contra las carencias de la población.

Es necesario reformar la política social para asegurar intervenciones focalizadas y progresivas que permitan a los hogares acumular capital físico y humano, y a las regiones más pobres del país, construir infraestructura y capital social.

La política social, desde su concepción posrevolucionaria insertada en los principios de la Constitución de 1917, hasta nuestros días, ha seguido un esquema donde primero se alcanza el crecimiento económico y después se consigue un estado de bienestar. Hasta el momento, en nuestro país se ha visto al desarrollo social como un fin y no como un proceso, por lo que ha mal entendido el sentido de la ecuación: no hay que crecer para lograr desarrollo social, hay que lograr desarrollo social para crecer.

Si bien se han logrado reducir carencias en salud, educación, vivienda y alimentación, los programas sociales no han generado condiciones de autosuficiencia que permitan a los hogares más pobres escapar de la pobreza. Las políticas sociales asistencialistas han, en algunos casos, actuado de forma perversa desempoderando a los ciudadanos más pobres al reducir su capacidad de insertarse a los mercados laborales o incluso de migrar a regiones más productivas. Ante esto

1 Martínez, Ana L. La necesidad de transformar la política social en México. En: El estado y los estados y ¿la gente? México: IMCO, 2018. Págs. 79-93

se expone la importancia de considerar la complementariedad entre la política de desarrollo social y las condiciones del mercado laboral; así como la necesidad de reformar la política social para asegurar intervenciones focalizadas y progresivas que permitan a los hogares acumular capital físico y humano, y a las regiones más pobres del país, construir infraestructura y capital social. Para ser realmente beneficiosa, la política social no debe preocuparse por subsidiar el consumo presente de las familias, sino más bien debe subsidiar la acumulación (y la protección) de la riqueza de los hogares.

En términos generales, se concluye que la desarticulación de la política social, entre los distintos órdenes de gobierno (en un contexto de alta concentración de la pobreza) y el subdesarrollo en ciertas entidades, ha producido una maraña complicada en lugar de una red de apoyo social. La administración y ejecución de los programas sociales han puesto el poder en manos de los políticos y burócratas, y no de los ciudadanos que en última instancia busca empoderar. Ante este escenario, es urgente transitar a un modelo de coordinación de los programas sociales que permita focalizar el gasto hacia la formación de capital físico, humano y social.

Objetivos y diagnóstico de la política social

La actual política social mexicana tiene su origen y fundamento en la Constitución de 1917. En ella se consagraron los ideales sociales de la Revolución a partir de derechos elementales a la alimentación, la educación, la salud, el trabajo y la propiedad de la tierra. La política social moderna se encuentra enmarcada por la creación de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) en 1992 y la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) vigente desde 2004. Estos cambios administrativos y normativos, junto con la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), definen la institucionalización de los objetivos de las estrategias para el desarrollo social y su evaluación.

De acuerdo con Gerardo Ordoñez, la política social en México ha evolucionado en al menos cinco etapas: 1) la consolidación de la estructura de derechos básicos consagrados en la Constitución de 1917, 2) la política social del Cardenismo encaminada a construir el corporativismo Priista, 3) la política social de la industrialización, 4) la política social del desarrollo rural y, 5) la política social del modelo de apertura económica. A estas cinco etapas es posible agregar una: la etapa democrática, que surge tras la debilitación del modelo corporativista y tras la alternancia del poder, tanto en el Congreso como en el gobierno federal.

La evolución histórica del gasto social muestra un aumento sostenido y creciente desde 1930, cuando el gasto social era de alrededor del 1% del PIB. En la última etapa cuando se ha visto un crecimiento más acelerado en dicho rubro del gasto. Se ha argumentado que el desarrollo histórico de la política social en nuestro país se ha supeditado a las políticas y actividades económicas predominantes. Es decir, la política social ha permitido una renegociación constante del contrato social entre la clase gobernante y los gobernados, actuando con fines electorales o como un instrumento de legitimación.

A pesar del crecimiento meteórico del gasto social en los últimos cuatro sexenios, la política social en México ha tenido resultados mixtos. Por un lado, desde la década de 1990 las carencias en materia de acceso a servicios de salud, calidad de vivienda y rezago educativo han disminuido consistentemente. En 1990, el 40% de la población presentaba carencia por calidad y espacios de vivienda, pero en 2016 ésta disminuyó al 12%. En 1990 la carencia de rezago educativo afectaba a cerca del 27% de las personas, mientras que en 2016 solo al 17%. En el año 2000 el 59% de la población no tenía acceso a servicios de salud, pero hacia 2016 la cifra era del 16%. La carencia de acceso a la alimentación, medida desde 2008, ha promediado anualmente alrededor del 23% de la población hasta 2016. Sin embargo, la combinación de algunas de estas carencias con un ingreso bajo e insuficiente para cubrir las necesidades básicas, ha mantenido a un alto porcentaje de hogares en pobreza.

Si bien la superación de la pobreza es un proceso lento, vale la pena tomar como referencia el número de pobres actual y su evolución reciente. En las mediciones de pobreza de 2010 y 2014, el porcentaje de personas en condiciones de pobreza moderada rondaba el 46% de la población nacional y presentó una caída hacia 2016 para ubicarse en un 43.6%. Esta caída relativa de la prevalencia de pobreza moderada no fue acompañada de una reducción del número de personas (en términos absolutos) en esta condición. En 2010 el número de pobres moderados era de 52.8 millones de personas, llegando a un pico de 55.3 millones en 2014 y luego, en 2016, un descenso

que llegó hasta 53.4 millones. Esto indica que entre 2010 y 2016, 605 mil personas se sumaron a las filas de la pobreza. Por su parte, la prevalencia de pobreza extrema ha pasado del 11% de la población en 2010 al 7.6% en 2016. En este caso, también el número de pobres extremos ha disminuido en términos absolutos, pasando de 12.9 millones de personas en 2010 a 9.3 millones en 2016. Lo anterior muestra que 3.5 millones de personas han abandonado la situación de pobreza extrema durante dicho periodo.

El porcentaje de la población en pobreza de patrimonio y pobreza alimentaria se ha mantenido prácticamente constante desde el año 2000. En 1996, ambas tuvieron su punto máximo (69% y 37% respectivamente) registrando una disminución sostenida y llegando a un mínimo en 2006 (43% y 14% de la misma manera). Posterior a ese año, la tendencia ha sido incluso al alza, encontrándose en 53% y 23% en 2016. De manera paralela, la población con ingreso inferior a la línea de bienestar y a la de bienestar mínimo han visto avance nulo. De hecho, la población con ingreso inferior a la línea de bienestar incrementó en poco más de un punto porcentual entre 2008 y 2016 pasando del 49% al 50.6%. Respecto de la población por debajo de la línea de bienestar mínimo, la cifra pasó del 16.8% al 17.5% en el mismo periodo.

Mientras algunas de las políticas sociales han sido efectivas para asistir y resolver carencias de la población más vulnerable, los esfuerzos han sido insuficientes para reducir la pobreza. Es posible pensar en al menos tres causantes de dicha ineficiencia. En primer lugar, la precariedad del ingreso y la baja generación de empleos formales han dificultado la tarea del desarrollo en México. En segundo lugar, la opacidad de la mayoría de los programas sociales ha afectado su efectividad en el combate a la pobreza y, por último, la falta de coordinación y la duplicidad de esfuerzos en los tres órdenes de gobierno.

Los programas evaluados por el Coneval no presentan reglas de operación ni reportan presupuesto. Por su parte, de acuerdo con el inventario de programas sociales del mismo consejo, en México existen más de 6 mil 491 programas y acciones de desarrollo social de los cuales 152 son federales, 2 mil 528 estatales y 3 mil 811 municipales. La multiplicidad de programas se da en parte debido a la falta de claridad en las responsabilidades que otorga la LGDS, de la cual emana una responsabilidad tripartita a los tres órdenes de gobierno. Asimismo, la falta de un padrón universal de beneficiarios de programas sociales ha facilitado dicha descoordinación y opacidad.

La falta de planeación y coordinación ha generado una baja relación entre las necesidades locales y el número y tipo de programas sociales. No existe una planeación estratégica de las intervenciones, que más bien parecen seguir una lógica dientelar. La creciente concentración de programas estatales de desarrollo social en educación y salud del 2010 al 2014. Los programas sociales en cinco estados con menor y mayor porcentaje de población en pobreza. El número de programas en Nuevo León- donde el 20.4% de la población está en pobreza y Chiapas donde el 76.2% de los habitantes se encuentran en dicha situación- es prácticamente el mismo (61 vs. 58). Sin embargo, mientras en Nuevo León el 26% de los programas se destinan a la educación, la cifra es del 3% en Chiapas. Dicha tabla ahonda en la evidencia sobre la existencia de programas sociales sin política social. La desarticulación entre los distintos niveles de gobierno, la falta de focalización de las distintas intervenciones y la opacidad en el gasto, son sin duda barreras a la efectividad del modelo actual de política social.

Empoderar a los ciudadanos para lograr el desarrollo

Tras analizar la experiencia mexicana a la luz de las distintas teorías de desarrollo, es posible observar, en primer lugar, que las políticas de desarrollo actuales fallan en la promoción de las libertades instrumentales claves para avanzar las capacidades básicas de las personas: 1) libertades políticas, 2) económicas, 3) sociales,4) de acceso a la información y 5) las generadas por la protección de la seguridad de los ciudadanos. Hoy en día, el Estado percibe a los individuos como beneficiarios pasivos de los programas de desarrollo. En contraste, la visión de “Libertad como desarrollo”, con oportunidades sociales y económicas adecuadas y las libertades antes mencionadas, los individuos se transforman en agentes activos del desarrollo.

Una particularidad importante de esta visión es que implica una relación de dos vías entre las capacidades de las personas y la política pública que da forma a dichas capacidades. Entre los medios y los fines del desarrollo. Al hacerlo marca una ruta clara a la política de desarrollo: empoderar a los ciudadanos por medio de libertades y oportunidades para ejercerlas.

A pesar del acelerado avance en la reducción de carencias en torno a los derechos a la alimentación, educación, salud y vivienda, en 2008, el 65% de los mexicanos no contaban con seguridad social. Del 2008 al 2016, tan solo se ha logrado reducir dicha carencia en 10 puntos porcentuales. Si bien, la estrategia actual en torno a la política de desarrollo social en nuestro país ha generado avances en el acceso a derechos, la precariedad del ingreso ha minado las capacidades de los individuos para escapar de la pobreza. La concentración regional de la pobreza nos habla de que la política de desarrollo social no ha logrado ser un detonador de la acumulación de capital humano y físico en los hogares y poblaciones más pobres. La alta concentración de la pobreza-con un 45% del total de pobres viviendo en tan solo cinco estados (Estado de México, Veracruz, Chiapas, Puebla y Oaxaca)- y el gran diferencial en los indicadores de desarrollo en el país, nos enfrentan a una difícil realidad donde la productividad de ciertas regiones parece ser el obstáculo principal para generar bienestar. La alta concentración de la pobreza a nivel geográfico dificulta la complementariedad de los esfuerzos de política social con mercados laborales productivos.

A nivel estatal, el porcentaje de trabajadores que pertenecen a la informalidad presenta grandes variaciones. Mientras en Oaxaca, Hidalgo o Guerrero más del 70% de la población labora en la informalidad de acuerdo con cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), el porcentaje en Nuevo León o Chihuahua es de la mitad de dicha cifra (35%). Más aún, cuando analizamos la pobreza y la informalidad a nivel estatal encontramos una alta correlación (90.5%) entre el porcentaje de trabajadores pertenecientes al sector informal y la población en pobreza. De acuerdo con datos del Inegi y el Coneval, los 10 estados con mayor porcentaje de la población en pobreza son exactamente los 10 estados con mayor porcentaje de informalidad.

La alta correlación entre informalidad y pobreza que encontramos a lo largo del país se ve reflejada también en las disparidades en el nivel de PIB per cápita de las entidades. Exceptuando a Tabasco y Veracruz, los estados con mayor número de pobres son también los estados con menor PIB per cápita. El PIB per cápita de Chiapas representa tan sólo una tercera parte del PIB promedio nacional y el 16% del PIB per cápita de la Ciudad de México. En el extremo opuesto, el PIB per cápita de la Ciudad de México es más del doble del promedio del país de acuerdo con cifras del Inegi.

La variabilidad regional, tanto en el número de pobres como en el PIB per cápita es indicio de la existencia de círculos viciosos y virtuosos de desarrollo, en donde el subdesarrollo de los mercados laborales parece alinearse con los altos índices de pobreza, generando un proceso de retroalimentación entre ambos fenómenos. Por ejemplo, el promedio de ingreso de un trabajador en México es 2.5 veces más grande que el promedio en Chiapas.

Más allá de la polarización a nivel regional existe otra dimensión clave en la desigualdad del país: la desigualdad de ingreso. Con un coeficiente de Gini de 0.459, México es hoy en día el país más desigual de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). La distribución del ingreso entre los distintos deciles es altamente desigual. Un hogar en el decil diez recibe 24 veces el ingreso de un hogar en el decil uno, 13 veces el ingreso del decil dos e incluso el doble de un hogar en el decil nueve. La gran desigualdad que estos datos reflejan no sólo apela a temas de justicia distributiva, sino que también resalta la relación entre una distribución desigual de la riqueza y la subutilización de su capacidad productiva y, por tanto, su impacto en el crecimiento.

La evidencia en cuanto a la dependencia y proliferación de las transferencias gubernamentales a los hogares y el estancamiento de la pobreza, discutido en la sección anterior, es contraria a un proceso de empoderamiento a la Sen. Una creciente dependencia de los hogares en torno a las transferencias gubernamentales. En el caso de los hogares en el decil I, el ingreso por transferencias gubernamentales como % del ingreso laboral ha aumentado de un 40.8% a un 44% entre el 2008 y el 2016. Un incremento del 69% en el número de hogares beneficiados con transferencias gubernamentales y un 92% de incremento en el valor de dichas transferencias de acuerdo con datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos en los Hogares (ENIGH) para el periodo 20082016.

¿Qué puede y debe hacer el Estado ante esta realidad? En primer lugar, es necesario transitar de un modelo asistencialista que asiste o auxilia a los mexicanos en situación de pobreza a uno que los empodere hacia desenlaces más favorables en el mercado laboral. Es necesario cambiar la relación paternalista que el Estado ha entablado con las poblaciones más pobres en las últimas décadas, por una en donde se procure el desarrollo de las habilidades necesarias para que los ciudadanos puedan acceder a mercados laborales formales incluso si eso les implica migrar de sus zonas de origen. En este escenario, el IMCO propone:

Una mayor coordinación en materia de política social permitiría aumentar la eficiencia administrativa y reducir incentivos al cíienteíismo. Asimismo, asegurar intervenciones focalizadas resulta clave para que los individuos puedan construir capital tanto físico como humano. Para ello, es necesario la creación de un padrón de beneficiarios de todos los programas gubernamentales. Proponemos que Sedesol sea la encargada de coordinar la conformación de dicho padrón y que el Coneval asesore a la secretaría para realizar una reingeniería estratégica de los programas, con el objetivo de evitar duplicidades y aprovechar sinergias entre los niveles de gobierno.

En especial, es importante asegurar la infraestructura básica, así como un sistema de seguros que permita cuidar la infraestructura que con tanto trabajo se ha construido en las regiones más precarias del país. Una política de seguros a la infraestructura pública- carreteras, puentes, escuelas, etc.- cobra importancia ante los efectos del cambio climático y su posible embate a las zonas ya pobres. De forma adicional, es necesario invertir en la formación de capital social en las comunidades que apoye a su resiliencia y facilite las oportunidades sociales de los ciudadanos que ahí habitan.

Uno de los principales problemas que presenta hoy en día la política social tiene que ver con la incapacidad de esta para garantizar derechos. La multiplicidad de esfuerzos, la opacidad de los beneficiarios y los impactos dañan la posibilidad de la política social de actuar como un verdadero empoderador de los mexicanos más vulnerables. En particular, el IMCO propone dejar atrás la política social que hoy pone el poder (y la información) del lado del funcionario público y no del ciudadano. Para lograr empoderar al ciudadano es necesario tomar acciones claras y concretas.

Dos de ellas: 1) transitar a un mejor esquema de identificación de los beneficiarios de los distintos programas y acciones sociales basado en un esquema de captura de los biométricos de los beneficiarios que permita a su vez ir construyendo de forma gradual una base de identificación biométrica universal en el país, 2) transitar a una mejor administración de la entrega de transferencias, por ejemplo, mediante la bancarización de los beneficiarios, que traería el beneficio adicional de aumentar la inclusión financiera e incentivar un menor uso de efectivo en la economía.

La participación de las mujeres en el ámbito laboral en México es la segunda menor de la OCDE, tan solo detrás de Turquía. Así mismo, el Índice de mejores trabajos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) destaca el tamaño de la brecha de participación entre mujeres y hombres en México, poniendo a México en el lugar 14 de 17 países en dicho indicador. Tanto la OCDE como el BID han concluido que, de aumentar la participación laboral de las mujeres, el PIB de México podría crecer a una mayor velocidad. Para facilitar la entrada al mercado laboral de las mujeres, es necesario universalizar el acceso a guarderías públicas. Para ello, proponemos otorgar acceso a guarderías del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) a los hijos de los derechohabientes masculinos, sin importar su estado civil, para gradualmente ofrecer guarderías gratuitas o subsidiadas a todos los mexicanos. Una segunda acción por parte del gobierno debe de ser el combate a todo tipo de discriminación de las mujeres en el espacio laboral, desde salarios hasta trato diferenciado.

Conclusiones

El objetivo de la política social debe de ser la acumulación de capital en sus tres modalidades: riqueza económica, capital humano y capital social. Si los programas sociales solo permiten aumentar el consumo presente de las familias más pobres o incluso de aquellos beneficiarios involuntarios (i.e. operadores de los programas) su efecto, tanto en el crecimiento como en el combate a la pobreza, no será sostenible. Las transferencias económicas que tan sólo subsidian el consumo presente pueden incluso tener resultados perversos en el crecimiento al subsidiar la permanencia de los individuos en actividades poco productivas.

La Planeación de la Política Social en México 2019-2024

Adrián Galindo Castro[1]

El Estado y la política social

Históricamente, la política social ha sido un rasgo de los Estados de bienestar. Sin embargo, la gestación de la intervención del Estado en el mejoramiento de las condiciones de vida de las clases trabajadoras apareció a finales del siglo XIX en la Alemania de Bismarck, y se consolidó en Europa al término de la Segunda Guerra Mundial. Como estrategia, el Estado de bienestar (welfare state) y la política social2 son intentos de imponer un capitalismo administrado que promueva el desarrollo industrial y al mismo tiempo organice la reproducción de la clase proletaria. Los beneficios materiales y de reconocimiento de estatus para la clase trabajadora que trajo consigo el modelo de política social laborista o socialdemócrata en Europa Occidental y el *New Deal* en Estados Unidos permitieron la colaboración entre el Estado y las organizaciones obreras para impulsar el desarrollo económico capitalista, cancelando con ello cualquier proyecto de construcción de una sociedad socialista en los países occidentales industrializados. En este tipo de sociedades se presentaron variantes del capitalismo de bienestar encaminadas a establecer un equilibrio entre las responsabilidades de las familias, el Estado y el mercado.

El exitoso proceso de reconstrucción del capitalismo industrial basado en el modelo de regulación fordista entró en crisis en la década de 1980, con lo cual comenzó una crisis de la ciudadanía laboral. En esta nueva etapa del capitalismo industrial los intereses de las clases trabajadoras se fragmentaron entre quienes siguieron gozando de la protección suministrada por la seguridad social universal y las nuevas generaciones de trabajadores, que pasaron a integrar un welfare mix que convirtió los problemas sociales en preocupaciones privadas. Al revertirse las conquistas de las organizaciones obreras, la desprotección dejó de ser un fenómeno marginal y la inseguridad laboral se instauró en amplios sectores de la economía, con lo que irrumpió en el escenario social un nuevo actor: el precariado. No existe en la actualidad un cuestionamiento amplio a las reglas de flexibilización laboral del capitalismo global.

---

1 Galindo Castro, Adrián. La planeación de la política social en México 2019-2024. En: Revista Carta económica regional. Año 34. No. 129, enero-junio del 2022. Págs. 123-143

La pérdida de soberanía de los Estados nacionales frente al mercado mundial ha representado una crisis de confianza en que el Estado resuelva los principales problemas de sus ciudadanos. Las nuevas luchas sociales se han caracterizado por apostar más a las políticas de vida (por la equidad de género, los derechos de las minorías sexuales, temas ambientalistas) que a una resistencia articulada frente a las imposiciones del capital. En tanto, el Estado en las sociedades industrializadas ha reformulado sus prioridades de intervención social al reasignar más recursos al problema de la seguridad pública que al de la seguridad social.

El Estado y la política social en México

En relación con la trayectoria histórica de la política social, algo distinto ha ocurrido en México. Los derechos sociales fueron suscritos incluso antes del proceso de industrialización por sustitución de importaciones. La Constitución Política de 1917 reconoció los derechos de los trabajadores y estableció la obligatoriedad de la educación pública ante una incipiente clase obrera como resultado de las luchas campesinas que desencadenaron la primera revolución social del siglo XX. Al triunfo de esta, el grupo victorioso estableció un pacto de dominación por el cual se fueron llevando a cabo reformas que mejoraban el nivel de vida de los agremiados en las grandes centrales obreras a cambio de supeditar estas organizaciones al control del Estado por medio del partido político. A partir del corporativismo se fueron implementando las políticas de seguridad social en México. Los pilares de la política social en la etapa nacionalista desarrollista del Estado mexicano fueron la edificación del sistema de educación pública y el sistema nacional de salud; este último, sin bien en la práctica dejó fuera a gran parte de la población, técnicamente era de carácter universal.

El régimen de bienestar mexicano fue caracterizado en esta etapa como dual o de universalismo estratificado, ya que ofrecía cobertura a los asalariados de los sectores público y privado de la economía formal sin brindar atención a los trabajadores del sector informal de la economía.

Las severas crisis financieras que experimentó el Estado mexicano en 1976 y en 1982 como consecuencia del endeudamiento externo y del auge y la caída de los precios del petróleo, provocaron fuertes devaluaciones del peso que obligaron a los gobiernos mexicanos a firmar con el Fondo Monetario Internacional cartas de intención en las que los mandatarios se comprometieron a reducir el gasto público, lo que afectó directamente las partidas destinadas al gasto social. En el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado se llevaron a cabo drásticos ajustes y cambios radicales en materia de política económica, con el propósito de instaurar un modelo neoliberal. La siguiente administración, a cargo de Carlos Salinas de Gortari, además de adoptar una política de privatización del sector público y de apertura comercial a través del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (tlcan) con Estados Unidos y Canadá, implementó un ambicioso programa de política social de carácter asistencialista.

El Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) fue el primero en su género por estar focalizado expresamente en el combate a la pobreza. En el mismo sentido, Carlos Salinas transformó en 1992 la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en la Secretaría de Desarrollo Social. En sentido contrario, él mismo sustituyó el sistema de pensiones y creó en su lugar fondos individuales a través de administradoras de fondos para el retiro (afores). Desde entonces, y hasta 2018, la Secretaría de Desarrollo Social tuvo a su cargo el Pronasol, que con diversos nombres (Progresa, Oportunidades) y ligeras variaciones constituyó la columna vertebral de la política social de los gobiernos neoliberales en el país.

En el caso de México, la discusión central de la política social gira en torno a su carácter universalista o, por el contrario, trabajar con programas focalizados como han recomendado algunos expertos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). En ninguno de los dos casos la seguridad social implica construir un régimen laboral que garantice la protección por medio del trabajo. El compromiso del Estado ante el predominio de una economía informal de grandes proporciones que no brinda seguridad a amplios sectores de la población obliga a los gobiernos, sean del signo que sean, a implementar programas paliativos que eviten una catástrofe social. Con el triunfo de Andrés Manuel López Obrador en las elecciones de 2018 y su propuesta de la Cuarta Transformación la pregunta que sale a relucir es ¿cuáles son las diferencias sustantivas entre el manejo de la política social de los cinco gobiernos neoliberales anteriores y un gobierno identificado como de izquierda?

Para los comicios presidenciales de 2018, López Obrador preparó una plataforma programática que tenía como eje central la lucha contra la corrupción de los llamados gobiernos neoliberales. En tres documentos principales,3 el líder político definió a grandes rasgos los mayores problemas del país, los responsables del desastre y la alternativa para enfrentar estos grandes males. En el pnd puede leerse: El neoliberalismo se significó por el desmantelamiento sostenido de la presencia del sector público y la dramática reducción del sector social; la apertura comercial indiscriminada; la desregulación en todos los frentes; la supresión o reducción de derechos y conquistas laborales; la eliminación de los subsidios generales y su remplazo por sistemas clientelares focalizados en los sectores más depauperados; el parcelamiento de las facultades gubernamentales en comisiones y organismos autónomos y la abdicación de potestades del gobierno en diversas instancias internacionales, en el marco de la inserción del país en la economía global… Lejos de superar o atenuar los aspectos políticos y sociales más inaceptables del desarrollo estabilizador, el neoliberalismo los acentuó y los llevó a niveles generalizados: la corrupción, el carácter antidemocrático de las instituciones y la desigualdad, entendida ésta no sólo como una diferenciación creciente entre segmentos de la población sino también entre regiones del país y entre el campo y la ciudad.

En su diagnóstico, López Obrador no concede ningún mérito a los programas de desarrollo social de los gobiernos anteriores. Por el contrario, indica que el desmantelamiento del régimen de bienestar anterior al giro neoliberal solo pudo llevarse a cabo por medio del fraude electoral. Al respecto, el documento señala:

México fue uno de los países en los que este modelo fue aplicado de manera más encarnizada, brutal y destructiva, y uno en los que duró más tiempo. Ello fue así porque la pequeña élite político-empresarial que lo impuso se adueñó de las instituciones y se perpetuó en ellas mediante sucesivos fraudes electorales. Pero ese largo y oscuro periodo terminó. En la elección del 1 de julio de 2018 el pueblo de México determinó un cambio de rumbo en la vida pública y en las instituciones.

En la propuesta de solución resalta el carácter histórico del proyecto lopezobradorista, su compromiso con el pueblo de México y su legado permanente en el derrotero de la sociedad mexicana: Tenemos ante el mundo la responsabilidad de construir una propuesta posneoliberal y de convertirla en un modelo viable de desarrollo económico, ordenamiento político y convivencia entre

los sectores sociales. Debemos demostrar que sin autoritarismo es posible imprimir un rumbo nacional […] Hemos llamado a este mandato popular y social la Cuarta Transformación, porque así como a nuestros antepasados les correspondió construir modelos de sociedad para remplazar el orden colonial, el conservadurismo aliado a la intervención extranjera y el Porfiriato, a nosotros nos toca edificar lo que sigue tras la bancarrota neoliberal, que no es exclusiva de México, aunque en nuestro país sea más rotunda y evidente.

Es un programa nacional dirigido a jóvenes que estén inscritos en algún centro de educación superior en modalidad escolarizada, tengan menos de 29 años, no reciban otra beca del gobierno federal y vivan en un hogar en situación de pobreza. Se aplica en una primera etapa en las escuelas normales, universidades interculturales, Universidad Nacional Agraria, Universidad Chapingo y Universidad Benito Juárez. Se da prioridad a mujeres indígenas y afrodescendientes, hombres indígenas y afrodescendientes, personas que vivan en una zona de atención prioritaria y personas que vivan en contextos de violencia. A cada becario se le da un apoyo de 4 800 pesos bimestrales durante el ciclo escolar (cinco bimestres) y tiene como requisitos que la institución educativa tenga el expediente escolar completo del becario, que este tenga un número de matrícula y un grupo asignado y que asista a clases con regularidad. Los becarios pueden inscribirse anualmente en tanto concluyen su educación superior, con el límite máximo del número de años previsto en el plan de estudios de la carrera que cursen.

El elemento antineoliberal del discurso de la 4T no necesariamente conforma un programa de izquierda. A contracorriente de la tendencia que se observa en las naciones industrializadas, la política social de México ha adquirido un carácter central en el manejo de los programas de gobierno considerados en los planes nacionales de desarrollo. El derrotero de los dos partidos de izquierda para acceder a la presidencia de la república se vio obstaculizado por los partidos neoliberales y las autoridades electorales; no obstante, los gobiernos neoliberales mantuvieron una activa política social focalizada orientada al combate a la pobreza vía transferencias monetarias condicionadas. El manejo fraudulento de los recursos del Estado por los gobiernos neoliberales convirtió la lucha contra la corrupción en la consigna de Andrés Manuel López Obrador. La Cuarta Transformación, su plan de gobierno, apuesta por una combinación de combate a la corrupción y políticas sociales de nuevo tipo como condición para cancelar el régimen neoliberal.

Una revisión de los programas contenidos en el apartado de política social del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 muestra una tendencia a convertir programas focalizados en universalistas solo en dos programas: las pensiones de adultos mayores y el derecho a la salud con el Insabi. Otros programas otorgan ayudas condicionadas a los jóvenes, el sector que tiene mayores dificultades para ingresar al mercado laboral formal; pero estos apoyos no pasan de ser paliativos, pues no resuelven el problema de la creación de empleos bien pagados. Otros programas repiten el carácter focalizado e inmediatista de las políticas neoliberales; dos ejemplos de ello son el programa Sembrando Vida y el Programa Nacional de Reconstrucción, que con otros nombres ya habían ensayado los gobiernos neoliberales.

No se vislumbra cómo la política social, en su conjunto, pueda modificar las relaciones estructurales de desigualdad que provocaron la crisis del Estado desarrollista y treinta años de gobiernos neoliberales. Tampoco queda claro si los montos de los apoyos serán suficientes para alcanzar medianamente las metas establecidas en los programas. Un aspecto más que considerar es ver si los costos de la pandemia repercuten directamente en las partidas destinadas al gasto social. En todo caso, las expectativas de fincar en la política social la clave para construir una sociedad más equitativa parecen poco realistas.

Política Económica y Política Social en México: Desequilibrio y Saldos

Felipe Torres[1]

Agustín Rojas

Política económica y política social en el marco de economías abiertas

La economía mundial ha enfrentado cambios permanentes en los últimos 40 años. El progreso tecnológico en comunicaciones y transportes redujo distancias y costos de producción, lo que modificó las formas tradicionales de organización laboral, la circulación y el consumo de bienes y servicios. También transformó la organización social con respecto a otras precedentes que garantizaban mejores equilibrios a través de la Política Social y se suscitaron modificaciones en las funciones del Estado Nacional en cuanto a la conducción de la Política Económica.

Esta última, representa el conjunto de normas y lineamientos con que el Estado regula y orienta la dinámica económica del país, además de establecer criterios que, acorde al Plan Nacional de Desarrollo, engloban el comportamiento de diversos ámbitos de la vida nacional y los instrumentos correspondientes para su operación a través de políticas como la fiscal, monetaria *y* exterior. De aquí se desprende la Política Social y diversas políticas sectoriales y regionales. La Política Social constituye el medio con el cual el Estado procura redistribuir la riqueza, preservar el bienestar social y que los beneficios derivados del desarrollo económico alcancen a todos los estratos sociales.

La Política Económica y la Política Social son regularmente procesos separados dentro del Estado. La primera interviene sobre la dimensión económica, la segunda sobre la social en cumplimiento de leyes que se expresan en la aplicación de programas sociales.

Como lo constata la historia económica reciente, el modelo de desarrollo económico imperante concede primacía a la Política Económica orientada al crecimiento y propone mecanismos distributivos a través de la Política Social. Esta última buscaba el fomento del bienestar, pero ahora es la herramienta del Estado para corregir expost las desigualdades. Así, primero se determinan los alcances de la Política Económica y, posteriormente, se emplea a la Política Social para paliar sus efectos negativos.

La institucionalización de la Política Social como herramienta de la Política Económica constituye un fenómeno reciente. En el Estado antiguo (la polis griegas y el Imperio romano), se estimulaban lazos de solidaridad entre familias y comunidades; en el Estado moderno, que enfrentó fenómenos como la peste negra, las hambrunas del siglo xiv o la legalización de la asistencia a necesitados con la Ley de Pobres de 1601, buscaba paliar las revueltas sociales generadas por las condiciones infrahumanas de subsistencia. Con ello el Estado Benefactor formaliza a la Política Social como Política de Estado.

Desde los años cuarenta y hasta finales de los setenta del siglo pasado, las estrategias de crecimiento económico de diversos países en desarrollo se basaron en la intervención del Estado en la actividad económica bajo un modelo industrial por sustitución de importaciones y de fortalecimiento del mercado interno (Pérez, 1996: 347-363). Diversas naciones experimentaron avances reflejados en altas tasas de crecimiento del Producto Interno Bruto (pib) que, como en el caso de México, superaron el 5% anual.

Ese modelo transformó al sistema de producción: abandonó el modelo agrario-exportador y colocó a la industria como el motor de crecimiento económico y de fortalecimiento del mercado interno. La estrategia minimizó primero a las actividades de bienes de consumo no duraderos y transitó hacia aquellas con mayor grado de complejidad como los bienes intermedios y de capital. Asimismo, alteró la estructura socio-espacial de las inversiones e incrementó el número de trabajadores asalariados que migraron del campo hacia los centros urbanos e industriales. El Estado participó activamente en la economía, principalmente en la protección y fomento a las empresas nacionales, la fijación de aranceles, precios de garantía, apoyos fiscales y exenciones; además, creó instituciones especializadas para atender diversas problemáticas sectoriales.

1 Torres, Felipe; Rojas, Agustín. Política económica y política social en México: desequilibrio y saldos. En: Revista Problemas del desarrollo. Vol. 186. No. 46, julio-septiembre del 2015. Págs. 41-65

En este contexto se edifica el Estado Benefactor que impulsó el desarrollo económico y el bienestar en alimentación, salud, vivienda y educación. Para ello, desplegó una Política Económica de corte nacionalista orientada al crecimiento de la capacidad productiva, el estímulo de la demanda agregada con políticas fiscales y monetarias de corte expansivo y el incremento del empleo e ingreso. Con la provisión de servicios básicos baratos, garantizó también la seguridad social y atenuó los desequilibrios internos que afectaban a algunas regiones. El gasto público creciente posibilitó la redistribución de recursos y el bienestar social.

Si bien el Estado Benefactor intentó brindar cobertura universal en derechos básicos, a nivel internacional se presentaron tres distintos regímenes de bienestar y de protección social que sincronizaron de manera distinta a la Política Económica y la Política Social. El primero de ellos, el *socialdemócrata,* procuró garantizar a toda la población, de forma institucionalizada, la provisión de un conjunto de satisfactores, ya que al asegurar los niveles mínimos de bienestar suponía avanzar hacia un modelo de desmercantilización de los servicios sociales y el acceso más allá de las restricciones que impone el mercado. El segundo, el conservador, en contraste con el anterior, estratificó y normativizó el acceso a bienes y servicios, diferenciando su provisión por tipo de ocupación, al otorgar privilegios a los trabajadores industriales a través del seguro social. Finalmente, el *liberal,* sólo intervenía si comprobaba que los individuos no contaban con recursos suficientes para acceder a bienes y servicios básicos.

Esta sincronía entre Política Económica y Política Social ha sido modificada en el marco de desarrollo económico actual. La nueva ideología de libre mercado gestó una separación de la forma en que ambas políticas operaron durante el periodo de Bienestar y permitían el equilibrio relativo entre desarrollo económico y aspiraciones sociales. El replanteamiento de esta relación refleja el tránsito hacia el modelo de economía abierta impuesto por la dinámica económica de orden global. Por tanto, partimos aquí de la hipótesis que los lineamientos establecidos por la Política Económica interna vinculada a los mercados abiertos, la cual contiene como estrategia el control de las variables macroeconómicas, impactan gradualmente en la disminución del gasto social y así la Política Social resulta incapaz de garantizar equilibrios en el desarrollo de México.

Entre 1980 y 1982, la caída de los precios internacionales del petróleo y el incremento en las tasas de interés en el mercado internacional de capitales, complicaron el entorno macroeconómico en diversas naciones, provocando desequilibrios internos y externos, principalmente en el presupuesto público, nivel de empleo, inflación y en el déficit de la balanza comercial y de pagos. Además, en la imposibilidad de sostener los niveles de crecimiento económico, ya que la industrialización sustitutiva no integró una red industrial y tecnológica efectiva, lo que generó bajos niveles de productividad nacional e interregional y rezago de las exportaciones.

La estrategia de industrialización del modelo sustitutivo implicó un sesgo intersectorial. En el caso de México, el rezago de la estructura agropecuaria disminuyó la producción de materias primas y productos básicos y la pérdida de la autosuficiencia alimentaria, agudizando los desequilibrios en la Balanza Comercial Agropecuaria. Aunado a ello, los choques macroeconómicos externos significaron un freno al crecimiento económico y a la continuidad de la sustitución de importaciones. El déficit de las finanzas públicas obligó a recurrir al financiamiento externo, lo que puso en cuestionamiento la efectividad de la Política Económica del Estado.

El aumento del gasto público como corrector de los desequilibrios en lo económico y en lo social provino de préstamos otorgados por organismos financieros supranacionales. La agudización de los desequilibrios financieros provocó que las naciones deudoras como México cubrieran sus pagos con intereses más elevados, inhibiendo el crecimiento interno. Ante el incremento del servicio de deuda, algunas se declararon insolventes. Las condiciones estructurales de la crisis en que se encontraban economías como la nuestra impidieron saldar compromisos y desataron un nuevo ciclo de endeudamientos, aunque bajo condiciones de ajuste casi permanente.

La implementación de la agenda de estabilización y ajuste estructural buscaba recuperar los niveles de producción y consumo previamente alcanzados, pero bajo una perspectiva del desarrollo regida por la libertad de los mercados; misma que sustenta que las causas que inhiben el crecimiento económico, tienen como causal a políticas de corte nacionalista y la excesiva intervención del Estado, pero además legitimada con gastos sociales improductivos y no en factores que propician el crecimiento y la concentración de capital.

Bajo este enfoque, los organismos financieros internacionales acreedores diseñaron programas de ajuste para estas economías inestables y de pobre desempeño, a fin de asegurar el pago de la deuda, aunque trasgrediendo y subordinando su soberanía nacional. Consecuentemente, la cautela fiscal, la desregulación y la liberalización financiera y comercial, orientaron el rumbo de la Política Económica, además de que ajustaron los planes de desarrollo a las directrices de la economía mundial. La Política Social se limitó a contener los efectos adversos generados por la dinámica económica de orden global.

En el periodo de economía abierta, el mayor costo para el bienestar deviene del cambio en la conducción de la Política Económica por las limitaciones del Estado para contrarrestar las distorsiones económicas y las desigualdades a través de la Política Social. A partir del ajuste, la Política Económica impuso límites estructurales a la Política Social, confinando su atención a la población en condiciones de pobreza, sin posibilidades de cubrir aspectos básicos del bienestar y con acceso precario al consumo alimentario.

Si bien durante la fase proteccionista la Política Económica redistribuía recursos mediante la Política Social y logró avances significativos en materia de seguridad social porque convertía al Estado en regulador del mercado y la distribución del bienestar, en el contexto actual racionaliza los recursos públicos, abandona la supervisión y control sobre lo social, así como la promoción del desarrollo nacional. La Política Social actual se rige bajo parámetros de focalización de apoyos para la asistencia y abatimiento de la pobreza, con el objeto de hacer más eficiente el gasto público. Esto elimina acciones que unlversalizaron el beneficio de amplios sectores; además privatiza, desregula y descentraliza las acciones que debe detentar el Estado.

Asimismo, implementa mecanismos de combate a la desigualdad en el marco que impone la Política Económica de libre mercado a un Estado reducido y con bajos márgenes de control social, asumiendo que la eficiencia del mercado genera bienestar económico y social. El supuesto es que permite a los excluidos integrarse al circuito económico y disfrutar de los beneficios derivados; por tanto, se orienta a la cobertura de población residual del mercado. Se sacrifica el gasto social para canalizarlo a actividades que permitan fomentar el crecimiento económico impulsado por agentes privados.

La aplicación de esos lineamientos provoca que la focalización no sólo modifique la forma de utilización de recursos, sino también, el tamaño de la población objetivo de programas sociales, reduciendo el monto de recursos y la cantidad de beneficiarios, y que los agentes económicos privados sean ahora oferentes y cubran demandas sociales anteriormente proporcionados por el Estado, inclusive en áreas estratégicas. Se ha desarrollado un esquema basado en la eficiencia y maximización de recursos, mediante la evaluación de los programas implementados, a fin de seleccionar los más eficientes y reestructurar o eliminar aquellos que están debajo de los parámetros mínimos fijados, sin cambiar las condiciones de desigualdad.

El tránsito de un Estado Benefactor a un Estado mínimo ha implicado la racionalización de recursos públicos y el abandono de la dimensión social. En el caso de México, la Política Económica actual provoca efectos adversos en la economía nacional que rebasan los alcances del Estado para generar una agenda de desarrollo acorde a las necesidades internas del país. Desde la apertura comercial, las bajas tasas de crecimiento económico reducen la posibilidad de que la focalización impacte favorablemente a la población más vulnerable.

Si bien el país logró beneficios sociales durante el Estado Benefactor, los rezagos acumulados y las crisis económicas desde la transición hacia el modelo económico de libre mercado en un contexto de problemas estructurales no resueltos, reducen la Política Social a un mero mecanismo de contención de pobres sin eficacia, ya que los desequilibrios internos generados por la Política Económica superan la cobertura de la Política Social, que no encuentra compensaciones ante el deterioro progresivo del ingreso individual.

Política económica y política social en situación actual

La transición de la economía mexicana hacia el modelo de economía abierta está cruzada por un proceso de estabilización de las variables macroeconómicas inspiradas en la llamada Política Económica de ajuste estructural. Desde su instauración se han presentado bajos niveles de crecimiento y una frágil estabilidad económica. Al igual que otras naciones en desarrollo, la estabilización, que tiene como prioridad el control inflacionario y del déficit externo, no genera las dinámicas de crecimiento requeridas por la economía interna; su lentitud se traduce en un alto costo social, pero, además, en la persistencia de crecientes déficits en las finanzas públicas, aumentos del desempleo abierto y crisis macroeconómicas recurrentes que amplían la brecha de desigualdad social.

La evidencia empírica muestra que a partir de la apertura comercial se han suscitado desequilibrios internos, tanto en sus vertientes sociales, como territoriales, reflejados en una mayor concentración de la riqueza, incremento en los niveles de pobreza y desigualdad, pero además, en nuevas problemáticas de orden multidimensional a escala individual y social, que han rebasado la dimensión económica; el crimen organizado, el narcotráfico, la exclusión social, o bien, la violencia estructural generalizada que azota actualmente al país, entre otros factores, son claro ejemplo de ello.

La conjunción de resultados económicos y sociales negativos desencadenó las tensiones sociales actuales y los riesgos sobre la propia seguridad nacional. En esa dimensión se expresan los límites estructurales a la Política Social. De esa forma, los rezagos sociales del país, los desequilibrios internos, así como la parálisis del ritmo de crecimiento económico, están asociados, por un lado, a la reorientación de la Política Económica, convergente ahora con el modelo de economía abierta, y por otro, con la imposibilidad de la Política Social para responder a los desequilibrios generados por la forma de conducción de la propia Política Económica.

Aunque la Política Social es el vector que busca atenuar los conflictos propiciados por la desigualad social mediante el ejercicio del gasto público, éste ya no representa una prioridad real en la agenda nacional porque la efectividad de la Política Social está condicionada por el éxito de la Política Económica. Si bien la Política Social instaurada en México tiene rasgos específicos respecto de otros países, comparte otros propios del modelo de economía abierta. Sus objetivos y alcances se han delineado no sólo en función de parámetros y necesidades internas, sino también como consecuencia de pautas que impone el desarrollo internacional. El que diversas naciones hayan experimentado procesos afines en el deterioro de sus condiciones de vida a partir de las últimas tres décadas del siglo XX, demuestra que la Política Social comparte rasgos dados por la especificidad de la Política Económica de cada país.

En México, la Política Social muestra tres etapas claramente definidas (véase cuadro 1):

cada una se encuentra orientada por las políticas económicas dominantes en curso. La primera corresponde al periodo posrevolucionario; la segunda al experimentado a partir de la década de los cuarenta y hasta los setenta; la tercera inicia en los ochenta, con la denominada Reforma Política del Estado, resultado del cambio de modelo económico impuesto por el proceso de economía abierta y de la reorientación de la Política Económica interna derivado del ajuste estructural.

El origen de la Política Social mexicana se encuentra marcada desde el periodo posrevolucionario, con la orientación de contenidos de la Constitución Política de 1917, desde lo cual intenta corresponder a las demandas sociales de la Revolución mexicana. El Estado reconoce los derechos sociales e instaura medidas para revertir las desigualdades y rezagos sociales que aquejaban al país, principalmente en el campo, y ser garante de derechos.

En esta etapa la Política Social no fue integral, como en el caso de la experiencia europea, ya que se buscaba hacer valer los derechos constitucionales más allá de su cobertura universal. Sin embargo, debido a que integró derechos sociales básicos, representa un avance en justicia social y es una pieza clave para la conformación de un proyecto de desarrollo industrial nacional.

La segunda fase aparece con la consolidación del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, a partir de los años cuarenta y hasta finales de los años setenta del siglo XX. Si bien en la etapa previa buscó asegurar la provisión de los derechos sociales básicos, esta nueva fase se orientó a fortalecer la industrialización y el desarrollo tecnológico nacional. El impulso a un proyecto estratégico-nacional de crecimiento exigió la creación de instituciones que garantizaran el funcionamiento de redes corporativas y la distribución de los beneficios, pero que además operaran otros instrumentos de redistribución. En esencia, se buscaba brindar un marco institucional-redistributivo.

Esta etapa coincide con la Segunda Guerra Mundial, la cual generó un incrementó en la demanda de bienes de exportación, básicamente hacia el mercado norteamericano. Este incremento permitió al Estado mexicano generar un plan de inversión orientado a crear la infraestructura básica que exigía el proyecto de industrialización y desarrollo del mercado interno estimulado por los mayores ingresos fiscales procedentes del comercio. La bonanza logró afianzar el marco institucional para brindar los servicios sociales básicos a la población.

Debido a su connotación industrial concentrada, el proceso de crecimiento provocó desigualdades sectoriales, principalmente en el sector agrícola, que, si bien lograba generar excedentes para afianzar el desarrollo, posteriormente entró en rezago y crisis. Ello generó un éxodo masivo de campesinos hacia los centros urbanos, provocando grandes contrastes en el crecimiento de las ciudades. La década de los cincuenta obligó a una reorientación de la Política Económica y Social, para responder ahora a la problemática generada por el llamado proceso de urbanización salvaje, básicamente en los casos de la Ciudad de México, Monterrey y Guadalajara.

La transición de un patrón de asentamiento predominante rural hacia otro urbano generó cambios significativos en los estilos de vida, en las estructuras familiares y el consumo de los hogares, que desembocaron en una transformación de las necesidades sociales y en la alteración de los parámetros mínimos de bienestar. El Estado estableció lineamientos para atender las necesidades mediante la racionalización del gasto social.

Los desequilibrios sectoriales propiciaron el agotamiento del modelo de industrialización. La excesiva protección del Estado, que desembocó en menores niveles de competitividad de las empresas nacionales, y la inequitativa distribución regional de los ingresos, que empezaba ya a generar descontento social, fueron algunos de los factores que frenaron la dinámica económica precedente y la irradiación de beneficios sociales.

El deterioro sistemático del nivel de vida de la población a partir de los años setenta, resultado del bajo ritmo de crecimiento y la agudización de las desigualdades sociales, reorientó nuevamente la Política Social. Ante la inestabilidad experimentada en el país, el Estado implementó los Programas de Inversiones Públicas en Desarrollo Rural (PRIDER) en 1973, y más tarde la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas (Coplamar), a fin de resarcir los rezagos sociales en las zonas rurales. De igual manera, la apertura del Sistema de Tiendas Rurales así como el Sistema Alimentario Mexicano (sam) en 1980, lo cual mostraba la clara preocupación por el aumento de la pobreza en las zonas rurales.

Para contrarrestar los efectos de la deuda de los años ochenta se imple- mentaron progra-

mas de ajuste estructural, provocando un cambio radical en la Política Económica y consecuentemente en la Social. Esto posibilitó la Reforma del Estado, lo cual inicia la tercera etapa de las políticas sociales en México, caracterizadas por ser más selectivas *y* diferenciadas al focalizar *y* racionalizar los recursos públicos, pero, sobre todo, por la atención social de tipo individualizado ante la hegemonía del modelo de economía abierta. En ese sentido, el conjunto de programas sociales gestados desde la primera mitad de la década de los setenta y que integraban primordialmente al PRIDER y a la Coplamar, fueron reorientados y convertidos en Programas de Desarrollo Regional.

A principios de los años noventa, la Política Económica de orden global delimitó los alcances de la Política Social en México, y transformó tanto el contenido como el sentido social de los programas. Prueba de ello es el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), que surgió a finales de los años ochenta y en su tránsito a los años noventa se orientó a una población definida como pobres extremos. Este programa buscó atender las necesidades más apremiantes en materia de alimentación, vivienda, educación y salud de la población integrada por los pobres urbanos, campesinos de escasos recursos y grupos indígenas. También intentó realizar proyectos de colaboración con los beneficiarios del programa, estableciendo mecanismos de obligación y responsabilidad compartida. A través de ello el gobierno federal aportó recursos técnicos y financieros y los beneficiados algunos tipos de trabajo como faenas comunitarias. Otro de los objetivos planteados fue el de mejorar la infraestructura agropecuaria rezagada.

En 1997 se gestó el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa), el cual combinó apoyos en educación, salud y alimentación, a fin de formar capital humano en comunidades y familias pobres. El objetivo era romper círculos intergeneracionales de pobreza extrema, asociados con elevados niveles de desnutrición, mortalidad infantil, deserción escolar y bajas posibilidades de acceso a la salud. En la práctica no representó una opción más allá de un programa de transferencias focalizadas; de igual manera estuvo sujeto a evaluaciones periódicas a través de encuestas aplicadas a sus beneficiarios.

Al inicio del presente siglo y hasta mediados de 2014, la Política Social se rigió por el Programa Oportunidades que representó una extensión de Pronasol. El rasgo distintivo fue la ampliación del rango de cobertura a localidades urbanas y además, a la población en extrema pobreza que padece los más altos índices de desnutrición, marginación y rezago social. En ese sentido, buscó incrementar las capacidades de sus integrantes y ampliar posibilidades de mejores niveles de bienestar mediante su escolarización, salud y nutrición.

Más recientemente se instauró el Programa Prospera, principal estrategia del gobierno federal actual para el combate a la pobreza. Aunque se mantiene el mismo esquema de beneficios para aquellos que se encontraban inscritos en Oportunidades, el reciente programa adiciona apoyos en cuanto a becas universitarias, créditos y acceso a programas emprendedores, además de raciones alimentarias directas mediante la Cruzada contra el Hambre.

Si bien se han implementado en México programas orientados a combatir la pobreza y reducir las desigualdades, los indicadores que miden el bienestar muestran un deterioro sistemático y el fracaso, visto por el incremento sin precedentes de la pobreza, de los programas sociales surgidos del proceso de economía abierta, donde la Política Social deja de cumplir su función histórica como mecanismo de contrapeso ante las adversidades del desarrollo económico.

La vulnerabilidad de los indicadores en México bajo el modelo de economía abierta: saldos del desequilibrio

Si bien la medición de los indicadores económico-sociales permite la generación de información y toma de decisiones, las debacles de éstos desde hace 30 años no representan todavía para el Estado un motivo suficiente para cambiar el rumbo de la Política Económica prevaleciente. En comparación con otros países, México ha profundizado las directrices del modelo de economía abierta y agudizado los desequilibrios en distintas esferas de la vida social.

La decisión de priorizar el control de la inflación sobre el crecimiento económico es un factor que explica el pobre desempeño del Producto Interno Bruto (PIB). Durante el periodo 1990-2012 mantuvo una tasa de crecimiento promedio inferior al 2%, que resulta insuficiente para compensar la variación en otras variables vinculadas con el bienestar. La inequidad en su distribución marcó las disparidades regionales y profundizó las desigualdades sociales al interior del país. La región centro concentra el 59.6% de la riqueza generada entre 1993 y 2012, mientras que la región norte

y la sur tienen una participación del 29.89 y 10.95% respectivamente. Del total de las entidades, nueve concentran el 62% de la riqueza, pero de estas últimas, tan sólo el Distrito Federal y el Estado de México registran una participación del 32%. En contraste los estados de Hidalgo, Quintana Roo, Morelos, Aguascalientes, Yucatán, Guerrero, Oaxaca, Durango, Zacatecas, Baja California Sur, Colima, Tlaxcala y Nayarit, de manera conjunta, reportan el 14%, denotando la desigualdad en la distribución territorial del crecimiento.

El crecimiento demográfico exhibe una distribución similar. De acuerdo con los Censos de Población y Vivienda, entre 1990 y 2010 se presentó un aumento de población: el número de habitantes sumó más de 30 millones, a pesar de una baja en la tasa de natalidad.

Respecto a su distribución regional, encontramos una clara concentración en el centro del país, con una densidad demográfica del 59.6%, seguida de la región norte con 26.4% y, finalmente, la sur con 14.3%. Existe una mayor polarización en la distribución por entidad federativa; el Distrito Federal y el Estado de México albergan una quinta parte de la población con 13.09 y .92% respectivamente, sin embargo, los estados de Campeche, Colima y Baja California Sur participan sólo con 0.71, 0.55 y 0.46% respectivamente.

Si bien el crecimiento demográfico ha sido relativamente frenado con políticas de control natal para compensar los efectos de los bajos niveles de crecimiento económico, el costo del ajuste estructural ha recaído sobre los hogares mexicanos, expresándose en una desigual distribución del ingreso, la inalterada composición de la estructura salarial, la pérdida del poder adquisitivo, el aumento del desempleo, el ensanchamiento de la magnitud de la pobreza, pero además, en la reducción del gasto público y del gasto social, que ha provocado un desmantelamiento de los programas de asistencia social y una reducción en las transferencias.

Una evidencia de las repercusiones del desequilibrio entre Política Económica y Política Social es la persistente concentración de la riqueza que desde 1990 no registra cambios la distribución del ingreso. Los datos de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) 2012 muestran que actualmente los últimos deciles de ingreso en los hogares (VIII, IX y X), concentran el 62.7% de los ingresos corrientes totales, mientras que el restante 70% (deciles I al VII), donde se ubican casi dos terceras partes de la población, absorbieron sólo el 37.3% (véase cuadro 3). Lo que ha provocado que capas más amplias de población sacrifiquen su consumo para compensar las restricciones del gasto, lo que lleva al deterioro en casi todos los componentes del bienestar, principalmente la alimentación.

La constitución de la Población Económicamente Activa (PEA) es otro elemento que, si bien se ha modificado desde 1995, en términos de composición y estructura salarial, no cuenta con un nivel de vida aceptable debido a que el carácter restrictivo de la Política Económica impide crear empleos suficientes para satisfacer las crecientes demandas del mercado laboral. Esto lleva a la PEA excedente a incorporarse a la economía informal, donde recibe ingresos precarios. Entre 1995 y 2012, los ingresos de la pea en promedio se ubicaron en un rango de percepciones de entre dos y cinco Salarios Mínimos Mensuales (SMM), a diferencia de los 10 años precedentes que osciló entre uno y dos SMM, esta relativa mejoría no refleja mayor bienestar porque más del 70% de la pea ocupada no se ubica arriba de esos niveles salariales, lo cual establece límites estructurales en cuanto a posibilidades de reproducción, si lo ubicamos por los costos de acceso a los satisfactores mínimos que no tiene compensación en las transferencias de políticas sociales.

Mientras que en 1995 el 19.10% de la pea ocupada se mantuvo bajo rangos de ingreso de un SMM, para el 2012 conformó solo el 13.93%. Entre la que oscilaba entre uno y dos SMM se presenció un descenso al caer de 31 a 23-39%. En contraste, el rango de percepción salarial de dos a tres SMM, así como los que se ubican de tres hasta cinco SMM, aumentaron de manera importante.

La composición salarial del país también se afectó en términos absolutos y repercute en el incremento de la tasa de desempleo. Esta última ha mantenido una relativa volatilidad. En 1995 registró hasta 6.1% como consecuencia de la crisis económica desatada a finales de 1994; en años posteriores osciló por debajo del 4%, pero a partir de 2008, por influencia de la crisis económica mundial la intensificación de las políticas de libre mercado, repuntó por arriba del 4.5%.

Otro factor explicativo de los límites de la composición salarial para mejorar el nivel de bienestar de los hogares mexicanos radica en la pérdida del poder adquisitivo, consecuencia de la contención y el ajuste del salario para alcanzar los objetivos de la estrategia macroeconómica vigente. La contención salarial por debajo de los incrementos inflacionarios constituye la causa estructural que explica la pérdida del poder de compra y de las restricciones al gasto de los hogares que ha disminuido 42% en términos reales entre 1990 y 2012 e implica un comportamiento paralelo al incremento de los niveles de pobreza y pobreza extrema.

Según datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval), entre 1992 y 2012 el número de personas en condiciones de pobreza, medidas a través del ingreso, aumentó significativamente: la pobreza alimentaria creció el 24.27%, la de capacidades un 27.59% y finalmente, la de patrimonio se incrementó en un 37.97%. Sin embargo, uno de los saldos más desfavorables de la actual Política Económica es que 19.70% de la población nacional no cuenta con los recursos suficientes para acceder a una Canasta Básica Alimentaria (CBA), lo que provoca desequilibrios multidimensionales y representa ya un factor claro de la desigualdad económica.

Si bien el Estado mexicano, en su intento por resolver los desequilibrios internos generados por las asimetrías en el desarrollo económico y por la actual forma de conducir la Política Económica, ha implementado mecanismos orientados a la reasignación del ingreso mediante el gasto social, estos no podrán ser suficientes dados los desequilibrios estructurales presentes entre un crecimiento lento y el incremento de las dimensiones de la problemática social.

La posibilidad de respuesta de la Política Social se ha visto mermada por la reducción del gasto público y del gasto social, pero sobre todo por el papel marginal que tiene dentro de la agenda del desarrollo nacional. Si bien durante los años noventa el rubro presentaba crecimientos anuales por encima del 20%, al inicio del presente siglo no ha reportado aumentos mayores al 15%. En

2010 y 2011 apenas se lograron incrementos del 10%, y en los dos últimos años no han rebasado el 7.5%.

Lo anterior es reflejo de las limitantes que la actual Política Económica ha impuesto a la Política Social y la incapacidad de esta última para compensar las afectaciones sociales. Resultado de ello es la reducción en la provisión de bienes y servicios públicos, que han sido reorientados con transferencias indirectas y paulatinas hacia el sector privado, el cual oferta ahora los principales rubros de bienestar. Esto responde a la mayor demanda generada por el aumento demográfico, pero se limita a estratos reducidos de población que de por sí cuentan con recursos adicionales para su acceso.

Conclusiones

La apertura comercial y las reformas estructurales han marcado un parte aguas en el rumbo de la economía nacional a partir de la reducción de las funciones del Estado nacional impuesta por las políticas de corte neoliberal. Los efectos directos son la reorientación acotada de la Política Económica que llevaron a una focalización de la Política Social ante la reducción del gasto público. Con ello, el Estado Nacional abandonó la función de promotor del desarrollo que mantuvo durante la vigencia del modelo de industrialización por sustitución de importaciones. Las directrices del modelo de economía abierta, aplicados en la conducción de la Política Económica, han reducido las posibilidades de cobertura de la atención social, obligado a maximizar los recursos y también a restringir los beneficios que puede traer una distribución equitativa de la riqueza.

Si bien se buscó paliar los efectos derivados de la crisis de la deuda a través de un plan de estabilización, la evidencia empírica muestra que la economía, por el contrario, se ha desestabilizado; el crecimiento económico paralizado y los costos de dicha desestabilización han recaído esencialmente sobre los hogares, aumentando las cifras de población en condiciones de pobreza. La concentración del ingreso, la tasa de desempleo, los desequilibrios macroeconómicos *y* las crisis recurrentes, junto con el aumento de la pobreza *y* la desigualdad social, denotan la necesidad de reorientar el proyecto de desarrollo nacional hacia una distribución más justa que lleven a mejorar sustancialmente las condiciones de bienestar.

La influencia de los lineamientos de la actual Política Económica de orden global, no sólo ha mostrado su incapacidad para crear condiciones de bienestar, sino, además, ha neutralizado los efectos de la Política Social, la cual hoy en día se limita a tratar de contener el descontento social de la población marginada del país, aunque la violencia social se incrementó a niveles sin precedentes y tiene sus orígenes en la implementación de un modelo económico concentrador. Prueba de ello es que, si bien han aumentado los recursos para el combate a la pobreza y desigualdad social, paradójicamente, su nivel y magnitud también se ha incrementado. De esta manera, la realidad histórica demanda una transformación inmediata tanto de la Política Económica como de la Política Social, de lo contrario los costos sociales seguirán incrementándose y cobrarán su factura vulnerando la propia seguridad nacional.

La Política Social en México:

Un Enfoque Descentralizador con Fines de Adaptación

Francisco Moyado Estrada[1]

Conceptos y modelos de política social

La política social constituye el conjunto de programas institucionales que desarrollan el Estado y su administración pública para fortalecer el nivel de vida de la población, principalmente en áreas como educación, salud, vivienda, seguridad social y empleo. El tránsito hacia la institucionalización de la política social ocurre con el surgimiento del Estado moderno. En sus orígenes tuvo un carácter subsidiario y se ejercía junto con una política económica de fomento para eliminar lo que se consideraba como '"deficiencias transitorias" de un sistema autorregulado; mientras que tradicionalmente el Estado se encargaba de atender, en términos asistenciales, a pequeños grupos que habitaban en condiciones de indigencia, con el fracaso de este sistema, y ya en la era del Estado moderno, se fueron retomando paulatinamente aspectos como la seguridad social, la instrucción básica y más adelante políticas nacionales de empleo y vivienda.

En efecto, la política social tuvo en un principio un carácter asistencial y correctivo de los desajustes generados por la economía. Así lo demuestra el tipo de instituciones creadas para su instrumentación. Estas cumplían más un papel caritativo y solidario que una verdadera intención de mejorar las condiciones de vida de los grupos más desprotegidos.

Conforme avanza el capitalismo se vislumbra que la elevación de los niveles de vida, como condición histórica para su reproducción, exige sobrepasar los límites del liberalismo y la caridad. El Estado moderno asume la tarea del bienestar social y la introduce en la agenda gubernamental; realiza funciones asistenciales y aumenta el gasto social. La política social se convierte así en una tarea permanente del Estado, programada y sistemáticamente articulada para sortear y reducir el crecimiento de la desigualdad social. Esto significa que el análisis del surgimiento de la política social como tarea del Estado implica remitirse tanto a las propias funciones de éste, como a los problemas inherentes al sistema de producción, lo que Clauss Offe llamaría establecer una conexión funcional entre actividad estatal y problemas estructurales de una formación social (capitalista).

Dentro del sistema capitalista existen diferentes modelos de gestión de la política social. Richard Titmus describe tres modelos básicos:

Modelo residual de la política social de bienestar. El primer modelo parte del principio de la existencia de caminos "naturales" por medio de los cuales satisfacen los individuos sus necesidades: el mercado y la familia.

1 Moyado Estrada, Francisco. La política social en México: enfoque descentralizador con fines de adaptación. En: Revista Estudios políticos. No. 12. Cuarta época, julio-septiembre de 1996. Págs. 132-150

Las instituciones de bienestar social tienen más bien un carácter temporal y funcionan si esos dos caminos llegan a desaparecer. En realidad, dentro de este modelo el Estado de bienestar debe enseñar a los individuos a convivir sin él.

Modelo de la política social basado en el logro personal Dentro de este modelo se considera a las instituciones de bienestar social como auxiliares del sistema económico. Supone que las necesidades deben satisfacerse de acuerdo con los méritos en el trabajo y la productividad. El modelo está basado en teorías económicas y psicológicas que destacan los incentivos, el esfuerzo y la recompensa, así como las lealtades de clase y de grupo.

Modelo de política social institucional-redistributivo. En este modelo se considera el bienestar como algo básico del sistema social; la política social proporciona servicios simultáneos al funcionamiento del mercado de acuerdo con el principio de necesidades. Es decir, el modelo supone que las relaciones de mercado son insuficientes para garantizar la satisfacción plena de las necesidades sociales y por ello el bienestar se desarrolla como complemento.

El modelo está basado en teorías del desarrollo económico y en parte en el principio de igualdad social. Es un modelo que considera la política social como una necesidad histórica e incorpora esquemas de distribución social de la riqueza. Dichos esquemas de redistribución buscan por una parte la protección de los ingresos del trabajador y por otro el establecimiento de impuestos sobre la renta a fin de fortalecer la demanda y prevenir las necesidades sociales.

La política social en México ha transitado de un modelo institucional redistribuitivo a un modelo basado en el logro personal. Si bien, esta afirmación parece tajante, lo cierto es que la gestión del bienestar social ha fluctuado entre estas dos formas, inclinándose en los últimos años hacia el segundo modelo, a través de una serie de programas sociales focalizados. Ello puede demostrarse a través del análisis de las diferentes etapas del desarrollo de la política social.

Institucionalización de la política social, 1917-1940

El proyecto de nación dibujado en la Constitución de 1917, dio origen a un nuevo estilo en la gestión de la política social en México; las antiguas ideas de asistencia y beneficiencia se transformaron dando paso a la seguridad social como síntesis de las aspiraciones del Estado pos-revolucionario. La lucha por los derechos sociales dio paso al establecimiento de un marco institucional para hacer de la justicia y el bienestar social dos prioridades de la política gubernamental.

La institucionalización de los derechos sociales avanzó a través de la siguiente ruta: Constitucionalización del derecho social. Regulación del derecho social a través de leyes y códigos detallados. Creación de una estructura institucional dependiente directa e indirectamente del Poder Ejecutivo. Corporativizarían de los integrantes del sector social.

Hasta el final de la década de los años treinta el Estado en materia de política social se concreta a definir las bases legales de su operación en función de las necesidades de seguridad que va demandando la clase trabajadora y el incipiente desarrollo industrial.

Ornar Guerrero sostiene que es a partir de 1934 cuando nace propiamente la administración del bienestar social con la creación de instituciones como la Secretaría de Asistencia Pública y la adscripción de materias como la seguridad social, la previsión social y la seguridad industrial en el Departamento del Trabajo, dependencia responsable de la aplicación de la Ley Federal del Trabajo. Para este autor la Revolución de 1910 hizo posible que la administración de la vida social fuese la característica principal del Estado mexicano entre 1917 y 1940.

La política social ligada al desarrollo industrial

A partir de 1940, la política y la seguridad sociales estarán ligadas estrechamente al desarrollo industrial y su instrumentación acorde con el tipo de intervención del Estado en la economía. Con la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), las acciones en materia de bienestar social dejaron sentir sus efectos en el ámbito laboral y las prestaciones sociales.[10] La inclusión en las leyes orgánicas de estas dos instituciones, de la necesidad de otorgar atención médica en el primero y segundo nivel de atención, prestaciones sociales, así como organizar actividades recreativas para los trabajadores y sus familias, representaron por mucho tiempo una importante base del bienestar social en nuestro país.

De esta forma, como señalan González Tiburcio y Cordera Campos: En tanto el crecimiento de la economía permitió mayores empleos, amplios grupos sociales resultaron beneficiados de este patrón de seguridad social. Ello, sin embargo, limitó y definió su evolución siendo este en general gradual y desigual por grupos y regiones.

La política social base de legitimación del Estado, 1958-1982

Los problemas sociales que surgieron en 1958 obligaron al gobierno a efectuar un cambio en la política laboral, con el fin de extender la seguridad social y las prestaciones sociales; como parte de este cambio se incrementaron los ingresos de los sectores medios. Entre 1950 y 1963 el nivel absoluto del ingreso familiar pasó de 928 pesos a 1821 mensuales. El número de derechohabientes del IMSS, pasó de 899,504 en 1958 a 2,191,160 en 1965. Sin duda, la ampliación de los beneficios sociales redituó a un régimen urgido de apoyo social ante la represión de los conflictos recientes. En adelante la política social dejó sentir sus beneficios en favor de la clase trabajadora a condición de participar en las organizaciones sindicales oficiales; así la política social se constituyó en pilar de la legitimidad del Estado, manifestándose a través del corporativismo mismo, rasgo esencial del Estado benefactor.

A partir de los años setenta, el desarrollo institucional en materia de bienestar social creció de manera importante. La enorme cantidad de instituciones reflejaba la intención del gobierno en tumo por atender a todos los sectores sociales a través de políticas y programas de bienestar, las cuales respondían a la necesidad de recuperar el apoyo social que se había perdido hacia finales de la década anterior. Ciertamente cada vez más ciudadanos accedían a los beneficios de la política social, pero al mismo tiempo, la gestión del bienestar social se desvinculaba de los ámbitos económico-productivos para responder a principios políticos relacionados con la legitimidad del régimen.

Con el COPLAMAR y el SAM, por ejemplo, el gobierno de López Portillo pretendió resolver los problemas de marginalidad y pobreza que se empezaban a agravar en distintas regiones del país, a raíz de la crisis del modelo económico que se había iniciado desde principios de la década. El auge petrolero permitió desplegar importantes acciones en el área de bienestar social, sin embargo, al continuar careciendo de una base productiva repercutió en el crecimiento del déficit fiscal del Estado. De esta forma, con el advenimiento de la crisis de 1982 fue necesario replantear tanto la función del Estado como el enfoque de la política social.

Las políticas sociales en los años ochenta

El gobierno de Miguel de la Madrid con el afán de lograr una sociedad más igualitaria elevó a rango constitucional el derecho a la salud, expidió una nueva ley de salud, se diseñaron los Programas Nacional de Educación, Cultura, Deporte, Recreación, Salud y Alimentación. Asimismo, se llevó a cabo la descentralización de los servicios de salud hacia 14 entidades federativas.

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 señalaba que la reforma estructural y el ajuste económico provocados por la crisis, requerían la satisfacción de las necesidades básicas de las mayorías y el apoyo al mercado interno en las áreas de alimentación, vivienda, educación, salud y asistencia social. Pero también recalcaba que la satisfacción de estas necesidades se daría en función de la recuperación del crecimiento económico.

Así el gobierno establecía que mientras la crisis persistiera tendría que postergarse la justicia social. Asimismo, advertía que el mejoramiento de los niveles de vida no se daría en el corto plazo, debido básicamente al estancamiento productivo y a la incapacidad para generar empleos, estos últimos como base para mejorar los ingresos y el nivel de vida.

Durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari se propuso, a través del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, el incremento del nivel de vida por medio de la creación de empleos bien remunerados y el incremento de los salarios reales con base en el aumento de la demanda dé trabajo, la productividad y el equilibrio de los factores de la producción. Asimismo, se reafirmó el compromiso del Estado para fortalecer la prestación de los servicios sociales básicos como seguridad pública, vivienda, educación, salud, servicios públicos, abasto, alimentación y otros aspectos que permitieran el mejoramiento del bienestar de la población, como la protección del medio ambiente y el equilibrio ecológico. Dentro de las prioridades de la política social, se planteó el combate a la pobreza para lo cual se diseñó el Programa Nacional de Solidaridad con los siguientes objetivos:

Mejorar las condiciones de vida de los grupos campesinos, indígenas y colonos populares.

Promover el desarrollo regional y equilibrado y crear las condiciones para el mejoramiento productivo de los niveles de vida de la población.

Promover y fortalecer la participación y la gestión de las organizaciones sociales y de las autoridades locales.

Es necesario recalcar que durante la década de los ochenta, el incremento del desempleo y la contracción del gasto social provocó que la política social institucional, ligada al empleo, disminuyera su nivel de cobertura y transformara sus formas tradicionales de gestión. Así, mientras por un lado la política social en áreas como la educación, la salud, la alimentación y la vivienda, experimentó una disminución en sus recursos, por otro lado, crecía un importante sector de la población, demandante de políticas de bienestar, pero al margen de la ocupación formal, producto de la crisis y el estancamiento productivo característico de la década.

Transformación de la política social: hacia la focalización de los programas sociales

En los años ochenta las tradicionales políticas de bienestar social dan muestras de un profundo deterioro y agotamiento que se expresa en la disminución de empleos, la reducción del gasto social y una pérdida creciente del poder adquisitivo desde 1982. En consecuencia, el estilo de la gestión de las políticas sociales caracterizado por la Universalidad y el Corporativismo muestran durante estos años importantes signos de transformación.

El crecimiento del desempleo, de las actividades informales y de los grupos sociales, urbanos y rurales, al margen de las instituciones encargadas de la implementación de las políticas sociales, así como la reducción de los recursos gubernamentales para atender estas políticas, dieron como resultado el diseño de una serie de programas emergentes y focalizados enmarcados en las diferentes áreas del bienestar social durante la década 1980-1990.

Este conjunto de programas se enmarca dentro de una estrategia de idealización, es decir, se orientaron hacia los grupos más necesitados y se privilegiaron las formas de organización y participación popular para su implementación. Aunque fueron programas con una importante asignación de recursos, sus resultados en términos de combate a la desigualdad y la pobreza fueron de mínimo impacto, debido al contexto de crisis en el que se desarrollaron.

La gran lección de estos programas fue qué la política social para ser efectiva debería, además de construir bases productivas sólidas, involucrar de manera importante la participación social y emprender su descentralización hacia el nivel regional y local para fortalecer la participación de estos espacios de gobierno.

La política social había sido tradicionalmente una política centralizada, prestada directamente por la administración central y sus órganos territoriales desconcentrados de forma homogénea y con pretensiones universalistas. En la actualidad, sin embargo, existen fuertes estímulos en favor de la descentralización y desconcentración de los servicios sociales, que tienen que ver no solamente con argumentos ideológicos, sino también políticos, económicos y con la propia lógica de las prestaciones sociales.

En general la implementación de la política social desde el gobierno central ha enfrentado los siguientes obstáculos:

En primer lugar, una tendencia a nivel macro que consiste en la preminencia de las perspectivas tecnológicas y económicas por sobre lo social.

En segundo término, una tendencia a nivel micro que se relaciona con las inercias centralistas, como señala Ricardo Uvalle, se trata de una “herencia” que se resiste a morir y que detiene el proceso de avance de la descentralización.

Por otra parte, encontramos la descoordinación intersectorial que se produce como consecuencia de la dispersión de las políticas y programas institucionales.

Duplicidad de acciones producto de la dispersión y la falta de una planeación intersectorial en la materia.

La carencia de instrumentos de evaluación que busquen la medición del impacto y no el vo-

lumen de acciones desplegadas durante la gestión de los programas.

Falta de innovación en los mecanismos de formulación e implementación de los programas sociales.

Carencia de mecanismos de control que sometan a los programas sociales a un proceso de ajuste constante.

Inequidad en la distribución de los servicios sociales.

Escasa capacidad gerencial por parte de los implementadores.

La política social de los noventa: hacia la descentralización

Al tanto quizás de esta situación y como producto de un reclamo constante de los gobiernos estatales y municipales, en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, el gobierno federal ha propuesto la descentralización de las políticas de combate a la pobreza, con el fin de que para 1998, éste sólo conserve la función rectora, impulsando además una política de desconcentración y fortalecimiento de los instrumentos de coordinación intergubemamental.

De esta forma los objetivos de la política social se han formulado en los siguientes términos:

Propiciar la igualdad de oportunidades y de condiciones que aseguren a la población el disfrute de los derechos individuales y sociales consagrados en la Constitución, elevar los niveles de bienestar y la calidad de vida de los mexicanos; y de manera prioritaria disminuir la pobreza y la exclusión social.

Como todos sabemos la política de combate a la pobreza (el conjunto de programas que se manejaban a través de PRONASOL), se ha transformado en la Alianza para el Bienestar, con el propósito de concentrar la política social en regiones prioritarias, y en los grupos más pobres, a través de un esquema descentralizado.

Es importante destacar que tanto la creación de empleos como el mejoramiento de los ingresos, son elementos que constituyen la base de la nueva política social elementos que se habían dejado de lado y condición para establecer un marco de oportunidades equitativas y el mejoramiento en la calidad de los servicios sociales básicos.

Descentralización, reforma del Estado y federalismo

La descentralización político-administrativa ha adquirido pues, un nuevo impulso en el marco de la reforma del Estado, ya que constituye el instrumento más apropiado para la revitalización de nuestro federalismo frente a los ‘rendimientos decrecientes de la centralización enraizada en nuestra cultura política y para hacer frente a las necesidades del desarrollo social.

El proceso de redemocratización de la sociedad conduce a cambios, exigiendo la descentralización y la municipalización como alternativas para la consistencia y la competencia eficacia técnica y equidad social en la atención de las demandas sociales, vale decir, se aprecia una fuerte tendencia en cuanto a concebir la descentralización como un proceso que marca la verdadera reforma del Estado, y que está asociada al ambiente de reforma del orden democrático y a la reflexión sobre las transformaciones de las propias relaciones entre Estado y sociedad.

En efecto, desde una perspectiva política, la descentralización, dentro de una democracia moderna supone el autogobierno local y efectivo y la redistribución del poder del Estado; la cuestión fundamental es plantear un esquema claro de distribución de competencias entre las diferentes instancias gubernamentales y crear los canales institucionales para fortalecer la participación ciudadana en las decisiones y acciones del gobierno.

La descentralización significa la transferencia de funciones o competencias de la “persona jurídica estatal” a otras “personas jurídicas públicas”, estás últimas pueden ser territoriales (gobiernos locales) o institucionales (organismos descentralizados). Es importante no confundir la descentralización con la desconcentración, pues este segundo término se refiere a la transferencia de funciones entre organismos de una misma persona jurídica, su efecto es aumentar los poderes territoriales del Estado, pero no afecta el poder del propio Estado ni implica una mayor participación de los ciudadanos.

Esto no significa que haya contraposición entre los dos conceptos; por el contrario, tienen un carácter complementario en el sentido de que una descentralización de recursos, políticas y programas sociales hacia los estados y municipios tiene que acompañarse de una política de desconcentración de la administración pública federal para vincularla más con la ciudadanía.

Sólo en este marco la descentralización puede contribuir a la equidad y al impulso de la participación ciudadana en la gestión pública, a la organización y el desarrollo de la sociedad civil y en suma al fortalecimiento del aparato estatal.

En suma, la descentralización para ser efectiva supone una serie de condiciones que a continuación se enumeran:

Entenderla como una oportunidad para redistribuir el poder en sus matices económicos, político, social y cultural", esta condición supone fundamentalmente que el gobierno federal asuma el compromiso de revitalizar las regiones y las localidades, cediendo a los gobiernos locales atribuciones y funciones políticas, económicas y administrativas.

Transferir a las entidades federativas atribuciones, recursos y organismos que ellas puedan administrar, no se trata de saturar a los gobiernos locales con atribuciones que no puedan ejercer, sino atender a sus capacidades institucionales, económicas y financieras para determinar qué tipo de funciones pueden ejercer eficazmente.

Que las entidades federativas transfieran a los municipios facultades para fortalecer su autonomía y capacidad de administración", es evidente que la centralización se reproduce en las diversas esferas políticas del país, por ello al interior de las entidades federativas, se precisa también de un proceso de descentralización de funciones que permitan fortalecer la capacidad institucional de los municipios.

Que las administraciones estatales y municipales sean reformadas y modernizadas", asumir y desarrollar eficazmente las funciones descentralizadas, exige un proceso de reforma y modernización de las administraciones locales a fin de simplificar y desburocratizar sus procesos internos.

Que el municipio sea considerado como centro de poder donde la sociedad organiza intereses comunes, no mera instancia encargada de atender y propiciar servicios, el reconocimiento del municipio como poder político, supone el fortalecimiento de sus funciones ejecutivas, legislativas y judiciales. Este proceso se enriquecería con mayores capacidades para diseñar programas, aplicar recursos y darse el marco normativo adecuado a su contexto político administrativo.

Modelo para la descentralización de la política social a nivel regional y local

En virtud de que la descentralización de las políticas sociales debe ser un proceso que permita una coordinación flexible entre los tres órdenes de gobierno, se propone descentralizar las cuatro áreas básicas de la política social (salud, educación, alimentación y vivienda) a través de Sistemas Estatales de Desarrollo Social que a su vez se subdividan en Sistemas Microrregionales o Sistemas Municipales, de acuerdo con el número de municipios en cada entidad, para cada área específica.

En este modelo de descentralización, el gobierno federal podría jugar un papel normativo-rector, por medio de una Ley Federal de Desarrollo Social. El gobierno estatal jugaría un papel de instancia idónea para la planeación, conformando un sistema estatal de desarrollo social dividido en un cierto número de jurisdicciones que pueden coincidir con el número de municipios en la entidad, cuando estos sean menores a 40, o bien establecer sistemas microrregionales en aquellos estados con más de 40 municipios, agrupando a estos dándoles cierta uniformidad.

Con base en este modelo de descentralización cada entidad federativa conformaría un Sistema Estatal de Desarrollo Social, el cual, como ámbito de planeación, estaría integrado por el gobernador del estado, su gabinete de desarrollo social, y los presidentes municipales, en su calidad de Presidentes de los Sistemas Municipales o Microrregionales por área específica.

Como habíamos señalado, los sistemas estatales estarían divididos en jurisdicciones que coincidieran con el número de municipios, cuando sean menos de 40. En caso contrario sería conveniente regionalizar la entidad, estableciendo Sistemas Microrregionales, es decir establecer conjuntos de municipios con problemáticas comunes, los cuales serían presididos por alguno de los presidentes municipales de la zona, elegido entre el resto.

En el marco del modelo propuesto, los problemas que hasta ahora ha enfrentado la implementación de la política social desde el gobierno central, se estarían eliminando. Principalmente aquellos relacionados con la duplicidad de acciones y la falta de coordinación intra e intersectorial. En consecuencia, bajo este modelo, las políticas sociales además de llegar a las regiones y grupos prioritarios, se podrían evaluar en forma consistente y en función del impacto en los niveles de vida.

Consideraciones finales

La descentralización de la política social como detonante del desarrollo regional, requiere de una serie de lineamientos que orienten la participación de estados y municipios, en forma coordinada, en la formulación e implementación de los programas específicos a nivel regional y local, en un marco de prioridades y competencias claramente delimitados.

Dentro del municipio, base de la organización político-administrativa y territorial del Estado, la descentralización encuentra importantes potencialidades para dar un nuevo rostro a la gestión de las políticas sociales por su estrecha relación con la ciudadanía en todos sus niveles.

En el marco de un nuevo modelo de gestión de las políticas sociales sus fuentes de financiamiento tendrían que consolidarse a partir de la asignación de mayores recursos para los municipios, tanto por vía de las participaciones federales, como a través de una mayor potestad tributaria para los gobiernos locales. Pero en general al ahorrarse la federación los recursos empleados en programas centrales y sectoriales y descentralizar esos recursos a los gobiernos municipales se estaría reforzando su capacidad financiera y ello permitiría mayor eficiencia en la implementación de las políticas públicas.

Políticas Sociales y Estrategias de Combate a la Pobreza en México

Enrique Valencia Lomelí[1]

El estudio de los modelos de políticas sociales

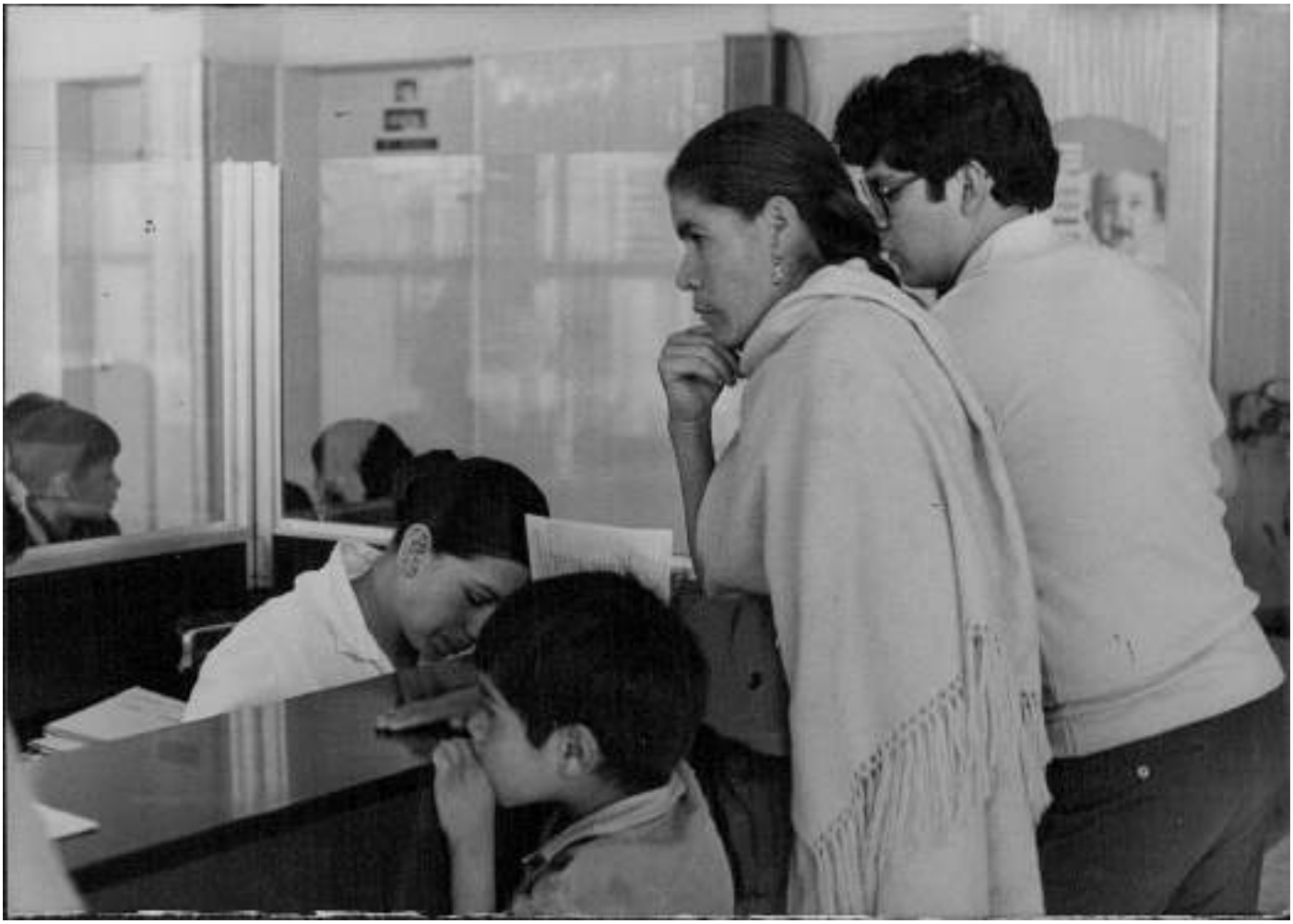
La aplicación de la lógica de modelos puede esquematizarse tomando en cuenta tres aspectos: desde nuestro punto de vista, toda política social incluye funciones u objetivos de acumulación (sostén del modelo económico vigente), de bienestar social (mejora en las condiciones de vida de la población) y de legitimación (sostén del régimen político y de la cohesión social), en el marco de una relación entre Estado-Mercado-Sociedad.

En general, el estudio de las políticas sociales ha enfatizado una de estas dimensiones y en múltiples ocasiones ha abandonado o desatendido una perspectiva más comprehensiva, aunque algunos textos incorporan esta perspectiva tridimensional al menos en forma embrionaria. Podemos destacar los siguientes énfasis en el estudio de las políticas sociales en México: El acento en el estudio de las políticas sociales que "distorsionan" o afectan negativamente los mercados y que lesionan así la solidez del modelo económico. Atkinson destaca que muchos economistas han recurrido de variadas formas a esta orientación negativa de las políticas sociales y que se ha intentado poco la consideración *positiva* de los aportes de las políticas sociales al entorno económico. Esta perspectiva negativista también se ha desarrollado en México, por ejemplo en el viejo debate entre capitalizadores y reformistas y más recientemente en las críticas desde el enfoque de mercado a las viejas políticas sociales. Varios autores consideran, desde un punto de vista teórico, lo positivo y lo negativo, pero terminan subrayando esto último, como Solís Soberón y Villagómez; y sus consideraciones positivas son limitadas al enfoque de las políticas sociales como solución a fallas de los mercados. Otro conjunto de investigaciones privilegió el estudio de la vinculación de las políticas sociales con un modelo económico de corte keynesiano/semifordista; se trataba de la política social mexicana funcional al modelo sustitutivo que permitía la creación de un círculo virtuoso económico. En todos estos casos es posible encontrar el interés prioritario en el polo que hemos llamado de acumulación.

La ruptura entre el modelo de sustitución de importaciones y el modelo económico comúnmente llamado "neoliberal", y su relación con las políticas sociales. Este aspecto ha dado origen a una buena cantidad de textos. Algunas veces, se ha hablado incluso de un nuevo modelo focalizador en México, funcional, en este caso, al nuevo proceso económico "neoliberal", que ya ha desplazado al viejo modelo. En muchos de estos casos, de nuevo se privilegia el polo de acumulación y se desatienden los otros. Lo mismo que en el anterior apartado, la perspectiva desde la que se analizan las políticas sociales es el privilegio o preeminencia de lo económico. Pro-focalizadores y anti-focalizadores pueden coincidir en una perspectiva economicista de fondo. Los ejemplos podrán ser paradójicos, pero Carlos Vilas —uno de los autores que, sin duda, insiste más en un análisis multidimensional, véase Vilas — sostiene que las características "de la política social del neoliberalismo" afectan "la capacidad de la política social para cumplir la función de legitimación"; Vilas señala que, si en "el esquema keynesiano-fordista la política social desempeñaba una función de promoción y distribución secundaria de los ingresos, en el mundo neoliberal queda prácticamente confinada a prevenir o a apagar incendios". Sin dejar de considerar los límites legitimadores de las nuevas políticas sociales, un problema puede ser concentrar de tal manera la atención en la función de sostén de acumulación que el aspecto legitimador en las nuevas políticas sociales prácticamente desaparece o es deleznable y se reduce a la compensación social. ¿Puede restringirse así la capacidad legitimadora de las nuevas propuestas? Por ejemplo, ¿no es importante analizar y comparar los alcances legitimadores de las nuevas políticas a través de las políticas de descentralización y, en algunos casos, mayor gasto municipal? ¿A través de la atención a sectores rurales desatendidos en las viejas políticas del Estado Benefactor fragmentado? ¿De la incorporación limitada y cuestionada, pero incorporación al fin, de la perspectiva de género? ¿De la crítica a las corporaciones antidemocráticas y el acercamiento a los individuos, en coherencia con la perspectiva de mercado? Si las formas de legitimación de las nuevas políticas sociales no son las mismas que en el pasado corporativo —que se soldaron en grandes acuerdos institucionales alrededor de la protección, sobre todo, a los trabajadores del sector formal— el investigador requiere estudiar cuáles son las

1 Valencia Lomelí, Enrique. Política social y estrategias de combate a la pobreza en México. En: Revista Estudios sociológicos. Año XXI. No. 61, 2003. Págs. 105-133

nuevas formas de legitimación. Convendría retomar los estudios sobre legitimidad que tanto auge tuvieron al final del periodo de Carlos Salinas (ver más adelante en esta sección el inciso *5).* No sostengo que las nuevas políticas sociales sean muy poderosas para legitimar a los regímenes políticos, pero sí que no necesariamente van a emplear únicamente los mismos procedimientos que las anteriores. Centrarse fundamentalmente en la crítica al economicismo implícito en las políticas de confianza irrestricta en el mercado —crítica necesaria— ¿no reduce la perspectiva del analista y no lo descentra del análisis de las nuevas formas de legitimación de las políticas amigables con el mercado? La percepción sobre cierto simplismo político de las estrategias "neoliberales" podría convertirse así en un obstáculo epistemológico.



El interés central en los aspectos institucionales en exámenes de las políticas sociales. Este interés dio origen a una cantidad considerable de trabajos que incorporan el concepto de Estado de Bienestar y que lo incluyen en el caso mexicano, generalmente en estudios de largos periodos. En diálogo con los estudios europeos, se concluía en el carácter incompleto del Estado de Bienestar mexicano o en la caracterización del Estado social surgido de la Revolución mexicana. Recientemente, los debates acerca de la globalización y los Estados nación llevan a revisar los límites o posibilidades de las instituciones sociales nacionales. No obstante, la conciencia en los límites de las políticas sociales tradicionales, en ocasiones la presentación de la "ruptura" entre el Estado social de la Revolución mexicana y el modelo "neoliberal" favorece una imagen idílica de los avances del viejo esquema, por ejemplo, Laurell señalaba que en el régimen de política social surgido del proyecto constitucional, que se basaba en derechos sociales, "se puede distinguir una tendencia histórica hacia la plena ciudadanía social, o sea hacia la universalización del cumplimiento de los derechos sociales".

Desde otro punto de vista teórico, algunas investigaciones se han dirigido a cuestionar el intervencionismo del Estado no sólo en la economía en general, sino también a través de las instituciones sociales; la revisión liberal del papel del Estado también llegó a las políticas sociales (la crítica al estatismo social o a los obstáculos al mercado). Hall y Amagada señalan que la intervención

pública en lo social debe ser sólo para compensar las fallas del mercado. La pugna permanente de estos “minimalistas” de la política social, los llevará a preguntarse por las reformas de las instituciones sociales centradas en la racionalidad de mercado. En este ejemplo, la atención se centra en el polo del bienestar y de sus instituciones, aunque el enfoque minimalista desde el punto de vista de las instituciones sociales es “maximalista” del mercado y de la función que hemos llamado de sostén de la acumulación. Las instituciones sociales son, desde esta perspectiva, apéndices prescindibles para resolver fallas del mercado. Lejos quedan las discusiones sobre cohesión social, con los peligros de polarización que ello conlleva, como ha analizado Cortés.

La centralidad de las instituciones sociales y de su cobertura, en una perspectiva sectorial. Se trata de enfoques históricos de la satisfacción (o insatisfacción) de las necesidades básicas y creación de instituciones y políticas dirigidas a ellas. Derivada del interés global en el Estado social o Estado de Bienestar incompleto, muchos estudios se especializaron en las aproximaciones sectoriales: instituciones educativas y rezagos-avances educativos; instituciones de salud y condiciones sanitarias; instituciones de seguridad social y cobertura o ausencia de los seguros; instituciones y políticas alimentarias y de vivienda, e indicadores de nutrición y vivienda. Desde este enfoque inductivo de las prácticas institucionales se concluyó, entre otras cuestiones, en la tensión entre los discursos universalistas de las políticas sociales mexicanas y su realidad segmentada/fragmentada. Se documentó el avance de las coberturas en la seguridad social, pero también la atención favorable a los sectores urbanos asalariados y desfavorable a los sectores rurales, a algunas regiones del país y, en especial, a sectores como los indígenas. La ponderación de las coberturas, de la dinámica de inclusión y exclusión de las instituciones sociales públicas, dio origen a las prácticas asistencialistas/filantrópicas (vinculadas/segregadas de las instituciones sociales de tendencia universalista), por cierto, insuficientemente estudiadas en México. Se enfatiza la dimensión del bienestar, aunque desde instituciones sociales específicas o desde el enfoque de la fragmentación. Algunos textos ponen en relación esta fragmentación con factores de legitimación y de fuerza política de los sectores beneficiarios: a mayor fuerza política de un sector, mayores beneficios de seguridad social. La fragmentación o los topes en las coberturas y en la atención a problemas sociales no sólo se debió a limitaciones financieras o a incapacidad de los aparatos, sino también a factores políticos poco analizados en la literatura de la política social mexicana (a diferencia del estudio del periodo salinista). Deberíamos preguntarnos si el afán por cuestionar las políticas de corte “neoliberal” y resaltar los retrocesos en relación con las políticas sociales anteriores no ha inhibido un estudio más completo e histórico de las limitaciones y avances de las políticas sociales tradicionales de México.

La mirada hacia las políticas sociales desde la óptica de la legitimidad y la búsqueda de la cohesión social. Especialmente en la segunda mitad de los años 80, las indagaciones sobre la democracia mexicana dieron origen a trabajos acerca del uso político de las políticas sociales, pero sobre todo desde el fin del sexenio de Carlos Salinas abundaron este tipo de trabajos, en relación con el Programa Nacional de Solidaridad, Pronasol. Los enfoques históricos privilegiaron los acercamientos al modelo corporativo y/o populista en el periodo sustitutivo; los límites detectados en el sistema corporativo, en el marco de exclusiones significativas de la población mexicana sobre todo en el sector rural y en los suburbios, promovieron el estudio de las nuevas formas de legitimación buscadas por los gobiernos en turno con nuevos programas para los pobres (desde el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural, PIDER, iniciado en 1973, la Coordinación Nacional para el Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, Coplamar, iniciado a su vez en 1977, y el Sistema Alimentario Mexicano, SAM, surgido en 1980, hasta el Pronasol). El acento recayó sobre la crisis del modelo corporativo y sobre los nuevos procesos de clientelismo/populismo. En estos casos, se fue privilegiando lo que hemos llamado el polo de legitimación de las políticas sociales. La mayor parte de los textos interesados en las cuestiones de legitimidad, ha insistido en la relación entre políticas sociales y régimen político; lo que aún no se ha profundizado es, por ejemplo, la relación legitimadora de éstas con las reformas económicas y de las instituciones sociales. ¿Las nuevas políticas sociales han logrado legitimar las reformas económicas de mercado? Es decir, ¿las han hecho creíbles, aceptables o concebidas como justas por los ciudadanos? ¿Qué tipo de contradicción se está dando entre las reformas económicas que exigen racionalidad en el gasto público, manejo de las instituciones sociales con criterios también de mercado y las políticas sociales que buscan consolidar los acuerdos y la cohesión sociales?

En los últimos años, se ha buscado en los estudios de las políticas sociales una complejizaría de las tipificaciones —que incorporan teóricamente, algunas de ellas, las tres dimensiones

mencionadas con anterioridad— y la incorporación de nuevas perspectivas teóricas con preocupaciones comparativas. Se ha pretendido así una ubicación del caso mexicano en el estudio más amplio de las transformaciones internacionales de las políticas sociales.

La consideración de propuestas inductivas que analizan casos nacionales y que desde ahí buscan "tipos-ideales" de políticas sociales: por ejemplo, el examen de los tres modelos de Esping-Andersen; el Estado de Bienestar residual, mínimo, lo más parecido al mercado, centrado en políticas de focalización; el Estado de Bienestar que ofrece la cobertura universal y que busca excluir al mercado de la prestación de los servicios sociales; el sistema de seguro social vinculado al empleo y con dependencia en el cuidado familiar. Las políticas sociales mexicanas pueden ser ubicadas entre el modelo corporativo (la seguridad social ligada al trabajo controlado por corporaciones aún existentes) y el modelo residual mínimo (importantes sectores excluidos del anterior esquema—campesinos pobres minifundistas, trabajadores informales en áreas urbanas y suburbanas— dejados al "mercado", a las políticas focalizadas y al clientelismo discrecional). Algunos autores insisten en la existencia de un proceso de "mercantilización" en México, sobre todo Laurell y Boltvinik; este último resalta la similaridad entre el discurso de la nueva política social en México con el modelo residual mínimo de Esping-Andersen.

La incorporación de propuestas genético-históricas del modelo de protección social. Lautier analiza la formación de los modelos europeos de protección social a partir de núcleos (función pública militar y civil; grandes firmas); la protección social paulatinamente se irá generalizando por vías a la Bismarck, a la Beveridge o híbridas, aunque permanecerán "semillas" asistenciales. Para América Latina (incluye en especial los casos de Argentina, Brasil y México), Lautier señala un proceso también construido a partir de núcleos, pero limitado en su generalización: la salarización latinoamericana no llegó al nivel de la europea. Los núcleos principales iniciales fueron los sectores público y privado (funcionarios del Estado y trabajadores de las ramas estratégicas y de las grandes firmas que producían para el mercado interno); las políticas de sustitución de importaciones, permitieron la creación de estos núcleos. El ajuste de los años ochenta y noventa no ha logrado desaparecer a estos núcleos, aunque sí los ha debilitado, de tal forma que ahora aparecen rodeados de un conjunto de trabajadores precarios de ambos sectores (por ejemplo, los subcontratados). En círculos concéntricos y cada vez más alejados del núcleo principal y de su protección, Lautier señala en orden ascendente la Corona 2 de asalariados precarizados, la Corona 3 de no asalariados estables, la Corona 4 de no asalariados instalados y la Corona 5 de inactivos. En cada corona, se encuentran excluidos de la asistencia, lo que el autor llama "the no man's land" entre la protección social y la asistencia social. El caso mexicano es ubicado por el autor como típico de esta creación de núcleos principales, asociados a varias "coronas" en las que se encuentran los excluidos tanto de los procesos de seguridad como de asistencia social; sería muy útil estudiar hasta qué punto algunos nuevos programas sociales (Progresa-Oportunidades) están tratando de llegar a estos excluidos y la eficacia de estos intentos.

La primacía del aspecto de legitimidad y cohesión social también ha provocado una nueva generación de investigaciones centradas en los conceptos de ciudadanía y derechos sociales, investigaciones y textos que van más a allá de lo meramente político pero que parten de ahí: desde esta perspectiva, las políticas sociales son una forma de anudar las relaciones entre Estado, Mercado y Sociedad. De la misma manera que se habló de Estado de Bienestar incompleto y de universalización discursiva (incompleta), los estudios comparativos acerca de la democracia mexicana llegan a la conclusión del déficit de la ciudadanía en el ejercicio de las políticas sociales: los individuos cubiertos en las acciones sociales lo fueron como población de control o clientelas de las autoridades en turno, y no como sujetos ciudadanos que tienen derechos sociales exigibles; los servicios sociales han sido considerados más como decisión y dádiva del Estado que como reivindicación ciudadana; en este marco, se generan diversos tipos de integración social. La conjunción de lo económico, político y social permite un cierto grado de cohesión social o de protección de los cimientos de la sociedad. En este sentido, las políticas sociales juegan el papel de "componentes centrales de la reproducción e integración de las sociedades contemporáneas"; pero pueden jugar también el papel de creadoras de mayor desigualdad y en este sentido dificultar la regulación social de los conflictos. ¿Cómo se expresa esta contradicción entre cohesión y mayor desigualdad en las políticas sociales mexicanas actuales? Un caso central en este sentido está siendo destacado en la literatura mexicana sobre políticas sociales: la inequidad de género.

Las políticas sociales pueden funcionar como reproductoras de la inequidad de género e incluso como reforzadoras de una cultura específica de dominación de género. A esta problemática,

en parte, responde una parte de la bibliografía en torno a las políticas sociales y su "contenido" de género. Los estudios de este enfoque se han dirigido, por ejemplo, al estudio de las prácticas familiares para enfrentar la crisis y los ajustes en los años ochenta y noventa, del rol protagónico jugado por las mujeres en condiciones de emergencia económica en los hogares y del cuestionamiento de las políticas sociales que continúan viendo a la mujer simplemente desde el rol reproductivo; algunos de los principales debates que se han originado, y que impactan el estudio de las políticas sociales, han sido en general en torno a la relación mujer y pobreza, en particular sobre la situación de pobreza de los hogares con jefatura femenina y la participación de la mujer en las prácticas de sobrevivencia y la vigencia o deterioro de las redes de solidaridad, reciprocidad o ayuda mutua como solución a la pobreza.

Estos enfoques de "ciudadanía social" chocan con los esquemas normativos de mercado. Para los primeros, las políticas sociales son indispensables para no dejar a la sociedad a la deriva de las fuerzas del mercado; para los segundos, las políticas sociales son concebidas como instrumento para corregir los errores del mercado. Para unos, las políticas sociales surgen simplemente porque emerge el mercado; para otros, porque fallan los mercados, de tal manera que en cierto sentido las instituciones sociales son un aditamento (o correctivo) del mercado; esta visión limitada de las instituciones sociales y de la preeminencia del mercado, permitirá el ingreso a la discusión de los enfoques que aquí llamamos "normativos" de mercado. El Banco Mundial presenta una propuesta analítica a partir de cómo se comportan las personas o las familias al enfrentar riesgos: asegurarse (transferir ingresos cuando se está en épocas buenas para enfrentar las épocas malas) y autoprotegerse ("disminuir la probabilidad de que lleguen épocas malas"). Cuando las personas tienen límites para asegurarse y autoprotegerse, ahí inicia la "competencia" de la política social. Los analistas del Banco Mundial distinguen los seguros de mercado, que suponen cobertura conjunta de riesgos y precios de mercado, los autoseguros (sólo con precios imputados) y la autoprotección. Desde este enfoque centrado en el individuo, el Estado "sólo tiene que intervenir cuando los mercados fallan y la formulación de la política social se basa en principios minimalistas y no ad hoc". Así el seguro social puede considerarse como una política complementaria al seguro de mercado, los sistemas de "ahorro obligatorio" son una política para fortalecer el autoseguro y la protección social como una "política para aumentar la autoprotección" que se justifica sólo "si los mercados no logran facilitar la autoprotección óptima de las personas o las familias". "Las políticas que facilitan la 'adquisición' de capital humano (mejor salud, educación y capacitación) pueden constituir el núcleo de la protección social". En el caso mexicano, los analistas del Banco Mundial subrayan el papel del Progresa como modelo de fortalecimiento de la autoprotección de los individuos y, desde su punto de vista, la necesidad de una política social "mínima", sólo complementaria del mercado. Esta utopía de mercado deja poco espacio para la "cuestión social" o, es más, favorece la concepción no sólo de una economía de mercado, sino de un supuesta "sociedad de mercado".

Los estudios de las políticas sociales, a partir de la consideración de diferentes modelos posibles, y los debates que han generado han aportado valiosos elementos para la construcción teórica; esto ha permitido debatir sobre las diversas lógicas de políticas sociales y ha permitido iniciar o desarrollar los enfoques comparativos. Sin embargo, y sin negar los aportes de estos estudios desarrollados en los últimos 20 años, consideramos en síntesis que subsisten o se han agudizado los siguientes problemas: Los modelos pueden tender a simplificaciones que acentúan un polo del triángulo de los objetivos de las políticas sociales. Por ejemplo, en los años de Solidaridad predominaron los estudios de corte político; desde la consideración de las políticas de ajuste se ha privilegiado el enfoque economicista (las deficiencias de "mercado" de las políticas sociales o, su contrario, la crítica a las llamadas propuestas "neoliberales").

Las simplificaciones pueden provocar la ignorancia de los fenómenos de "hibridación" de los modelos operativos o reales. En particular, los enfoques deductivistas o las interpretaciones generales acerca del cambio de modelo de política social pueden favorecer esta omisión. Se trataría de una incorrecta aplicación de los "tipos ideales". Esto es particularmente importante en el caso de la caracterización o el alcance de los cambios de las políticas sociales en los últimos 20 años. El acento en el discurso de las nuevas políticas focalizadoras (o de las llamadas políticas sociales "neoliberales") puede hacer perder de vista que en México aún continúan instituciones sociales del viejo modelo (cierto, modificadas), entreveradas con nuevos programas de corte focalizador. Un caso significativo es el Programa Progresa (recientemente rebautizado en Oportunidades), caso típico en este sentido. Es un programa focalizado pero montado en las instituciones de corte universalista o tendencial- mente universalistas, como las instituciones educativas y de salud.

Los enfoques inductivistas pueden caer en simplificaciones que acentúan la particularidad de la política social nacional o regional sin ubicarla en el contexto internacional. Paradójicamente, el inductivismo puede conducir a un desconocimiento de la particularidad de la política social nacional en el contexto internacional.

La caracterización de las políticas sociales puede caer en simplificaciones que postulan tendencialmente un todo coherente y que ignoran los debates al interior de las instituciones sociales. En especial, se requiere superar la idea de que en el aparato de Estado sólo hay actores de una línea o tendencia. Por ejemplo, en estudios recientes hemos encontrado que, además de las antiguas corrientes capitalizadoras y reformistas, que convivían con filántropos públicos y privados, ahora coexisten corrientes humanistas de corte pamsta doctrinal o ligadas a un tipo de empresariado social, corrientes de "cívicos" de diferente origen (izquierda social, filantropía empresarial o incluso religiosa conservadora), corrientes "bienestaristas" (u holistas que privilegian la perspectiva del bienestar social) y corrientes de académicos (asesores) próximos a unas u otras de las anteriores, además de la fuerte influencia de los pensadores sociales del Banco Mundial o provenientes del Banco Interamericano de Desarrollo.

Los antiguos enfoques sobre las formas de legitimación de las políticas sociales del periodo sustitutivo y corporativo, centrados en la construcción de instituciones sociales de cobertura creciente y ligada a la política salarial, requieren ser transformados y adaptados en el marco de los recientes cambios políticos y económicos del país. Estos cambios se pueden sintetizar en un lento proceso de transición a la democracia y un proceso de reformas económicas aún no consolidado. ¿Cuáles son las nuevas formas de legitimación que se dirigen al individuo votante y al individuo actor en el mercado? ¿Cuáles son los nuevos esquemas de legitimación que se dirigen a formas de agregación distintas al sindicato y a otras organizaciones corporativas, como los municipios, las organizaciones civiles y los hogares? ¿Cuál es el papel de las antiguas formas de agregación sindicales?

La caracterización de los modelos puede no incorporar el estudio de la génesis de lo "social" en la historia mexicana. En cierto sentido, se considera el campo de lo social (e incluso su "extensión") como algo "dado". Lo "social" no es nada evidente: para algunos teóricos lo social surge en

algunas naciones europeas como respuesta a la separación de los campos económico y político en el siglo XIX, frente a la pretensión de la autorregulación del mercado. Lo social es una búsqueda de cohesión ante la desagregación en los mercados; lo social surge ante el avance de los mercados. Para otros, como lo hemos visto, lo "social" sólo se concibe como complemento ante la insuficiencia de los mercados. ¿Cómo surge lo "social" en México y cómo se ha ido modificando en las épocas de los ajustes y las reformas de mercado? ¿Cuáles son las formas de cohesión social que se están creando o los riesgos de fractura social que se están consolidando? ¿Cuál es el papel del conflicto en la creación de "lo social" y qué nuevas formas de conflicto están creando los movimientos sociales? ¿Cómo ha influido en México el proceso de desigualdad en la creación de "lo social"?

En relación con lo anterior, el estudio de los modelos "nacionales" de las políticas sociales pueden hacer abstracción de las diferencias locales- regionales y sectoriales (en referencia a las instituciones sociales y su desigual desarrollo). La crítica a los procesos de "descentralización" de las políticas sociales, procesos muchas veces promovidos desde el *mainstream* o corriente dominante del pensamiento económico, puede hacer desviar la mirada de una nueva situación generada no sólo por las políticas de descentralización promovidas "desde arriba", sino también por las presiones de ciudadanos, movimientos sociales y sociedades locales, por la nueva situación de alternancias municipales, estatales y nacionales que favorece la generación de iniciativas en políticas sociales de diferentes órdenes de gobierno.

La incorporación de los modelos puede llevar a simplificaciones que descuidan la dinámica y el proceso de transformación de las políticas sociales. Se privilegian en general los "grandes cambios" (que rara vez suceden en forma brutal) y no se analizan los procesos de continuidad- discontinuidad. Por ejemplo, la idea de la sustitución ya realizada del esquema universalista por el focalizador, ignora también la existencia de procesos de continuidad-discontinuidad. Existen "viejas" instituciones sociales de vocación universalista sometidas a reformas; existen algunas "nuevas" instituciones que conviven y se alimentan de las anteriores. Existen "prácticas" nuevas debido a la presencia de actores diversos.

Se analizan fuertemente los cambios discursivos, pero se analizan poco las prácticas de las instituciones sociales y la presencia de diversos actores en ellas. Un caso típico es el debate en torno a la contradicción entre focalización/universalismo.

Hacia nuevas agendas de investigación en política social

Se requiere de una concepción más completa e interdisciplinar que de cuenta de la complejidad de las políticas sociales reales. Considero necesario incorporar en una agenda de investigación al menos algunas de las siguientes tareas; Incorporar los tres elementos del primer triángulo presentado: las dimensiones de acumulación, bienestar y legitimidad-cohesión social. La preferencia en el discurso político y académico ha estado, por una parte, en el cuestionamiento de los objetivos de legitimación de los programas de combate a la pobreza (época Pronasol) y, por otra, entre la desvinculación entre política social y política económica de las nuevas formas de acción (focalización o época Progresa). La clave está en ampliar el debate de la legitimación no democrática al estudio del problema de la ciudadanía y las políticas sociales, y en analizar cómo desde un enfoque de mercado se postula la vinculación entre políticas sociales y económicas a partir de la concepción de capital humano, y discutir la solidez y la pertinencia de tal tipo de vinculación.

Incorporar los estudios históricos de las políticas sociales, desde la génesis de la cuestión social en México. No se trata simplemente de un prurito historicista, sino del convencimiento de que la génesis misma de la cuestión social mexicana nos puede explicar parte de la trayectoria de las instituciones sociales mexicanas y la extensión y profundidad de lo social en México. Un estudio histórico que puede aportar a esta perspectiva genética es acerca de las concepciones (percepciones) compartidas o debatidas entre actores sociales de diferentes épocas acerca de los riesgos de fractura social considerados; en relación a este aspecto nos hace falta profundizar en estudios de las nociones históricas acerca, de la pobreza, la desigualdad y la cohesión social; acerca del umbral de tolerancia o de indiferencia de la sociedad mexicana ante la pobreza y la desigualdad.

Es preciso incorporar los procesos de "hibridación" de las políticas sociales. Si bien podemos hablar de la existencia de tendencias dominantes en las instituciones sociales (lo que nos conduce a caracterizar modelos), existen procesos históricos de mezclas de diversos elementos o tendencias. ¿Cómo se dan estos procesos de hibridación, por ejemplo, en las reformas del sistema de salud? ¿Cómo conviven los esquemas de tendencia universal con los nuevos procesos de aten-

ción focalizada o de tendencias a la “mercantilización” de los servicios? Además de la hibridación, también se requiere estudiar los procesos de transición de las políticas sociales, con elementos de continuidad (anteriores modelos y sus instituciones) y discontinuidad (nuevos modelos y las nacientes instituciones). El estudio de las continuidades y discontinuidades permitiría tomar en cuenta la génesis e incubación de los cambios, y además la resistencia social a ellos. Por ejemplo, ¿cuáles son los cambios que están experimentando las principales instituciones sociales del país (educación, vivienda, salud, pensiones) y cuáles son los aspectos que, lejos de cambiar, se están consolidando? En este marco, son importantes los estudios sobre las reformas de las instituciones sociales y los debates que se están articulando en torno a ellas.

Incorporar los métodos comparados que permiten ubicar la particularidad de las instituciones sociales en la globalidad. Se requiere un gran impulso a los estudios comparativos de las políticas-instituciones sociales mexicanas con otras experiencias. Por ejemplo, el Banco Mundial en sus “Notas de Estrategia” sobre México insiste especialmente en la comparación con los países con propuestas de “liberalización” de las políticas sociales (Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda, Gran Bretaña). El esfuerzo debe ser más amplio, hacia otros países de la OCDE con políticas sociales de otra índole y con países en situaciones de desarrollo semejante al mexicano (América Latina, Asia).

Incorporar a los actores sociales y al conflicto en el estudio de las instituciones sociales. Incluso incorporar el enfoque biográfico de los actores de las políticas sociales. ¿Cuáles son los resultados de la pluralidad de actores que están presentes en las instituciones sociales? ¿Incorporan cambios? ¿Cómo negocian su actuación y permanencia en las políticas sociales? ¿Cómo se está procesando la hegemonía de las corrientes de pensamiento sobre políticas sociales, presentes en el aparato de Estado? Por ejemplo, sectores que hemos llamado “capitalizadores” pasaron sin dificultad las primeras etapas de la alternancia nacional y continúan sus acciones al interior de los aparatos de Estado, en instancias especializadas en políticas sociales (por ejemplo, en SEDESOL O en el sector de la salud); actores cívicos proponían transparencia desde sus prácticas civiles de años anteriores; ahora, algunos de ellos como funcionarios públicos, siguen hablando de transparencia y rendición de cuentas. ¿Qué efectos tienen estos encuentros de corrientes sobre las políticas sociales?

Incorporar las dinámicas locales-regionales y sectoriales. Es necesario incorporar en el estudio la gran variedad de políticas sociales locales- regionales producto de los procesos de descentralización, de alternancia y de la propia trayectoria histórica local/regional. Actualmente existen en México gobiernos estatales y municipales de los principales partidos políticos. La política social no puede ser considerada sólo como propiedad del gobierno central.

¿Qué ha Pasado con la Política Social en los últimos Años?

Reflexión desde la Perspectiva

Alejandra Noemí Reynoso Sánchez[1]

Ana Laura Veloz Sandoval

El desarrollo de un país no puede ser entendido desde la perspectiva única del crecimiento económico. El propósito final del desarrollo se encuentra en cada uno de sus habitantes y en las posibilidades que ellos tienen para elegir una vida en la que puedan realizar a plenitud su potencial como seres humanos.

El primer Informe Mundial sobre Desarrollo Humano introdujo, en 1990, un nuevo enfoque sobre la manera de entender el progreso social. Al orientar la atención en las libertades personales y colectivas, este concepto trascendió los indicadores tradicionales del progreso económico y planteó la posibilidad de aglutinar mayor información que refleje el derecho fundamental de tener una vida larga y saludable, creativa y digna.

Es así que el Índice de Desarrollo Humano (IDH) permitió monitorear el progreso de las naciones con un instrumento que conjuga la longevidad de las personas, su educación y el nivel de ingreso necesario para una vida digna. El IDH sintetiza el avance promedio de tres aspectos básicos del desarrollo humano, medido en un rango de cero a uno, en el que los valores más cercanos a uno significan un mayor desarrollo humano.

Finalmente, la agregación de los tres componentes con una media geométrica introduce la noción de complementariedad entre las dimensiones y le da un lugar a la desigualdad entre ellas. Es por ello que el IDH será mayor cuando las desventajas no predominen en una dimensión en particular y/o cuando sea menor la desigualdad interna en los componentes de una dimensión.

---

1 Reynoso Sánchez, Alejandra Noemí; Veloz Sandoval, Ana Laura. ¿Qué ha pasado con la política social en los últimos años? Reflexión desde la perspectiva. En: Bien Común. Año XXIX. No. 333 diciembre 2022. Págs. 43-45

De acuerdo a la actualización del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en 2022 México tiene una calificación de 0.779 en una escala de 0 a 1 (puesto 76 a nivel mundial) en el Índice de Desarrollo Humano (IDH).

En una escala internacional, el país con mejor puntuación es Noruega con 0.954 puntos, mientras que la peor le corresponde a Nigeria con 0.377.

Basta con analizar cómo está la situación económica, de salud y educación en el país para darnos cuenta de las consecuencias en el desarrollo humano de las personas, qué asignación presupuestal tienen esos rubros y cómo se vinculan con políticas sociales efectivas o únicamente con programas clientelares en dónde importa más el voto que se pretende obtener a cambio que el desarrollo humano de la ciudadanía.

El 8 de mayo de 2020 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el cual establece: Artículo 4. ... Toda Persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución. La Ley definirá un sistema de salud para el bienestar, con el fin de garantizar la extensión progresiva, cuantitativa y cualitativa de los servicios de salud para la atención integral y gratuita de las personas que no cuenten con seguridad social.

El Estado garantizará la entrega de un apoyo económico a las personas que tengan discapacidad permanente en los términos que fije la Ley. Para recibir esta prestación tendrán prioridad las y los menores de dieciocho años, las y los indígenas y las y los afromexicanos hasta la edad de sesenta y cuatro años y las personas que se encuentren en condición de pobreza.

Las personas mayores de sesenta y ocho años tienen derecho a recibir por parte del Estado una pensión no contributiva en los términos que fije la Ley. En el caso de las y los indígenas y las y los afromexicanos esta prestación se otorgará a partir de los sesenta y cinco años de edad.

El Estado establecerá un sistema de becas para las y los estudiantes de todos los niveles escolares del sistema de educación pública, con prioridad a las y los pertenecientes a las familias que se encuentren en condición de pobreza, para garantizar con equidad el derecho a la educación".

Se elevaron a rango constitucional diversos derechos sociales y en dicha reforma el Grupo Parlamentario del PAN votó a favor. En materia de educación, salud y económica se han realizado muchas promesas tal como que tendríamos un sistema de salud como el de Dinamarca o mejor. En ese sentido no pueden dejar de mencionarse la desaparición del seguro popular, la creación fallida del INSABI seguido de la creación del IMSS Bienestar en dónde sin análisis y diagnósticos previos se ha jugado con la salud de las y los mexicanos. ¿Cómo garantizar un sistema de salud para el bienestar sin congruencia en la asignación presupuestal? ¿Cómo tener bienestar sin medicamentos oncológicos y sin vacunas suficientes para toda la población?

En materia educativa la eliminación del Programa de Escuelas de Tiempo completo ha sido uno de los mayores desaciertos de la presente administración ya que deja a 3.6 millones de estudiantes de 3 a 15 años sin horas adicionales de clase y alimentación, concentrados en su mayoría en zonas de alta marginación social.

El PETC funcionó desde 2007 y ha logrado impactos respaldados por estudios de organizaciones como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Banco Mundial, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), entre los que destacan: Mayor nivel de aprendizajes, además de menor proporción de alumnos que no alcanza conocimientos básicos.

Cierre de brechas de desigualdad. Su impacto sobre los aprendizajes en escuelas de alta o muy alta marginación es 30% mayor que en escuelas con menor marginación.

Menor desnutrición entre los alumnos más vulnerables, para 66% de los estudiantes beneficiados el alimento que recibían en su escuela era el primero del día.

Mayor participación laboral de las madres de familia en 5 puntos porcentuales y las horas que trabajan en 1.8 por semana.

La eliminación de las escuelas de tiempo completo ocurre en un momento crítico para la educación en México. El regreso a clases presenciales se queda sin uno de los pocos recursos con los que contaba para afrontar los retos derivados de la pandemia: deserción escolar, pérdidas de aprendizajes y menor participación de madres de familia en empleos remunerados. Las consecuencias de no atender estos desafíos serían graves: los mexicanos perdieron, en promedio, aprendizajes equivalentes a dos años de escolaridad, lo que puede reducir sus ingresos en un 8% anual durante su vida laboral, de acuerdo con datos recopilados por el IMCO.

No se puede dejar de mencionar la vinculación con la reforma educativa del Presidente Andrés Manuel López Obrador a través de la cual derogó la Ley de Infraestructura Educativa, con lo cual se agravan las condiciones en las que la niñez mexicana toma clases.

La desaparición de este programa también afecta a las familias de los estudiantes, en especial a sus madres, y a los docentes de escuelas públicas. Al brindar más horas de enseñanza para las niñas y niños, este programa facilita que los miembros de las familias participen en el mercado laboral, principalmente a las madres. Por su parte, los maestros y directores dejarán de recibir ingresos adicionales por las horas extra de enseñanza que impartían, lo que contrasta con las promesas de revalorización del magisterio que el gobierno federal ha realizado.

En ese orden de ideas hay una afectación económica a las familias mexicanas ya que para muchas familias poder dejar a sus hijos en la escuela por más tiempo representaba un poco más de ingreso para el hogar.

En esta reflexión que hacemos de cómo ha funcionado la política social no podemos dejar de exigir que la transparencia y la rendición de cuentas sean uno de los ejes fundamentales ya que se han regido por la opacidad, tal es el caso del Programa Sembrando Vida, del cual se han presentado 97 denuncias que van desde las presuntas irregularidades administrativas, hasta por hacer proselitismo político con él y por condicionar sus beneficios a los campesinos.

La política social no debe estar basada en dar dinero a través de programas clientelares, se debe acompañar de generación de inversión y empleo, así como de una verdadera política de bienestar en donde es fundamental fortalecer a las instituciones democráticas a través de las cuales ha sido posible la pluralidad del Congreso. Hoy más que nunca debemos defender la democracia de manera paralela al funcionamiento de la política social, en donde sea el humanismo el que prevalezca por el bien común de la ciudadanía y de México.

Un Análisis de la Política Social en México a través de los Programas Implementados

Adolfo Rogelio Cogco Calderón[1]

Cambio de modelo y Reforma del Estado en México

Se plantea que a partir de la crisis del modelo corporativista implementado por los gobiernos emanados del Partido Revolucionario Institucional (PRI) durante los 70 años que estuvo en el poder federal, se privilegió la implementación de políticas de corte proteccionista dirigidas al sector industrial, lo que castigó significativamente las actividades derivadas del sector primario. Este escenario contribuyó a incrementar la desigualdad entre ambos sectores.

En el plano de la política social, los objetivos se dirigieron hacia los sectores poblacionales urbanos que se incorporaban al empleo formal, principalmente a través de políticas públicas pensadas para la mejora de la educación y la salud, abandonando en el camino las consideraciones hacia los grupos campesinos y rurales.

Lo anterior dibujó un mosaico de múltiples contrastes, entre los que destacan, en primera parte, un federalismo fuertemente centralizado, puesto en evidencia a través de la acción protagónica del Gobierno Federal sobre los otros órdenes de gobierno. De esta forma, la estrategia se centró en legitimar las relaciones y el ejercicio del poder de una democracia más simulada que real.

Por otra parte, fue necesario crear un sistema donde quedara de manifiesto la dependencia de otros órdenes gubernamentales hacia el central, y esto se logró mediante el control estricto de los ingresos presupuestales, entre otras medidas, generando una fuerte dependencia no sólo política sino económica; por tal razón, y para citar un ejemplo, más del 90% de los ingresos de las entidades federativas provenían del gobierno federal, situación que condicionó la independencia de los gobiernos locales y subnacionales para actuar en sus propios espacios territoriales, a fin de atender sus responsabilidades.

Como ya se indicó, la política social fue encaminada hacia el fortalecimiento de dos sectores: la educación y la salud, cuyos beneficios se canalizaron hacia los centros urbanos, prototipos del desarrollo industrial de la época, situación que agravó significativamente los niveles de desigualdad social.

En los años ochenta, el modelo dio muestras de agotamiento, de tal forma que a partir de 1982, se ponen en marcha una serie de acciones en el plano político y económico: en el primero, la tendencia a la democratización de la vida nacional a través de modificaciones a las reglas de competencia electoral; mientras que en materia económica, los ajustes se orientaron al adelgazamiento del sector gubernamental con el objetivo de hacer más eficientes las funciones del Estado, además de lograr una disciplina fiscal a través de la reducción del gasto público (principalmente social); la privatización de empresas paraestatales y, desde luego, la apertura comercial.

En lo que se refiere a la política social, se vivió un desmantelamiento de los beneficios conquistados por ciertos sectores que se construyeron en los tiempos del modelo de sustitución de importaciones imperante hasta bien avanzados los años setenta. Estos beneficios se transfirieron a manera de subvenciones en una especie de plataforma mínima que fue ampliando su alcance en la construcción de un universalismo que garantizara una renta mínima a la población en general.

La Reforma del Estado y las nuevas tendencias para las políticas sociales, es visible que la descentralización y la privatización se combinan entre sí para dar curso a políticas públicas más eficientes, tendientes a privilegiar al mercado como mecanismo para la asignación de los recursos y beneficios. Ésta fue la justificación para promover la individualización de los servicios sociales a través del recorte en las responsabilidades del Estado.

En otro orden de ideas, la Reforma del Estado ha ido desarrollando diferentes maneras de participación intergubernamental producto de la instrumentación de políticas descentralizadoras así como de nuevos arreglos interinstitucionales, derivado principalmente del proceso de descentrali-

---

1 Cogco Calderón, Adolfo Rogelio. Un análisis de la política social en México a través de los programas implementados. En: Revista de ciencias sociales de la Universidad Iberoamericana. Año V. No. 9, enero-junio del 2010. Págs. 1-35

zación de funciones, donde el grado de complejidad depende del tipo o naturaleza de Estado, bien sea unitario o federal.

En el caso de México, el proceso se ha vivido a través de dispositivos en los que san transferido funciones y atribuciones a los gobiernos intermedios (principalmente en los sectores de la salud y la educación), centrándose más en los ámbitos administrativos y operativos que en la materia presupuestaria. En relación a los grupos vulnerables y la atención de la pobreza, el gobierno central se ha reservado la tarea de diseñar las principales acciones que recaen en los espacios locales, dejando sólo a los otros órdenes de gobierno la tarea de implementar en las reglas de operación de los programas, en el mejor de los casos.

En materia de generación de recursos financieros, se ha marcado como pauta la fuerte dependencia de recursos fiscales manejados desde la federación hacia los estados y municipios del país para la atención a la pobreza; situación que se hizo evidente a partir de la implementación del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) cuya base presupuestal estuvo en el Ramo 26 del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). Posteriormente, con las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) en 1998 apareció una nueva figura jurídica para transferir recursos federales a los estados y municipios: las aportaciones. A partir de esta fecha, con la creación del Ramo 33 del PEF, la parte destinada a la infraestructura básica se canalizó a través del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, que se divide a su vez en estatal y municipal; el Ramo 33 se insertó en el marco jurídico de la LCF.

De los montos que integran los fondos, el primero se distribuye utilizando la fórmula matemática diseñada para la asignación de recursos que toma como base un índice global de pobreza que pondera cinco brechas de igual número de necesidades básicas. El segundo fondo se distribuye con base en la población de cada entidad federativa, cuyos gobiernos tienen la obligación de asignarlos a los municipios con igual criterio. En general, el Ramo 33 está integrado por ocho fondos, cinco de ellos son manejados directamente por las entidades federativas y tres por los municipios.

Aún si se consideran los apoyos a las entidades federativas desde el gobierno central, en materia de política social, pueden observarse fracturas en un cúmulo de acciones desarticuladas, no estructuradas ni vinculadas entre los tres órdenes de gobierno. La diversidad de las políticas sociales depende del interés y las condiciones financieras y operativas de los gobiernos estatales, en tanto los gobiernos municipales sólo se limitan a desarrollar acciones asistenciales de poco o nulo impacto en las condiciones de vida de la población.

Se deben considerar otras acciones o paradigmas que pongan de manifiesto la necesidad de implementar desde lo local un piso básico de beneficios y subvenciones, que garanticen a la población en general, ciertas condiciones de vida con una base de derechos sociales. Sin embargo, la viabilidad de su implementación, entra en la arena de la discusión por varias cuestiones, destacando entre ellas las capacidades limitadas de los gobiernos locales para atender ese bienestar social, situación que se agrava aún más ante los nuevos contextos de crisis económica que vive el país, en los que el desempleo y la tendencia a la pauperización de la población son evidentes.

Descentralización y política social en México

El punto medular que se plantea es la descentralización como proceso, donde el Estado transfiere atribuciones y responsabilidades desde el nivel central a los niveles subnacionales. Este proceso tiene dos dimensiones fundamentales: una relativa a la mejor administración del aparato público y otra, de carácter político, asociada a la redistribución del poder. Sin embargo, distinguen tres tipos diferentes de descentralización: la descentralización económica, la política y la administrativa.

La económica se refiere a las acciones del gobierno en la búsqueda de la eficiencia, a través de adecuar y compartir el presupuesto de ingresos (descentralización fiscal) así como del presupuesto de egresos (descentralización del gasto) entre los distintos órdenes de gobierno. Adicionalmente, algunas responsabilidades del gobierno son transferidas al ámbito de la competencia del mercado para que la iniciativa privada ofrezca a través de empresas, algunos servicios públicos.

Por otra parte, la descentralización política se relaciona con la participación ciudadana y el proceso de toma de decisiones sobre asuntos colectivos, lo que tiene que ver con el ámbito democrático, la distribución y el ejercicio del poder público, así como el empoderamiento para la toma de decisiones desde lo local.

Por último, la descentralización administrativa, está enfocada a los arreglos institucionales al interior del aparato gubernamental, atañe al orden burocrático y los servicios que proporcionan a la comunidad, como educación, salud e infraestructura básica; esto involucra la capacidad humana, material, tecnológica y financiera de los gobiernos locales para la instrumentación de sus planes y programas, bien sean que se coordinen ente el gobierno central, los estatales y los municipales.

En este sentido, los tipos y formas de descentralización han diferido respecto los sectores a los que se han dirigido, tal como ha sucedido en las políticas sectoriales en materia de educación y salud. En el primer caso, con la publicación de la Ley General de Educación a partir de 1993 y en el segundo a través de la firma del Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud en 1996; en ambos casos el Estado central ha transferido a las entidades federativas facultades suficientes para incidir en las políticas de desarrollo sectorial, lo que ha fortalecido el desarrollo regional de cada espacio geográfico, así como las condiciones políticas a través de la participación ciudadana.

En lo que se refiere a la política social de atención a la pobreza, en su diseño, planificación, instrumentación y financiamiento no ha imperado una lógica descentralizadora integral, por el contrario, la postura imperativa del gobierno central evidencia ciertos retrocesos hacia la centralización y la concentración de las decisiones hacia la federación por ejemplo, la desaparición del enlace municipal en las Reglas de Operación 2007, cuando éste se había constituido en uno de los principales actores locales para realizar acciones derivadas de la implementación del programa en el plano local.

Lo que ha imperado en la atención de la pobreza ha sido un proceso de descentralización parcial donde el gobierno central diseña, ejecuta y financia toda la operación del programa y sólo transfiere a algunos actores locales, funciones parciales con poca o nula relevancia.

Lo anterior, permite identificar diferencias en el diseño, diagnóstico e implementación de políticas. En el caso de las de educación y salud, se verifica un proceso de descentralización en cuya agenda participan los gobiernos de las entidades federativas, cuyo proceso obedece a la lógica de los mecanismos de reforma y modernización del Estado desde una perspectiva macro social. En tanto las políticas de atención a la pobreza no entran en esta lógica, ya que se limitan a ser planteadas desde el plano central como principal actor, dejando a los gobiernos locales con poca participación, aún en sus propios espacios.

Como se ha visto, existe un vínculo muy estrecho entre el proceso de descentralización y la política social. Por una parte, la política sectorial en ciertos rubros; por la otra, el grupo de programas para atender a la población en condiciones de pobreza y vulnerabilidad. En ambos impera la descentralización administrativa, y a la par se presenta otro proceso asociado con la descentralización de índole fiscal, en el cual, los gobiernos de las entidades federativas y los municipios, reciben una suma de recursos fiscales *(*aportaciones*)* hacia ciertas áreas del desarrollo social previamente definido e identificado por la federación.

En este sentido, se puede decir que el proceso de descentralización en México tiene varias características que se identifican con las funciones que desarrolla cada nivel de gobierno en cuanto a los compromisos que se establecen para ofrecer el bienestar social a los ciudadanos. En el caso del gobierno central, éste es el responsable del diseño, implementación, financiamiento y desarrollo de obras de infraestructura social, por otra parte, tiene la responsabilidad de recaudar impuestos y transferir recursos a las distintas entidades federativas.

Por su parte, los gobiernos de las entidades federativas brindan los servicios de educación y salud, así como de seguridad pública, asimismo llevan a cabo actividades en pro del desarrollo social, a través de las oficinas gubernamentales encargadas para tal propósito, así como del sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).

En tanto los gobiernos locales, en función a su estructura administrativa así como a sus niveles de eficiencia operativa, pueden generar recursos propios, principalmente a través de la recaudación del impuesto predial; al respecto, existe la evidencia encontrada por Laura Sour (2004), en un estudio realizado en 155 municipios de los años 1993- 2000, en el cual se observan diferencias en el desempeño fiscal. Los resultados, según Sour, muestran que la política de transferencias de recursos ha mermado en forma más pronunciada, siendo mayor el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales grandes que el de los pequeños, por lo que los municipios medianos son los que logran un mejor desempeño.

Además de lo anterior, los gobiernos locales tienen facultades para diseñar y operar programas de protección social. Sin embargo, éstos regularmente son de poco impacto en las condiciones de vida de la población ya que muchos están encaminados al fortalecimiento de la cultura y el esparcimiento, mientras dejan la exclusividad al gobierno central de las acciones derivadas de programas federales para atender a la pobreza.

Asimismo, los gobiernos locales dependen de los planes de desarrollo social diseñados e implementados por los gobiernos de las entidades federativas en materia de educación, salud y desarrollo social, lo anterior evidencia la limitada capacidad de atender esta problemática de la población asentada en su territorio.

En cuanto a la transferencia de recursos, como mecanismo a través del cual los gobiernos locales emprenden acciones hacia el desarrollo social, las podemos identificar en condicionadas estipuladas por la federación, (principalmente a través del Fondo III en su componente denominado Fondo Para la Infraestructura Social Municipal, y transferencias de recursos no condicionados, denominadas *participaciones,* directamente asociadas a los ingresos petroleros del país y a la forma como la federación los redistribuye hacia los Estados y los Municipios.

En materia de programas locales, también pueden ser desarrollados de manera autónoma, a través del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia municipal, aunque estas entidades han mostrado un dinamismo muy fuerte en las localidades, su rango de acción se ve principalmente inducido por las directrices señaladas por los DIF estatales.

En resumen, podemos decir que la descentralización como un instrumento para la modernización del estado en México en materia de desarrollo social, ha sido heterogéneo y diverso; tiene que ver con cada sector económico y social, así como con la forma como los actores de los diferentes órdenes de gobierno asumen sus responsabilidades; en tanto en materia de programas de atención a la pobreza, ha sido el gobierno federal el que ha imperado sus objetivos por encima de los intereses de los gobiernos estatales y municipales.

Por último, se puede decir que este mecanismo de interacción entre los distintos niveles gubernamentales y la forma como se redistribuyen los recursos fiscales, converge de manera negativa ante la tendencia a una baja recaudación por parte de los distintos órdenes de gobierno. Este efecto se manifiesta en dos sentidos: la incapacidad para entender financieramente los diversos

programas sociales derivado del aumento de la población, así como de las necesidades generadas por la crisis y la pérdida del empleo.

Si bien en los últimos quince años, el gobierno mexicano ha reorganizado la implementación de su política social a través de la modernización del Estado, este proceso está aún lejos de haber concluido. En general, los beneficios de la descentralización se pueden analizar en función de los resultados de una división óptima del trabajo entre los diferentes órdenes de gobierno. En este contexto, el gobierno federal es el que está mejor situado para coordinar la asignación de los recursos públicos entre los estados y los municipios de una manera eficaz y equitativa, y los gobiernos locales son los más cercanos a la información necesaria para gastar los recursos en proyectos específicos desarrollados en función de las necesidades locales.

La política social en México se concentra en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la cual distribuye los recursos de los programas de acuerdo a diversos criterios. En este sentido, la Ley General de Desarrollo Social establece en el Artículo 39 que es la SEDESOL quien diseñará y ejecutará las políticas generales de desarrollo social, y coordinará el Sistema Nacional de Desarrollo Social con la concurrencia de dependencias, entidades y organismos federales, de los gobiernos municipales y de las entidades federativas, así como de las organizaciones.

El país ha logrado una expansión considerable en la cobertura de programas sociales, que tienen como objetivos rectores: mejorar los niveles de educación; acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades; impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva; fortalecer la cohesión y el capital social; lograr un desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza, así como ampliar la capacidad de respuesta gubernamental para fomentar la confianza ciudadana en las instituciones.

Sin embargo, para lograr estos objetivos, se requiere del buen funcionamiento de la política de desarrollo social que implica la cooperación y coordinación entre los tres órdenes de gobierno; en este sentido, en el Plan Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012 se enfatiza la importancia de la participación de los gobiernos locales y los retos que aún persisten: Se buscará mejorar la coordinación con las instituciones del gobierno federal que realizan acciones que contribuyen al desarrollo social, con el fin de crear actividades conjuntas y brindar una atención integral y efectiva a la población. Se buscará que los gobiernos locales participen activamente en la identificación de estrategias coordinadas y de los mecanismos e instrumentos de colaboración, en atención a la Ley General de Desarrollo Social. Además de buscar la complementariedad entre los programas federales y locales, se apoyará la consolidación de ejercicios de desarrollo social con impactos de mediano y largo plazo con una lógica regional (SEDESOL).

Se puede decir que México se ha caracterizado por mantener una centralización del diseño de las políticas en el Ejecutivo Federal, una escasa intervención de los Estados y Municipios en el diseño y ejecución de programas sociales, un bajo porcentaje de participación ciudadana y de actores sociales en los mismos, y una postura del gobierno federal dominante sobre la utilización de los recursos descentralizados.

La clasificación de los recursos federales para Estados, Municipios y beneficiarios directos son las participaciones federales; aportaciones federales; excedentes de ingresos federales; convenios de reasignación de recursos y programas federales. En el caso de este último, los recursos no son partidas regulares que el gobierno federal tenga que transferir en el marco de la Ley de Coordinación Fiscal, son recursos que se distribuyen de acuerdo a los criterios que se definen en las propias dependencias. Es decir, son recursos asignados de acuerdo a fórmulas, políticas, programas y estrategias de cada dependencia y entidad federal. Lo que significa que los programas impactan de manera diferente a los estados y municipios, debido a las diferencias existentes entre ellos, como la población, grado de marginación y de nivel económico.

Cada uno tiene objetivos y formas de operar distintos, sin embargo, existen programas que se distinguen por permitir una mayor participación de los gobiernos locales, de acuerdo a sus reglas de operación. En el esquema siguiente se colocaron los programas en base a los niveles de gobierno y actores sociales que participación en los diferentes programas.

El gobierno central ha realizado esfuerzos por permitir una mayor gestión de los gobiernos locales en la ejecución de los programas federales, sin embargo, aún podemos observar que el gobierno central mantiene una postura dominante en los programas de mayor envergadura como

es el Programa Oportunidades.

Este programa se caracteriza por proporcionar becas y transferencias monetarias a familias pobres urbanas y rurales a cambio del compromiso de que inviertan en la alimentación, la salud y la educación de sus miembros. Su objetivo es fomentar el desarrollo de capacidades y la acumulación de capital humano en las familias pobres a fin de equiparlas para alcanzar mejores condiciones de vida, al mismo tiempo que los apoyos otorgados contribuyen a paliar su pobreza actual. Las evaluaciones a las que ha sido sometido este programa muestran un impacto positivo en el estado nutricional, la salud y la educación de las familias beneficiarías.

Por otro lado, los programas que más resaltan por permitir una mayor participación del municipio son: Hábitat, Rescate de espacios públicos, el programa 3x1 Migrantes, Tu casa, Microrregiones, Coinversión Social, Guarderías y estancias infantiles, y programa de empleo temporal, de acuerdo a las reglas de operación para el año 2009.

Los programas que se destacan por la obligatoriedad de las aportaciones de los gobiernos estatales, municipales y de beneficiarios como requisito para poder ejecutarlo son los programas: Hábitat, 3x1 Migrantes; "Tu casa"; Vivienda Rural; Coinversión social y opciones productivas. La aportación federal en estos programas es muy diversa, oscila entre el 25 y 95 por ciento. Asimismo, es importante resaltar que estos programas prevén en las reglas de operación mecanismos de participación de los beneficiarios, ya sea en el diagnóstico de la problemática o en la implementación de los mismos.

Debe señalarse que actualmente la mayoría de los programas sociales se han centrado en la noción de corresponsabilidad, la cual implica el cumplimiento de ciertas acciones por parte de los beneficiarios de los programas sociales para acceder a los recursos, que son atendidos a través de las denominadas transferencias condicionadas.

Como ya señalamos, si bien se reconoce que México ha realizado importantes cambios de política, en términos generales sólo se puede hablar de una descentralización parcial, debido a la debilidad en la capacidad administrativa y las condiciones socioeconómicas de los gobiernos locales. Muchos estados y municipios no han tomado la iniciativa para llevar a cabo mejoras creativas en los programas federalizados y sólo funcionan como agentes para ejercer el dinero federal, pero sin utilizar el gran potencial de los programas para los problemas locales de desarrollo y reducción de la pobreza.

A pesar de que el gobierno federal favorece la descentralización, aún existen retos dados por la ausencia de una estrategia unificada -debido a la coexistencia de diferentes procesos de descentralización en cada sector y Secretaría, lo cual genera pérdidas potenciales por falta de coordinación, captación local, o una mayor desigualdad de la calidad y cobertura de los servicios.

El Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL) es un órgano descentralizado de la federación para evaluar la política social que implementa el gobierno federal. En su evaluación del 2008 reconoce que el objeto de la política social se encuentra fragmentado y disperso; que existe insuficiente coordinación entre la federación, los Estados y municipios en materia de desarrollo social, así como un gran número y dispersión de programas lo que genera un problema de coordinación al interior y entre instituciones que tienen a su cargo programas y políticas de desarrollo social.

Asimismo, el actual gobierno de Felipe Calderón explica en el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012, que en "Un Estado Federal como el nuestro, es indispensable reconocer que sólo a través de la coordinación entre los órdenes de gobierno se podrá atender integralmente a la población en condiciones de pobreza y vulnerabilidad.

El Banco Mundial, por su parte, reconoce que el proceso de descentralización ha obtenido logros importantes en los Estados y municipios a través de una mayor transparencia en fórmulas de asignación y reglas de operación de los programas además de haber mejorado la cobertura y focalización de los servicios en todos los sectores. Sin embargo, el organismo internacional señala que aún existen problemas importantes de diseño, lo cual supone la necesidad de un cambio en el pacto fiscal para dar mayores incentivos a que los gobiernos locales otorguen servicios de mejor calidad y profesionalicen a los servidores municipales.

En este sentido, es importante mencionar las controversias que existen para la descentralización fiscal a los municipios; por ejemplo, existen estudios que han demostrado que los municipios

han reducido la búsqueda u obtención de recursos propios conforme el gobierno central incrementa las participaciones y aportaciones federales.

Asimismo, el estudio realizado en México por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sobre el blindaje a los programas sociales en tiempos electorales, mostró que, para quince de cada cien beneficiarios de los programas federales, los promotores o gestores de los gobiernos locales o de los propios programas obligan a la gente a comprometer su voto a cambio de los beneficios de los programas sociales. Lo mismo opinaron cuatro de cada diez no beneficiarios, motivos que influyen como impedimentos para un adecuado desarrollo de la descentralización.

El buen funcionamiento de la política de desarrollo social implica vencer obstáculos de tipo político y fiscal, para una mayor cooperación y coordinación entre los tres órdenes de gobierno; en este sentido, la visión compartida de los estados y la federación acerca de las mejores prácticas para la elaboración de los principales programas sociales redundarán en una política más eficiente.

Uno de los grandes desafíos que tiene el país es que esta cooperación (tanto en el ámbito de diseño, administrativo, de ejecución y financiera) se presenta en los programas con mayor envergadura como es el caso del Programa Oportunidades, caracterizado por ser el programa de mayor extensión en México y el segundo en América Latina, después de Bolsa Familia de Brasil.

Se puede decir que la política social mexicana se compone de una serie de acciones que tienen que ver con una serie de arreglos interinstitucionales e intergubernamentales, donde el gobierno federal ha sido el que ha llevado la directriz para la atención de los grupos poblacionales que viven en condiciones de vulnerabilidad en los diferentes estados de la república; por otro lado, también es posible señalar que su operación se ha realizado a través de la transferencia de algunas tareas para su implementación en los territorios (descentralización parcial). En lo que se refiere al combate a la pobreza, ha sido la federación la que ha centralizado las acciones para su atención en los diferentes espacios locales. Teniendo en cuenta la dimensión y el alcance del programa (5.2 millones de familias beneficiarías), es claro que puede considerarse su contribución en ámbitos propios para el ejercicio y conservación del poder, de ahí la importancia que se parece otorgársele a su control y manejo centralizado.

De acuerdo con la Ley General de Desarrollo Social publicada en enero de 2004, en su Artículo 6, establece que son derechos para el desarrollo social la educación; la salud; la alimentación; la vivienda; el disfrute de un medio ambiente sano; el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación en este sentido, uno de los principales actores en proporcionar las condiciones para que los ciudadanos tengan acceso a dichos derechos es el gobierno. La idea se refuerza con la definición al identificar al gobierno como uno de los principales actores en proporcionar todas aquellas demandas que se asocian con el desarrollo social.

Derivado de lo anterior, la tendencia al manejo de los recursos públicos manteniendo un equilibrio en las finanzas públicas, se ha convertido en la quimera de la mayoría de los gobiernos cuya estructura económica dificulta mantener finanzas equilibradas, es así como las condiciones de recesión, se trasladan al mismo gobierno, quien muestra serias dificultades para afrontar las mayores demandas de los ciudadanos en condiciones de pobreza.

En este sentido, la política social que implementa el gobierno central implica un ajuste en algunos de sus programas incluso, con la desaparición de algunos ante un escenario de crisis. En este sentido, se encuentran algunos como la credencialización para adultos mayores; programa de adquisición nacional de leche Liconsa SA de CV, el programa de atención de adultos mayores 70 años y más en zonas rurales, entre otros.

De acuerdo al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, los programas que presentan incrementos son: Programa Oportunidades con un incremento del 59% respecto al presupuesto asignado el año anterior; el Programa de Apoyo Alimentario a cargo de Diconsa SA de CV. con un incremento del 265% y por último el Programa de Empleo Temporal (PET) con un incremento del 148%.

Como se aprecia, aunque en términos globales se espera un incremento del 35% en el presupuesto total de ramo de la SEDESOL, es importante considerar si dichos recursos son suficientes o bien se tendrá que recurrir a los créditos externos para fondear las acciones derivadas de los programas dirigidos a la población más vulnerable en época de crisis.

La evidencia empírica

Es momento exponer qué es lo que está pasando en los municipios, respecto a sus capacidades locales y el proceso de descentralización. La investigación se realizó a través del uso entrevistas en profundidad a diferentes funcionarios municipales vinculados con el desarrollo social en sus respectivos ayuntamientos. Los principales puntos se centraron en los siguientes elementos de análisis: conformación del ayuntamiento; Plan Municipal de Desarrollo (PMD); plazas y perfil; capacitación; recursos económicos; proceso de descentralización y participación ciudadana. Los anteriores puntos permitieron categorizar dimensiones a través de las cuales se analizaron las capacidades institucionales de los municipios de estudio. Fueron cuatro los municipios seleccionados para el presente estudio ubicados en la zona noreste del país (Tampico, Ciudad Madero en el estado de Tamaulipas; San Nicolás de los Garza y General Escobedo en el estado de Nuevo León). El tipo de muestro que se utilizó fue intencional, ya que se trata de municipios con características similares para el año 2005; alto desarrollo humano según el PNUD y muy baja marginación de acuerdo al CONAPO respectivamente, sin embargo, al interior de cada uno de ellos existen particularidades que resultó importante analizar. Las entrevistas se realizaron a funcionarios municipales (secretarios y directores de desarrollo social) durante los años 2005 a 2008.

Al menos en tres de ellos (Tampico; Ciudad Madero y San Nicolás de los Garza), ha habido alternancia de partidos políticos que han llegado a la administración local.

En el caso de Tampico, el ayuntamiento está conformado por un Presidente Municipal, dos Síndicos y veintiún Regidores y la alternancia se ha dado al menos en las últimas cuatro elecciones entre el PAN y el PRI, producto del denominado “voto de castigo” que se da cuando parte de las demandas ciudadanas no son atendidas satisfactoriamente. Tal situación ha influido para que no se concreten planes y programas de largo plazo, quedando inconclusos varios mega proyectos de desarrollo. Por otra parte, el que la entidad reporta cerca del 33% de la población que gana hasta dos salarios mínimos de acuerdo al índice de marginación de CONAPO, 2005, hecho que produce vulnerabilidades para que se actúe de manera clientelar a cambio de recibir los beneficios de alguna acción gubernamental.

En el caso de Ciudad Madero, cuyo ayuntamiento se conforma por un Presidente Municipal, dos Síndicos y veintiún Regidores, la alternancia se ha dado entre el PRD y el PRI (cabe hacer mención las últimas dos han sido ganadas por el PRI). Sin embargo, se encontró que las cuatro administraciones durante las cuales el Partido de la Revolución Democrática (PRD) estuvo al frente de la administración local, su arribo al gobierno no fue producto de un proceso de madurez político-ideológico de izquierda, sino fue resultado del voto de castigo por la detención del líder petrolero nacional, quien en su momento ostentaba fuerte poder político del sindicato de la empresa paraestatal Petróleos Mexicanos (PEMEX). Como resultado de ello y ante la arraigada cultura corporativa de la localidad, es como llegó el PRD al gobierno local. Lo anterior ha generado un ambiente “clientelar” en cuanto a la participación ciudadana respecto a las acciones que desarrolla el ayuntamiento, considerando que esta entidad municipal presenta bajos niveles de ingreso (25% de la población gana hasta dos salarios mínimos).

Respecto al municipio de San Nicolás de los Garza, en Nuevo León, cuyo ayuntamiento se conforma por un Presidente Municipal, dos Síndicos y diecisiete Regidores, la continuidad durante los últimos veinte años al frente del mismo partido político, el Partido Acción Nacional (PAN), ha contribuido a consolidar una red importante de participación ciudadana, misma que ha jugado un papel fundamental para la integración del ayuntamiento. La homogeneidad de la entidad, donde predominan los extractos poblacionales de clase media, ha fortalecido un grupo importante de población que no se identifica con las viejas prácticas corporativas regularmente asociadas al PRI, ni tampoco lo hacen con la ideología de izquierda. Además de lo anterior, la entidad es una de las que mejores niveles del ingreso reporta, ya que sólo el 16% de la población gana menos de dos salarios mínimos. Se puede considerar que mientras más homogénea sea la población, los niveles de participación se muestran más dinámicos. Asimismo, mientras el ingreso per cápita sea favorable, las prácticas clientelares tienden a ser menos frecuentes.

Respecto al municipio de General Escobedo, en el que aparentemente no ha habido alternancia, ya que ha estado gobernada por el PRI, tiene un ayuntamiento conformado por un Presidente Municipal, dos Síndicos y trece Regidores. Su perfil semiurbano es parte de sus características peculiares.

Respecto al Plan Municipal de Desarrollo (PMD), es el documento que marca el rumbo de la administración local debido a que ahí se plasman las principales directrices y líneas generales de acción. Es difícil encontrar algún patrón común que permita identificar las características que den cuenta del ayuntamiento y sus propósitos a desarrollar durante su gestión, sus condiciones, mecanismos y su forma de proceder. Sin embargo, se observan algunas similitudes y diferencias entre cada uno de ellos, que nos ayudan a identificar algunas situaciones particulares.

Respecto a las semejanzas, se encontró que cada uno de los ayuntamientos estudiados considera al desarrollo social como una de las directrices más importantes en su administración, ya que este enunciado se presenta como una de las principales líneas de acción para la administración, lo que muestra la creciente preocupación por diseñar acciones en este rubro en sus comunidades. Sin embargo, dicho ejercicio es relativamente nuevo en los municipios estudiados, lo cual contrasta con las aportaciones que hace Guillen (2000), cuando afirma que la política social municipal tiene como uno de sus rasgos su trayectoria relativamente reciente, lo que no les ha permitido a los espacios locales desarrollar planes y programas con un carácter de largo plazo.

Por otro lado, aunque existen rasgos similares al integrar una agenda de desarrollo social, al interior de cada administración sobresalen las particularidades que se asocian a la forma como se concibe este sector, así como a los perfiles de aquellos funcionarios municipales que se incorporan a la administración pública a desempeñar cargos en esta área del ayuntamiento.

De las diferencias al analizar los planes y programas, destaca que mientras en General Escobedo sus prioridades son hacia el fortalecimiento de los rubros de salud, educación, la asistencia social y la atención a los grupos vulnerables, en San Nicolás de los Garza las principales acciones se dirigen hacia la participación ciudadana a través del deporte y el mantenimiento de la infraestructura urbana, además de ofrecer un plus a la ciudadanía a través del otorgamiento de servicios públicos de calidad.

En el caso de Tampico, su principal interés se centra en la regularización de la tenencia de la tierra a fin de introducir los servicios públicos a la población más marginada, además de atender otros programas asociados a la salud y el fortalecimiento a la cultura popular a través de la participación en la organización del Carnaval y las fiestas de abril. En tanto que el municipio de Ciudad Madero, centra su prioridad en el fortalecimiento de la identidad cultural de los maderenses, mediante programas como “Recordando el ayer”; “Aprende un oficio” y “Huertos escolares”.

Los municipios analizados, a su vez realizan acciones en los sectores de educación como es el caso de la entrega de becas a estudiantes de escasos recursos, así como a programas del sector salud; esta labor regularmente se hace a través de otras secretarías o dependencias municipales y son producto del financiamiento con fondos federales como el Ramo 33 del PEF.

Por tanto, se puede decir que el desarrollo social, es un rubro de reciente incorporación en los objetivos que se enuncian en el PMD y en los municipios estudiados, mientras la diversidad de planes y programas y sectores a atender, no depende de un patrón común, más bien es producto de las diferencias conceptuales de quienes diseñan las políticas sociales en las entidades locales.

Para la atención de los diversos programas que se diseñan en los espacios locales, es importante conocer cuáles son los perfiles y la estructura organizacional de las dependencias que se han abierto para la atención del desarrollo social.

Se ha observado que en los últimos años ha crecido el interés de los gobiernos locales por atender a su población con planes y programas de carácter social, ya que varias dependencias son de reciente creación como es el caso de Ciudad Madero, cuyas acciones dirigidas a la cuestión social eran desarrolladas por el DIF de la entidad.

Es posible establecer que la experiencia que las administraciones acumulan son importantes para ir consolidado y profesionalizando estas áreas. Por ejemplo, en tres de los municipios estudiados, su estructura organizacional está diseñada a través de Secretarías, Direcciones, Subdirecciones y Jefes de Departamento, es el caso de Ciudad Madero, Tamaulipas, General Escobedo y San Nicolás de los Garza, en Nuevo León. Estas tres administraciones cuentan con seis Direcciones a excepción de San Nicolás de los Garza, que tiene una Coordinación de Atención Ciudadana.

Al interior de las entidades, se encontró un número diferente de plazas, por ejemplo, en Ciudad Madero, la Dirección de Desarrollo Social sólo cuenta con seis plazas y los perfiles de quienes

se encuentran en esta dependencia tienen poca relación con las áreas dedicadas al desarrollo social. Además, es la segunda administración en la que se abre una dependencia para tópicos sociales y su influencia es marginal en las decisiones que se toman en el ayuntamiento donde sobresale la Secretaría de Obras Públicas, así como la de Servicios Públicos y Tesorería.

En el caso de General Escobedo, Nuevo León (N.L) se cuenta con 88 plazas y la mayoría de los perfiles se asocian con el sector educativo, ya que son maestros de educación básica. Por otro lado, ya son varias administraciones las que han contado con oficinas para atender este rubro.

El municipio de San Nicolás de los Garza, N.L. es una de las administraciones que más experiencia han acumulado. La Dirección de Desarrollo Social cuenta con 34 plazas, distribuidas entre gente de trabajo social y administradores en general. Cabe mencionar que tres de sus procesos están certificados con la norma ISO-9000 versión 2000. La situación anterior pudiéramos contrastarla con lo que presentó Cabrero (2003), quien después de hacer una revisión en 141 programas municipales, identificó a aquellas administraciones con estrategias de modernización municipal cuya administración se ajusta a la modernización gerencial. Dicha práctica se presenta en los municipios regularmente gobernados por el PAN.

Otro de los municipios de estudio cuya estructura organizacional se estableció mediante Direcciones en lugar de Secretarías es la de Tampico, ya que cuenta con una

Dirección y tres Subdirecciones y un total de 28 plazas de trabajo. No es la primera administración municipal con una dependencia gubernamental como esta. En su personal sobresale el perfil con poca relación en tópicos vinculados con el desarrollo social. Sin embargo, es un área que tiene un peso significativo en el ayuntamiento; cuenta además con una cuadrilla de trabajadores para hacer obra pública. Su estructura y estrategias concuerda con lo que Cabrero (2003), identifica como entidad con una reforma administrativa tradicional, cuyos objetivos son orientados por una visión tradicional de la administración, debido a que las acciones emprendidas por los funcionarios se hacen con un alto sentido corporativo a través de los comités de participación ciudadana.

Respecto a la capacitación, es una alternativa que permite incorporar elementos básicos del área y las funciones a desarrollar. Sin embargo, no aparece como una práctica común en las administraciones donde el desarrollo social es marginal o bien de menor relevancia; tal es el caso de Ciudad Madero, donde no hay un programa de capacitación que permita ir sensibilizando a los funcionarios sobre las áreas donde se encuentran desarrollando sus labores.

En los ayuntamientos donde el desarrollo social tiene mayor relevancia como en Tampico y General Escobedo que cuentan con dependencias para estas acciones tampoco se contempla un programa específico de capacitación para sus funcionarios y personal en general. Lo anterior tiene relación con lo abordado por Guillen (2004), al señalar que las administraciones municipales en el país no han introducido criterios explícitos de carácter funcional y técnico para determinar el ingreso, promoción y permanencia de su personal, lo cual tiene que ver con los programas de capacitación y estímulos al personal del ayuntamiento.

Por último, debemos señalar que uno de los municipios que cuenta con un programa institucional de capacitación es San Nicolás de los Garza; se encontró que mientras más experiencia tengan acumulada los funcionarios en áreas de la administración municipal, más eficiente es el funcionario en las labores que realiza, por lo que se da singular importancia a la capacitación para ir fortaleciendo las capacidades que inciden en la eficiencia de su función. El municipio lleva varios años certificados por una norma internacional en la que se evalúa como relevante la capacitación.

Además de lo ya abordado, los factores que más inciden en el desarrollo de las administraciones municipales, son los que tiene que ver con los recursos económicos y financieros necesarios para que los ayuntamientos puedan implementar e instrumentar planes y programas sociales de manera autónoma.

Al respecto se encontró que los municipios tienen una fuerte dependencia de los recursos provenientes de las transferencias gubernamentales (aportaciones y participaciones federales), ya que dichos fondos representan en promedio más del 60 % de sus ingresos totales. Sin embargo, hay algunos municipios cuya dependencia es mayor que otros, por ejemplo, Cd. Madero, sólo capta el 20% a través de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, monto que pone de manifiesto su baja capacidad para recaudar los recursos para el desarrollo de sus acciones, lo cual repercute en que varios programas que el municipio puso en marcha y que tuvieron que ser

patrocinados por empresas privadas.

Por el contrario, en los otros tres municipios de estudio, la captación de ingresos es de 30% en promedio. Sobresale el municipio de Tampico con el 34%, lo cual, sin lugar a dudas, no representan un alivio económico para poder ejecutar sus programas de manera autónoma, pero resulta en una condición menos severa que la de Cd. Madero. Ante tal situación, algunos municipios han buscado formas de financiamiento diferentes, como en San Nicolás de los Garza, que solicita la participación de la comunidad para agenciarse de más recursos para proyectos específicos.

Los municipios de mayores capacidades producto de la descentralización, significa ampliar las libertades municipales para el manejo de sus recursos, el ejercicio de sus funciones y su autonomía local. Sin embargo, aun cuando la recaudación puede favorecer al gobierno local ésta no es suficiente para que el ayuntamiento cubra la totalidad de sus necesidades operativas.

Los elementos que se encontraron en los municipios de estudio, respecto a la descentralización pueden evidenciar que existe un conocimiento poco claro por parte de los funcionarios que se desempeñan en dependencias municipales, ya que dicho proceso no es concebido en todas sus dimensiones e implicaciones. En la mayoría de los casos, los funcionarios expresaron una idea general del mismo.

Lo anterior debe ser considerado desde la perspectiva que señala Acosta, cuando puntualiza que cualquier proceso descentralizador, requiere tener mucha claridad en cuanto a lo que se va a descentralizar, y sobre todo en cuanto a lo que se puede y no se puede hacer. Se necesita evaluar qué recursos humanos existen y qué calificación tienen esos recursos humanos, esta afirmación tiene diversas implicaciones ya que uno de los objetivos de la descentralización es lograr la eficiencia en la función pública.

Es importante señalar como lo plantean, que la tendencia descentralizadora no se explica por sí misma, ya que no ha representado un objetivo en sí, sino un medio para organizar la vida pública, de forma que se logre involucrar a todos los habitantes de las localidades, lo que lleva implícito un componente regional en cuanto a la dinámica y características de cada localidad.

En este sentido, de las definiciones que se abordaron destacan dos: la primera fue expuesta por los funcionarios de los municipios de San Nicolás de los Garza y Cd. Madero quienes expresaron que es un medio para estar más cerca a la gente para poderles servir mejor, y la otra que sobresale es la que consideran como un proceso de transferencia de responsabilidades con las implicaciones que esto conlleva.

Funcionarios del municipio de Tampico manifestaron que es un proceso desigual por la mala distribución de los recursos, lo anterior hace necesario contrastarlo con la idea de Graffe y Kennedy cuando señalan que en cualquier país, la descentralización inevitablemente profundizará las diferencias existentes, ya que los territorios más ricos o mejor equipados tendrán una ventaja comparativa, factible de incrementarse al atraer mayores recursos, en detrimento de los territorios más pobres o menos equipados, por lo que ante la heterogeneidad en el desarrollo entre los estados y municipios, se espera se incrementen los niveles de desigualdad regional.

Por otra parte, el desconocimiento que en términos puntuales se tiene de la descentralización, hace que se considere como un proceso irrelevante. En la mayoría de los casos, y según nuestro relevamiento, los funcionarios no conocen la Ley General de Desarrollo Social como el marco jurídico que faculta de manera significativa a los ayuntamientos en materia de desarrollo social.

Considerando que para el diseño y la instrumentación de los planes y programas es necesaria la participación ciudadana para legitimar la acción de gobierno (Finot, 2001), se halló que el municipio cuyo partido ha podido permanecer por más tiempo, ha tendido a ciudadanizar la función pública a través de mayor participación y rendimiento de cuentas. Tal es el caso de San Nicolás de los Garza, que ha desarrollado una red institucional de participación mediante el Programa de Acción Ciudadana. Lo anterior se puede contrastar con las aportaciones teóricas de Martínez y Ziccardi (2000); Guerrero (2000); Martínez (2000); Finot (2001, 2003); Soto y López (2003); Ayala (2003), quienes mencionan que la participación ciudadana se orienta tanto a profundizar la democratización, como a ejecutar políticas sociales, principalmente en lo que se refiere a los procesos de asignación de recursos por la vía de las aportaciones federales. Para que lo anterior sea efectivo, se requiere de un sistema claro y ágil en la rendición de cuentas, que motive y de confianza a la participación ciudadana sobre el impacto de sus acciones en materia de desarrollo social.

En el caso de Tampico, se han desarrollado redes de participación a través de los Comités Vecinales, ya que al trabajo con ellos se han destinado los recursos. Esta situación se puede identificar como una participación ciudadana institucional que actúa para legitimar las acciones del gobierno en turno.

Por último, están los que no han desarrollado una organización de base debido a que su estructura organizacional no contempla la acción de planes y programas en los que sea necesaria la participación ciudadana en proyectos comunitarios, como es el caso de Cd. Madero. Resulta evidente que al no tener la fuerza que institucionalmente requiere la entidad gubernamental, ésta se limita al desarrollo de programas cuyo impacto en la comunidad es de una temporalidad limitada.

Otras administraciones como la de General Escobedo, inician con la conformación de redes de participación ciudadana debido a que la administración municipal lleva poco tiempo en el cargo, y como en dicha entidad se presentó un flujo considerable de funcionarios en el cambio de una administración a otra, no se lograron desarrollar organizaciones sociales institucionales o autónomas.

En resumen, se puede decir que el proceso de la descentralización (como el medio eficaz para atender el bienestar social en los municipios) es muy cuestionable, y la efectividad de su puesta en marcha debe buscarse en los antecedentes históricos, políticos y sociales que diferencian las condiciones particulares de desarrollo de cada municipio, aun estando en la misma zona geográfica.

La heterogeneidad de las condiciones imperantes en los municipios, es la primera instancia que se deberá tomar en cuenta a fin de examinar el proceso y saber cuáles han sido sus repercusiones en los espacios locales. Uno de los patrones que afloran ha sido abordado por Enrique Cabrero cuando afirma que en México la descentralización se ha dado desde el gobierno central (enfoque arriba-abajo) donde el gobierno central busca “enviar recursos y definir responsabilidades”, adopta una visión demandante o principal, bajo el supuesto de que los gobiernos subnacionales o locales actuarán con apego a su mandato y desarrollarán las operaciones previstas.

Conclusiones

Como se ha podido constatar, la Reforma del Estado ha tendido a privilegiar las decisiones del mercado para la asignación de la producción y la riqueza en el país, lo anterior ha agravado, entre muchas otras cosas, la polarización y la desigualdad social. En este contexto, la descentralización como un instrumento de distribución y reparto del poder en la toma de decisiones, se ha alineado con la tendencia hacia las modificaciones marcadas por el Estado.

Lo anterior ha propiciado que en la aplicación de la política social diseñada por la federación, se transfieran algunas tareas para que sean desempeñadas por los gobiernos subnacionales y locales, bien sea para que participen a través de la conformación de bolsas de recursos para atender a la población, o bien para la realización de algunas funciones particulares, sin que ello se refleje en una mejor distribución del poder político.

En general, estas acciones de política pública se centran en los ámbitos de la atención de la población más vulnerable a través de los sectores de educación, salud, vivienda, e infraestructura social entre otros, en las cuales se hace evidente que existen condiciones heterogéneas entre cada uno de los sectores y regiones, de tal manera que cada uno de los rubros a través de los cuales se atiende la política social tiene una condición particular.

En otro orden de ideas, para la atención de la población que vive en condiciones de pobreza es la federación la que ha conservado el control tanto en el diseño como en su implementación y operación de los programas sociales, por lo que se considera que el proceso de descentralización no es homogéneo ni lineal ya que se descentraliza solo aquellas acciones, atribuciones y recursos que bien son producto de negociaciones entre los gobiernos subnacionales para el reparto del poder y los mismos recursos públicos, lo que muestra una lucha por conservar el control y la injerencia en plano político de quien diseña y ejecuta los planes como es el caso del Programa Oportunidades.

Lo anterior nos permite dar una respuesta a las preguntas que ha guiado el presente trabajo, respecto a ¿Cómo funciona la descentralización de funciones para atender a la población en condiciones de pobreza desde las localidades municipales? ¿Cuáles son los recursos aplicados y los resultados a la luz de cuatro municipios del Noreste Mexicano? Para dar respuesta a la primera interrogante, pudiéramos decir que la descentralización como medio de reparto de funciones y atribuciones entre la federación y las entidades estatales y locales, ha sido la federación la que ha descentralizado aquellas acciones o tareas que representan o un gasto o bien pocos dividendos políticos para su permanencia en el poder a través del control preponderante en la aplicación de la política social de atención a la pobreza, ya que a la luz de la evidencia de los municipios estudiados, éstos aun siendo localidades con alto desarrollo humano y baja marginación, reflejan carencia tanto técnica, financiera y humana para atender desde sus propios territorios el bienestar social así como a la población en condiciones de pobreza.