

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON  
FACULTAD DE CONTADURIA PUBLICA  
Y ADMINISTRACION  
DIVISION DE POSGRADO



POBREZA EXTREMA EN EL MARCO DE LA REFORMA  
DEL ESTADO Y DE LAS POLITICAS SOCIALES EN MEXICO

TESINA

PARA OBTENER EL GRADO DE  
MAESTRIA EN ADMINISTRACION PUBLICA

PRESENTA

C.P. CARLOS R. GARZA VILLARREAL

ANTE EL H. JURADO

PRESIDENTE: M.A. JOSE MAGDIEL MARTINEZ FERNANDEZ

SECRETARIO: DR. CARLOS GOMEZ DIAZ DE LEON

VOCAL: M.A. MANUEL BARRAGAN CODINA

CD. UNIVERSITARIA

13 DE ABRIL DE 2000



TM

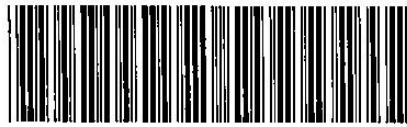
Z7164

.C8

FCPYA

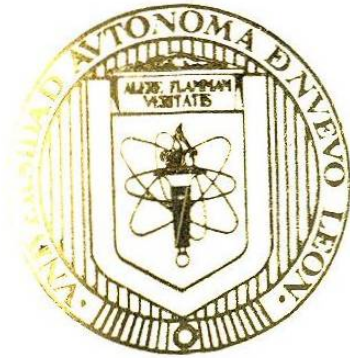
2000

G37



1020130111

**UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON**  
**FACULTAD DE CONTADURIA PUBLICA**  
**Y ADMINISTRACION**  
**DIVISION DE POSGRADO**



**POBREZA EXTREMA EN EL MARCO DE LA REFORMA**  
**DEL ESTADO Y DE LAS POLITICAS SOCIALES EN MEXICO**

**TESINA**

**PARA OBTENER EL GRADO DE**  
**MAESTRIA EN ADMINISTRACION PUBLICA**

**PRESENTA**

**C.P. CARLOS R. GARZA VILLARREAL**

**ANTE EL H. JURADO**

**PRESIDENTE: M.A. JOSE MAGDIEL MARTINEZ FERNANDEZ**

**SECRETARIO: DR. CARLOS GOMEZ DIAZ DE LEON**

**VOCAL: M.A. MANUEL BARRAGAN CODINA**

**CD. UNIVERSITARIA**

**13 DE ABRIL DE 2000**

TM  
Z7164  
.CB  
FCPYA  
2000  
437

0134-62960



FONDO  
TESIS

## CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	I
<b>1. Marco Teórico .....</b>	<b>1</b>
1. 1 INDICE DE NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS.....	4
1.2.- INDICE DE MEDICIÓN INTEGRAL DE LA POBREZA.....	4
1.3 RELACIÓN ENTRE CARACTERÍSTICAS DEL JEFE DE FAMILIA Y LA CLASE ECONÓMICA FAMILIAR.....	6
<b>2. La política social en México y la superación de la pobreza .....</b>	<b>7</b>
/ - 2.1 LA POLÍTICA PARA SUPERAR LA POBREZA EXTREMA:.....	7
2.1.1 <i>Instancias para la planeación del desarrollo social</i> .....	9
2.1.2 <i>Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (Coplade)</i> .....	9
2.1.3 <i>Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (Copladem)</i> .....	10
2.1.4 <i>Consejo de Desarrollo Municipal (CDM)</i> .....	10
2.1.5 <i>Integración del Consejo de Desarrollo Municipal:</i> .....	10
- 2.1.6 <i>Estrategias de Combate a la Pobreza Extrema</i> .....	11
2.1.7 <i>Desarrollo regional y productivo y creación de oportunidades de empleo e ingreso</i> .....	11
2.1.8 <i>Construcción de infraestructura social básica</i> .....	12
2.1.9 <i>Participación social para el desarrollo y capacitación</i> .....	12
- 2.1.10 <i>Principales Programas para Superar la Pobreza Extrema 1997-1998</i> .....	13
2.2 LA POLÍTICA SOCIAL COMO POLÍTICA DEL ESTADO.....	13
2.2.1 <i>MARCO JURIDICO</i> .....	18
2.2.2 <i>VISION FEDERALISTA</i> .....	18
2.2.3 <i>INTEGRALIDAD</i> .....	19
2.2.4 <i>SEGURIDAD PUBLICA</i> .....	20
2.2.5 <i>SOBERANIA NACIONAL</i> .....	20
2.2.6 <i>DESARROLLO REGIONAL</i> .....	21
2.2.7 <i>VISION DE LARGO PLAZO</i> .....	21
2.2.8 <i>UNA DISCUSION ACTUAL</i> .....	22
2.3 LINEAMIENTOS PARA UNA POLÍTICA PÚBLICA EN MATERIA DE BIENESTAR SOCIAL.....	23
2.3.1 <i>Los retos de una política pública para el bienestar social: una visión global</i> .....	23
2.3.2 <i>De la Política social a la política económica</i> .....	24
- 2.3.3 <i>Acciones para el combate a la pobreza</i> .....	25
2.3.4 <i>Los retos de las organizaciones sociales populares</i> .....	27
2.3.5 <i>Los imperativos de una nueva política social</i> .....	30
2.3.6 <i>El espacio de la política social</i> .....	31
2.3.7 <i>Los problemas de la política social</i> .....	32
<b>3. Modernización Económica y Necesidad Distributiva.....</b>	<b>34</b>
/ - 3.1 EL COMBATE A LA POBREZA Y LA DISMINUCIÓN DE LA DESIGUALDAD COMO BIENES PÚBLICOS ..	34
3.1.1 <i>La necesidad distributiva: un ejercicio prospectivo</i> .....	34
3.2 EVALUACIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DE PARTICIPACIONES FEDERALES.....	34
3.3 EL RETO INTERNO: BALANCE FISCAL EN UN CONTEXTO DEMOCRÁTICO.....	39
<b>4. Deterioro Y Crisis de un Sistema de Política Social.....</b>	<b>41</b>
4.1 CONFORMACIÓN Y AUGF DE UN ESTILO DE POLÍTICA SOCIAL.....	41
4.1.1 <i>Declinación de un arreglo corporativo para el bienestar</i> .....	41
4.2 DE LA CRISIS CORPORATIVA AL RECLAMO CIUDADANO.....	43
4.2.1 <i>El reclamo de las nuevas voces</i> .....	43

4.2.2 <i>La crisis de las instituciones corporativas y la exigencia de la ciudadanía completa</i> .....	43
4.3 SISTEMA DE PRECIOS Y POBREZA.....	44
4.3.1 <b>ALGUNOS EJEMPLOS</b> .....	45
<b>5. Programa de alivio de la Pobreza en México: Un Ejercicio de Evaluación</b> .....	47
5.1 ANTECEDENTES DEL PRONASOL: POBREZA, CRISIS ECONÓMICA Y LOS PEAE .....	48
– 5.1.1 <i>Pobreza</i> .....	48
5.1.2 <i>Crisis y ajuste en la economía</i> .....	48
5.1.3 <i>El abatimiento de la pobreza con el ajuste estructural: los fundamentos del Pronasol</i> .....	49
5.1.4 <i>Filosofía y Estructura del Pronasol</i> .....	51
5.1.5 <i>Importancia del programa en el gasto gubernamental</i> .....	53
5.2 CONDICIONES Y RETOS PARA LA POLÍTICA SOCIAL.....	56
5.3 TRANSFORMACIÓN Y RETOS DE LA ECONOMÍA Y POLÍTICA .....	58
5.3.1 <i>La transformación de la gestión estatal</i> .....	59
5.3.2 <i>La vitalidad de la sociedad civil</i> .....	60
5.3.3 <i>Los empleos y los ingresos en una economía abierta y en transición</i> .....	60
– 5.4 <b>INCIDENCIA DE LA POBREZA Y DE LA POBREZA EXTREMA</b> .....	62
<b>6. DESCENTRALIZACION Y MUNICIPALIZACION DE LOS PROGRAMAS SOCIALES</b> .....	66
– 6.1 <b>ESTADO, POBREZA Y MODOS DE PRODUCCION</b> .....	66
– <b>CONCLUSIONES</b> .....	70
<b>INDICE DE CUADROS y GRÁFICAS</b> .....	74
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	75

## **Introducción**

Aunque no es intención del trabajo discutir las vinculaciones y los terrenos específicos de la política social y de la política económica, es importante señalar que cuando nos referimos a la primera estamos pensando que la política social se encarga de tres áreas básicas, vinculadas entre sí:

- Las políticas de producción, administración y acceso a los bienes y servicios públicos (p. e. salud, educación, alimentación y vivienda).
- Las políticas de empleo (para los sectores formal e informal) y sus arreglos sobre las formas de remuneración.
- Las políticas fiscales: de ingreso y de gasto públicos, de manera específica las referidas a los gastos sociales a través de asignaciones directas, subsidios y transferencias. Esto es, de donde vienen y a donde van los recursos públicos.

Para efectos de este trabajo, las tres áreas señaladas se engloban dentro de lo que genéricamente denominamos política social (social policy). Sin embargo, entre académicos y autoridades no existe unanimidad respecto de las áreas constitutivas de la política social. Parece no haber dudas en términos de la salud, la educación y la alimentación pero los acuerdos se desvanecen cuando se llega a la vivienda y francamente desaparecen cuando se trata de las políticas de ingresos y empleo, consideradas privativas de la política económica.

No obstante, sabemos que la política económica y la social constituyen dimensiones inseparables en toda estrategia de progreso. De esta forma aunque los resultados en términos de bienestar social se vinculan tanto con el modelo de desarrollo como con la estrategia económica que sigue cada país, aquí se hará un corte para detectar cambios en las áreas mencionadas de acuerdo con nuestra definición de política social.

En los momentos actuales la economía mexicana se desenvuelve en un esquema de apertura externa y de mayor participación del mercado en una multiplicidad de decisiones. En esta perspectiva el tipo de crecimiento que está surgiendo, dada la enorme concentración del ingreso existente, puede generar (al mismo tiempo que se avance en mayores niveles de eficiencia y productividad) importantes exclusiones sociales, mayor marginación y pobreza. Más aún, podríamos estar ante la conformación de un dualismo económico y social, en el cual a las áreas de miseria existente se agreguen otras, resultado ya no de la "exclusión capitalista" sino de una pobreza que toma una dinámica propia y se autorreproduce.

Estamos ante fenómenos nuevos. La sociedad de los años cincuenta, por ejemplo, era heterogénea en el sentido de no ser íntegramente capitalista. Nos encontramos en sociedades plenamente capitalistas; tenemos sectores excluidos y deprimidos, pero



todo ello se encuentra, sin embargo, dentro de la lógica y aspiraciones del sistema capitalista.

Bajo esta perspectiva y llevada por la inercia que las condiciones le imponen, la política social puede jugar un papel activo pero fundamentalmente residual y en el mejor de los casos compensatorio de las desigualdades que el despliegue del naciente modelo de desarrollo vaya generando. Es en este contexto, de posibilidades y limitaciones, que se insiste en el papel centralmente activo y articulado que debería jugar la política social fortaleciendo los niveles de bienestar de la población, como sostén en los afanes competitivos y modernizadores. La política social es un instrumento que permite combinar las heterogéneas iniciativas de individuos y grupos, con la cohesión social requerida para hacerlo en unidad. En esta perspectiva la política social es un poderoso instrumento para mantener la unidad entre Estado y nación y fortalecer nuestra soberanía.

Para modernizar al país no hay, en sentido estricto, patrones a copiar. Nadie posee la verdad única. Ni siquiera la experiencia de otros países que viven retos similares es guía segura. Las soluciones a cada reto tienen que surgir de nuestras propias necesidades y realidades.

Con esta última preocupación, el trabajo define los contornos, las áreas relevantes, pero sobre todo las transformaciones que tendrá que procesar e inducir la política social en un contexto de modificaciones estructurales y cambios vertiginosos. El trabajo tiene por ello una motivación esencialmente prescriptiva; parte de la convicción de que hoy el país se enfrenta a una gran oportunidad la de un nuevo desarrollo- pero también a un gran reto: el de la desigualdad y la pobreza.

⌋ A partir de mediados de los años 50's, México entró en una etapa de industrialización que trajo consigo una reasignación importante en la distribución de la población. El surgimiento de grandes polos de desarrollo predominantemente urbano, fue uno de los principales resultados de la incorporación de México a la etapa de crecimiento moderno.

Al igual que en países ya desarrollados como los Estados Unidos y algunos europeos, en México la migración del campo hacia las ciudades, fue el conducto que hizo posible la transferencia de pobreza hacia estas últimas.

Las causas por las cuales se dio esta migración en México difieren notablemente de los países industrializados.

Mientras en Estados Unidos la implementación de tecnología en la agricultura durante lo que va del siglo XX dejó sin ocupación a miles de personas; en México, la baja productividad agrícola empuja a los campesinos hacia las zonas industrializadas que significaban una mejor expectativa de ingresos y nivel de vida. ⌋

## **1. Marco Teórico**

La pobreza puede tener tantas definiciones como conceptos o formas de medición se tengan de la misma. Este trabajo está centrado en un concepto económico, y se utilizarán tres de las principales técnicas propuestas para medir la pobreza y la marginación: Línea de Pobreza, Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas y el Método de Medición Integral de la Pobreza.

### **- Línea de Pobreza Absoluta (LP)**

Esta se determina mediante la estimación de una canasta de bienes y servicios que respete las pautas de consumo, la oferta de bienes existentes, los precios relativos de los mismos y la composición de las familias de una sociedad. Aquellas familias que su poder de compra no les permita tener acceso a ésta, serán clasificados como pobres.

El poder de medición de la línea de pobreza es asociado, generalmente, a los siguientes bienes y servicios básicos utilizados por las familias: Alimentación, Vestido, Calzado, Cuidado Personal, Higiene personal y del Hogar, Transporte y Comunicaciones Básicas.

Existen dos formas de calcular una línea de pobreza, aquella basada en una canasta normativa de alimentos y, la que toma una canasta normativa de todos los bienes que forman la canasta.

#### **Línea de pobreza basada en una canasta normativa de alimentos.**

Esta línea de pobreza, está sustentada en poder calcular una canasta de alimentos que cubra las necesidades básicas de alimentación de una persona promedio, tomando en cuenta sus hábitos de consumo y la disponibilidad de alimentos existente.

Se calculan los requerimientos básicos de calorías y proteínas requeridas por las personas tomando en cuenta su tamaño corporal, su actividad física y el medio ambiente al cual se está expuesto. Generalmente se toma en cuenta las necesidades del individuo promedio, lo que puede llevar a subestimar o sobrestimar los resultados.

La metodología para estimar esta canasta alimentaria puede quedar definida en los siguientes pasos planteados en algunos estudios realizados por el Banco Mundial. Ver cuadro 1

a) Hábitos de Consumo Alimentario.

Para poder llegar a construir una canasta alimentaria normativa, es muy importante elegir la población de referencia para proveernos de las pautas de consumo que sigue esa sociedad en estudio.

Generalmente, ordenando de mayor a menor en variable ingreso, se dejan fuera de esta selección las familias de bajos recursos y las que se encuentran en la parte media superior, tomando a las familias localizadas entre el percentil 20 y 50.

Después se seleccionan los alimentos que formen una mayor proporción de cada subgrupo de alimentos y mediante la aplicación del Índice Nacional de Precios al Consumidor se determinan las cantidades físicas de cada producto, y las calorías y nutrientes que cada uno aporta a la dieta.

b) Especificación física de la Canasta Básica de Alimentos.

Una vez obtenido el patrón de consumo de los diferentes hogares, se lleva a cabo una depuración de los alimentos que formarán la canasta. Esta depuración se lleva a cabo mediante los siguientes pasos: 1) Precio por caloría, dejando fuera los que representen un mayor precio por caloría, 2) Ponderación en el gasto alimentario, dejando fuera los productos que tienen una ponderación baja y 3) Aquellos de que se puede prescindir desde un punto de vista nutricional.

c) Normatividad de la Canasta Alimentaria.

Después de seleccionar los productos más viables a formar parte de la canasta, las cantidades físicas de cada producto son ajustadas a los requerimientos de calorías y nutrientes de la población promedio, pasando a ser una canasta normativa y, no representativa del estrato del que fué obtenida.

d) Criterio para la valoración de la Canasta Básica de Alimentos.

Una vez obtenidas las cantidades físicas de cada producto, se les aplica los precios indicados por el Índice Nacional de Precios al Consumidor.

e) Criterio para obtener la Canasta Básica Total.

Ya con el costo de la canasta básica de alimentos, se prosigue a calcular el costo de los satisfactores básicos no alimentarios. Este método establece una relación normativa entre los gastos de alimentación, el gasto total del hogar y el gasto que se dedica bienes no alimentarios, enmarcada en la ley de Engel. Esto lleva consigo dos implicaciones:

1) Que aquellas familias que cubren sus necesidades básicas de alimentación, también satisfacen los estándares mínimos de las necesidades básicas no alimentarias.

2) Los bienes que provee o subsidia el estado están distribuidos de manera igualitaria.

Por lo tanto, la línea de pobreza quedaría definida como el costo de la Canasta Básica de Alimentos, multiplicado por el recíproco del coeficiente del ingreso total que es gastado en alimento por las familias, dependiendo del tamaño de la misma.

La dificultad existente en el cálculo de una canasta de alimentos que satisfaga las necesidades mínimas de los principales nutrientes y calorías, puede ir más allá de las diferencias entre los requerimientos por personas de diferentes sexos, tamaños, edades y medio ambiente al que se esté expuesto.

Este problema vuelve a caer en el campo de la subjetividad, y es expuesto de manera particular por Amartya K. Sen en su artículo titulado "Sobre Conceptos y Medidas de Pobreza" donde explica que los ciudadanos norteamericanos y japoneses han logrado aumentar su talla y estatura gracias a una mejor alimentación, por lo que no se puede tener, a ciencia cierta, una cantidad absoluta de nutrientes o calorías óptimas.

Por otro lado, generalmente la selección de los alimentos que conformarán la canasta básica, se lleva a cabo mediante algún algoritmo de minimización de costos de la misma, lo que dista mucho de la forma en que las personas escogen sus alimentos.

Una de las ventajas de la forma en que es estimada esta línea de pobreza es que da flexibilidad a que las familias, dependiendo de su composición y gustos, dispongan de la parte del gasto para bienes no alimentarios de la manera que más les convenga a ellos.

### **Línea de Pobreza basada en una Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales.**

Este enfoque se basa en obtener el costo de una canasta normativa que incluya todos los bienes y servicios mínimos con los que una familia debe contar. En algunos casos esta canasta se divide en dos partes: Canasta Normativa de Alimentos y Canasta Normativa de Bienes no Alimentarios. Ver cuadro 1.

Para calcular la canasta alimentaria se siguen, en general, los mismos pasos descritos en el método anterior. Sin embargo, para obtener la composición de la cantidad mínima de los bienes no alimentarios se sigue un paso normativo parecido en esencia al de los bienes alimentarios.

Los problemas que pueden presentarse al tomar este enfoque en la construcción de una línea de pobreza, se encuentran en la diversidad de la estructura sociodemográfica de un país o ciudad.



En este método la composición de gastos es fija, sin tomar en cuenta la diversidad existente en el número de habitantes de la familia, gustos, sexo o cambio en precios relativos.

Como una de las ventajas, trata de incorporar dentro de los componentes de la línea de pobreza factores tan importantes como la educación y el esparcimiento, asegurando así que estos sean tomados en cuenta a la hora de calcular el costo de la canasta básica.

### **- 1.1 Índice de Necesidades básicas Insatisfechas.**

Este método consiste en comparar algunas características de los hogares, ya no solo de las familias, con cantidades o cualidades normativas seleccionadas apriori. En otras palabras, se toman como base de comparación las principales necesidades del hogar y la familia, y se comparan contra la norma establecida como satisfactoria en cada rubro.

Este método tiene dos aspectos básicos: 1) La selección de las necesidades básicas a tomar en cuenta dentro de la comparación y 2) Quizás la más importante y subjetiva, definir los criterios normativos mínimos.

Dentro del primer punto se suelen tomar las siguientes necesidades básicas: Hacinamiento, Vivienda inadecuada por sus materiales, Drenaje, Agua potable, Electricidad y Escolaridad de adultos y niños; dejando fuera de la medición aquellas necesidades más relacionadas al ingreso familiar (cubiertas por la Línea de Pobreza).

Uno de los problemas estructurales de esta forma de medir la pobreza se encuentra en que al aumentar el número de necesidades incorporadas en esta medida, aumentará el número de familias pobres. Por lo que la cantidad de necesidades a incluir determinará, en cierto grado, el resultado.

### **- 1.2.- Índice de Medición Integral de la pobreza.**

Las limitaciones presentadas por el método de la línea de pobreza y por el método del índice de necesidades básicas insatisfechas, lleva a buscar una forma de medir la pobreza que incorpore el mayor grado de información disponible. El índice de medición integral de la pobreza, surge como una opción que ayuda a resolver los problemas, no estructurales, presentados individualmente por las dos formas de medir la pobreza vista hasta el momento.

El índice de Medición Integral de la Pobreza, consiste en tomar las dos medidas, línea de pobreza y NBI, como medidas complementarias e incorporar los beneficios de ambas. Esta medida es capaz de incorporar, en general, los siguientes rubros: Agua,

Drenaje, Energía eléctrica, Nivel educativo familiar, Tiempo libre para recreación, Alimentación, Vestido, Calzado, Cuidado personal, Higiene personal y del hogar, Transporte y Comunicaciones básicas.

Este método logra subdividir a aquellas familias clasificadas como pobres ya no solo por su nivel de ingreso, sino también por las características de la vivienda y los servicios indispensables. Además, el MIP logra captar el nivel en que se encuentran aquellas familias clasificadas como pobres, es decir, pueden existir pobres que tengan los satisfactores básicos en vivienda y servicios, pero no el ingreso mínimo requerido, o pobres que obtengan el ingreso necesario para mantenerse por encima de la línea de pobreza pero no cuenten con los satisfactores de vivienda y servicios.

Cada una de estas categorías nos da una concepción de pobreza diferente de mayor interés a la presentada por los dos métodos por separado. Además, nos da una visión más amplia de la intensidad de la pobreza en que se encuentra cada familia, incorporando un componente relativo a la información que se puede obtener del mismo.

A pesar que el método de MIP logra incorporar una información más amplia que la obtenida por los dos métodos anteriores, los problemas estructurales de la LP y del NBI, quedan sin resolver a la hora de llevar a la práctica este método.

#### CUADRO 1. Poder de Medición de las Técnicas Planteadas

Técnicas	Líneas de Pobreza	NBI	MIP
Satisfactores			
Alimentación	X		X
Vestido	X		X
Calzado	X		X
Cuidado personal	X		X
Higiene	X		X
Transporte	X		X
Agua		X	X
Drenaje		X	X
Electricidad		X	X
Educación		X	X
Tiempo Libre		X	X

Boltvink J. Revista de Comercio Exterior; Vol. 42 Num.4 Abril 1992, El método de Medición Integral de la Pobreza.

### **1.3 Relación entre características del jefe de familia y la clase económica familiar.**

En la mayoría de los estudios empíricos que han tratado sobre este tema, se han caracterizado por buscar las características demográficas principales de los jefes de familia y ver como éstas inciden en la probabilidad de ser pobre. Las características más utilizadas han sido Sexo, Raza, Edad, Años de Educación, Experiencia de trabajo, Origen y Región de residencia.

## **2. La política social en México y la superación de la pobreza**

Los objetivos de la política de desarrollo social establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 son propiciar la igualdad de oportunidades y de condiciones que aseguren a la población el disfrute de los derechos individuales y sociales, elevar los niveles de bienestar y la calidad de vida y, de manera prioritaria, disminuir la pobreza y la exclusión social.

Se pretende crear las condiciones necesarias para que las familias de escasos recursos tengan acceso a mejores niveles de vida con una perspectiva que asegure su permanencia en el largo plazo. Con criterios de equidad, los esfuerzos se orientan hacia el abatimiento de los rezagos básicos y al desarrollo de las capacidades productivas de las personas y las comunidades.

A pesar de las restricciones presupuestales debido al comportamiento negativo de los precios internacionales del petróleo, la proporción del gasto público orientado al desarrollo social se elevó en comparación al año anterior. El monto en 1998 representa casi el 60 por ciento del gasto programable y el 9.1 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB); estas proporciones son las más altas en los últimos 25 y 15 años respectivamente

### **2.1 La política para superar la pobreza extrema:**

- Desarrollo de las capacidades de las personas y las familias
- Construcción de infraestructura básica municipal
- Creación de oportunidades de empleo e ingreso

Los recursos federales para desarrollar programas y acciones tendientes a disminuir la pobreza, privilegiando la atención a grupos y regiones que presentan las mayores desventajas económicas y sociales, se canalizan a través del Ramo presupuestal 26, Desarrollo social y productivo en regiones de pobreza. En un marco de creciente descentralización, los recursos para infraestructura social que anteriormente se encontraban en este concepto presupuestal, se canalizan a partir de 1998 a través del Ramo 33, Aportaciones federales para estados y municipios.



**CUADRO 2. Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza, Gasto por Fondo 1995-1998\* (Millones de pesos)**  
**Ramo 26**

		<b>Monto</b>
1995	Fondo de Solidaridad Municipal	5,612.5
	Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indios	138.2
	Fondo de Atención a Grupos Sociales	739.6
	Fondo para la Promoción del Desarrollo Regional	3,179.1
	Fondo para Empresas de Solidaridad	333.3
	<b>Total</b>	<b>10,002.7</b>
1996	Fondo de Desarrollo Social Municipal	7,098.9
	Fondo de Prioridades Estatales	560.7
	Fondo para la Promoción del Empleo y la Educación	4,454.5
	<b>Total</b>	<b>12,114.1</b>
1997	Fondo de Desarrollo Social Municipal	8,187.0
	Fondo para el Desarrollo Regional y el Empleo	5,126.5
	<b>Total</b>	<b>13,313.5</b>
1998**	Creación de oportunidades de empleo e ingreso	3,485.4
	<b>Total</b>	<b>3,485.4</b>

\*Para 1995-1997 recursos ejercidos y 1998 cierre estimado a diciembre.

\*\*En 1998 el 65 por ciento de los recursos que operaba el Ramo 26 hasta 1997 se reasignó al Ramo 33, para ser ejercidos a través del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social. Presupuesto original

Fuente: Sedesol

### **2.1.1 Instancias para la planeación del desarrollo social**

Existen una serie de instancias para apoyar el proceso de planeación del desarrollo social.

#### **Convenio de Desarrollo Social (CDS)**

El Convenio de Desarrollo Social es el instrumento en materia de coordinación en donde los ejecutivos Federal y Estatal acuerdan impulsar y apoyar la participación del Ayuntamiento y la población en la ejecución de acciones para superar la pobreza. El Convenio desempeña un importante papel como mecanismo de evaluación y seguimiento, con el propósito de verificar que las acciones ejecutadas favorezcan a los grupos sociales con mayores rezagos.

En los CDS se establecen, entre otros compromisos, la distribución equitativa, racional y transparente de los recursos del Ramo 26, la participación corresponsable de los ayuntamientos y comunidades, así como la difusión pública de los recursos asignados y de los resultados obtenidos.

Los recursos federales se complementan con inversiones de los estados. En los CDS se establecen los montos y porcentajes de participación de cada uno de estos dos órdenes de gobierno, otorgando prioridad en la asignación del gasto hacia aquellas regiones y comunidades que más lo necesitan.

De esta manera, en las acciones para superar la pobreza, los estados y municipios deciden de manera autónoma, acorde con una apertura programática que acota el destino del gasto, sobre el 65 por ciento de los recursos federales para la superación de la pobreza y de manera convenida sobre el otro 35 por ciento.

### **2.1.2 Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (Coplade)**

#### **¿Qué es el Coplade?**

Es el organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, encargado de promover y coadyuvar en la formulación, actualización, instrumentación y evaluación del Plan Estatal de Desarrollo, buscando compatibilizar, a nivel local, los esfuerzos que realizan los gobiernos Federal, estatal y municipal, tanto en el proceso de planeación, programación, evaluación e información, como en la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, propiciando en este marco, la colaboración de los diversos sectores de la sociedad.

El Coplade juega un papel importante en las tareas de superación de la pobreza al recibir las demandas generadas en los municipios y darle perspectiva estatal a la política para la superación de la pobreza. A partir de dichas demandas se definen las

prioridades y se elabora una propuesta integral para alcanzar los propósitos establecidos.

Esta instancia es la encargada de la evaluación en el ámbito estatal de las líneas estratégicas y de acciones concertadas en el Convenio de Desarrollo Social; Además, promueve acuerdos para alcanzar los objetivos de desarrollo social entre los gobiernos estatal y municipal.

### **2.1.3 Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (Copladem)**

Es la instancia que realiza las tareas de planeación del desarrollo en el ámbito municipal. Dentro de sus atribuciones se encuentra la coordinación de los programas de desarrollo social y de superación de la pobreza a nivel local.

### **2.1.4 Consejo de Desarrollo Municipal (CDM)**

Los gobiernos estatales y los municipios promueven la conformación de los Consejos de Desarrollo Municipal como las instancias de participación social que recaban las principales demandas de las comunidades y, sobre todo, como responsables de las obras a ejecutar, dar seguimiento y evaluar los programas descentralizados. Sus funciones están vinculadas a la promoción de los programas y acciones del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y la promoción de la participación social.

Los CDM cuentan con los Comités Comunitarios como figuras organizativas de las comunidades para la identificación, selección, ejecución y vigilancia de las obras que se realizan con recursos del Ramo 26.

### **2.1.5 Integración del Consejo de Desarrollo Municipal:**

- Presidente Municipal que funge como Presidente del Consejo
- Representantes de los comités comunitarios (electos en asambleas comunitarias)
- Un vocal de control y vigilancia (designado por los miembros del Consejo)
- Dado el caso, un equipo asesor (se compone de representantes del gobierno estatal y de Sedesol, cuyos miembros tienen derecho a voz, pero no a voto)

Se han constituido Consejos de Desarrollo Municipal y/o Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal en todos los municipios del país. Al cierre de 1997 se constituyeron 1,784 CDM y 632 Copladem; asimismo, se logró la integración de más de 81 mil comités comunitarios en los que participaron más de 300 mil personas.

Con la transferencia de los recursos descentralizados para superar la pobreza, a través del Ramo 33 y las adiciones y reformas a la Ley de Coordinación Fiscal, mediante las cuales se norman las aportaciones de este Ramo, en varios estados se mantuvo al CDM como la figura de coordinación entre el ayuntamiento y las comunidades y en otras entidades estas funciones se absorbieron al interior del Copladem.

### **2.1.6 Estrategias de Combate a la Pobreza Extrema**

El Gobierno de la República ha propuesto una estrategia de desarrollo social integral que brinde un tratamiento diferenciado a cada región y grupo de población objeto de atención.

A fin de construir opciones reales para romper el círculo vicioso de la pobreza, se han definido 12 líneas estratégicas de acción agrupadas en cuatro vertientes:

**Combate a la pobreza, en la que se incluyen acciones para el fortalecimiento del capital humano, físico y familiar**

Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progesa)

Programas alimentarios, desayunos escolares, abasto social de leche y tortilla y otros apoyos, (Diconsa), (Liconsa), (Fidelist), DIF, principalmente).

Programas de salud como el Programa de Ampliación de Cobertura e IMSS-Solidaridad.

Programas compensatorios de educación.

Programas de vivienda progresiva y vivienda rural.

### **2.1.7 Desarrollo regional y productivo y creación de oportunidades de empleo e ingreso**

Programa de Empleo Temporal.

Equipamiento Rural para Agricultores de Bajos Ingresos.



Apoyos Productivos en Zonas Marginadas: Apoyos a Zonas Aridas (Conaza); Apoyos Productivos del (INI); Producción, ahorro y crédito para el desarrollo (Fonaes); Crédito a la Palabra; Mujeres; Jornaleros Agrícolas; Mujeres Campesinas y Programa de Desarrollo Forestal.

### **2.1.8 Construcción de infraestructura social básica**

Desarrollo de infraestructura social básica en regiones marginadas (Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social del Ramo 33; Fondo para la Infraestructura Social Municipal)

(Agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización, electrificación rural y urbana, infraestructura básica de salud y educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales e infraestructura productiva rural)

Caminos y Telefonía Rural (Programas de la SCT)

### **2.1.9 Participación social para el desarrollo y capacitación**

Fondo de Coinversión Social, Instituto Nacional de Solidaridad (Insol)  
Servicio social  
Maestros jubilados

**2.1.10 CUADRO 3. Principales Programas para Superar la Pobreza Extrema 1997-1998 (Millones de pesos)**

Concepto	1997	1998
Ramo 26 1/	13,313.5	3,485.4
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) del Ramo 33 2/	- -	10,403.4
Liconsa	1,361.9	1,123.0
Fidelist	1,200.7	1,410.3
INI 3/	809.9	954.7
DIF 4/	1,380.3	1,511.2
Diconsa	1,132.2	713.8
Conafe 5/	2,122.8	2,278.5
IMSS-Solidaridad	2,426.5	2,836.1
Progresá	465.5	4,443.5
Programa de Empleo Temporal 6/	1,049.1	1,429.2
Equipamiento Rural (Sagar)	182.7	345.2
Infraestructura Hidroagrícola en Zonas Marginadas	202.5	288.7
Programa de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Urbanas y Rurales	567.4	967.6
Telefonía Rural y Caminos Rurales	712.1	801.6
Otros Programas	316.7	2,399.7
<b>Total</b>	<b>27,243.8</b>	<b>35,391.9</b>

Fuente: www.sedesol.org.mx

**2.2 La Política Social como Política del Estado**

(México tiene hoy más pobres que a comienzos de la década de los ochenta en números absolutos y como porcentaje de la población total;) más personas tienen ingresos por debajo de la línea de pobreza; amplios segmentos de la clase media y en general de trabajadores de los sectores industriales y de servicios, se situaron por debajo de la línea de pobreza, al mismo tiempo que se afectaron el acceso a la vivienda, a los servicios básicos de salud y de educación.) Muchos hogares no lograron sostener la infraestructura doméstica y vieron debilitarse las redes mínimas de seguridad incluso. Muchas familias encuentran dificultades para ofrecer a sus hijos las mismas oportunidades de educación, ascenso económico e integración social que ellas tuvieron. A los viejos problemas como el desempleo, la migración y la pobreza se tienen que agregar que se ha estado redefiniendo la temática de la demanda social y la emergencia de nuevos actores, las transformaciones en el modelo de la familia y los cambios en la relación de género.)

La pobreza no es un fenómeno nuevo y su origen se encuentra en factores estructurales arraigados a su historia, sin embargo, se ha observado la incapacidad del mercado, de las organizaciones civiles y hasta del propio Estado para dar solución a los desequilibrios sociales. La postergación en que viven millones de personas continuará creciendo si no actuamos decididamente en encontrar una nueva forma de hacer política social que permita que mercado, sociedad y Estado asuman su propia responsabilidad. El carácter diversificado y abierto de las nuevas demandas sociales, la complejidad de fenómenos como la pobreza, así como el surgimiento de nuevos valores y subjetividades imponen la necesidad de impulsar una política social de Estado. Nadie más lo podría realizar. El mercado es insuficiente, la sociedad y las ONG verían el problema como un problema moral, sólo el Estado puede generar la capacidad y ahora el compromiso para con una visión estratégica de largo plazo, atacar la problemática social.

En el proceso de reforma del Estado en materia social, hay que hablar de las insuficiencias, restricciones y limitaciones, que son muchas y de muy diversa índole. Los rezagos ancestrales son innumerables, de magnitud abrumadora, a ellos se suman los reclamos derivados de una crisis de magnitud sin precedentes en un país de gran tamaño, que duplica su población cada 25 años, de una complejidad y diversidad que supera la información disponible y hasta las sospechas y premoniciones más descabelladas.

(Es particularmente grave que más del 40 por ciento de los mexicanos vivan en situación de pobreza, y que la llamada pobreza extrema se ha incrementado para llegar a una cifra de aproximadamente 20 millones de habitantes. La distribución del ingreso ha sido más inequitativa, en 1984 el 10 por ciento de las familias urbanas más ricas del país concentraban 25 por ciento del ingreso y diez años después llegó a 34 por ciento; en contra parte el 40 por ciento de hogares urbanos más pobres disminuyó su concentración de 20 por ciento a 17 por ciento en el mismo período.)

La economía ha sido incapaz de satisfacer los requerimientos de empleo y consumo de una creciente población. Algunas estimaciones señalan que 66 por ciento de la población vive peor hoy que hace catorce años. En el informe anual de PNUD de 1997, se señala que en el caso de México, la fortuna del hombre más rico en 1995 ascendía a 6 mil 600 millones de dólares, equivalentes a los ingresos combinados de 17 millones de mexicanos pobres. Además, agrega el informe, que en nuestro país, quince de cada cien mexicanos aproximadamente, viven con un dólar diario.)

El rasgo distintivo de la cuestión social es su total heterogeneidad. De hecho, prácticamente es el único elemento común en una parafernalia donde los diversos actores sociales piden y exigen al Estado. Las demandas al Estado en lo social dejan de tener su naturaleza moral y se transforman en asuntos de justicia social. Modernidad, heterogeneidad y el imparable crecimiento del número de problemas

que se declaran como sociales, son elementos consustanciales a las sociedades modernas y abiertas.

Ante este escenario, las instituciones públicas tendrán que eliminar su carga de inercias e ineficiencias, de prácticas paternalistas y clientelares que no responden de manera uniforme y efectiva al planteamiento y los propósitos de la política social. La insuficiencia de los recursos y la limitación de los operadores institucionales, junto con el desarrollo desigual de las organizaciones populares, constituyen una limitación en la concreción de la política social de nuestro tiempo.

Los más pobres entre los pobres, los olvidados y los distantes, con frecuencia los indígenas en zonas remotas y con formas de organización igualmente lejanas, han tropezado con mayores dificultades para acceder a las oportunidades de la acción y la política social. Es necesario que el Estado intervenga regulatoria o fiscalmente para corregir las fallas del mercado en la asignación de recursos y, sobre todo, ponga en movimiento políticas sociales de desarrollo, protección y seguridad social con el fin de invertir o compensar las diversas formas de desigualdad que el mercado provoca por su competencia y selectividad.

Somos un país con muchos pobres, muy lejos de la impotencia y la resignación, pero más del voluntarismo irresponsable. En esa perspectiva tenemos que colocar la aspiración de justicia de los desposeídos.

Frente a la pobreza y el empobrecimiento es apremiante hacer más, pero hay que hacerlo de modo diferente. Debemos superar lo residual pero a través de nuevas formas de organizar los quehaceres de la sociedad y del Estado. Parece obligado proponer, ahora a la luz de muchas experiencias, que la pobreza sólo es superable a través de la acción organizada de los propios protagonistas, es decir, de los pobres y del concurso inteligente, renovado del Estado.

Se impone pues, una nueva política de Estado que no se entienda como la expresión mecánica del juego de las fuerzas del mercado, pero que a la vez recoja las experiencias negativas de estrategias pasadas para superarlas.

Al Estado le corresponde construir un marco efectivo de leyes y de garantía de justicia social. Hay tareas del Estado que son intransferibles, como la regulación del intercambio económico y social general, y la atención a problemas y sectores críticos. Por ello, el Estado debe ser capaz de ofrecer respuestas adecuadas a la cuestión fundamental que plantea la crisis del desarrollo y la agenda subsecuente.

Ello resultará plenamente posible sólo en un marco de reformas políticas de Estado socialmente comprometidas que otorguen la más alta prioridad a la eliminación de las desigualdades. Por ello, es necesario estimular, concertar y orientar una vasta

movilización popular, capaz de organizarse en torno a una estrategia generadora de empleo social y económicamente necesarios.

El primer paso para reactivar la responsabilidad de los Estados en el desarrollo social y el combate a la pobreza, consiste en reconstruir y prestigiar teórica y prácticamente la naturaleza social del Estado, la obligación estatal de cumplir funciones sociales. Además, se requiere demostrar con buenos argumentos y mejores prácticas que los gobiernos son capaces y eficientes por las políticas que deciden y las formas de gestión que ponen en movimiento- al abordar la cuestión del desarrollo social.

Aunque en las áreas donde se concentra la acción de la política social (gasto social, empleo, administración de los servicios públicos) el Estado juega un papel estelar, no todo lo debe ni lo puede hacer éste. Cada vez mayor número de personas y grupos están de acuerdo en que la política de bienestar social es sobre todo una política pública, esto es, socialmente construida. Ello implica considerar que el Estado tiene un papel prioritario y central -principalmente regulador y coordinador- pero en ningún caso monopólico.

La política social deberá avanzar hacia una política de Estado. También, que se definan los consensos políticos y sociales básicos en torno a los mecanismos, atribuciones y funciones que los diferentes actores de la política social deben desempeñar. Para avanzar en la consolidación de la política social como política de Estado, es necesario traducir los consensos fundamentales en espacios institucionales en los tres niveles de gobierno, dentro de los tres poderes, en los niveles federal y estatal, y los municipios, así como que las organizaciones de beneficiarios directos de la política social, conjuguen sus acciones para la promoción de bienestar social.

Lo que se debe procurar es el establecimiento de nuevos equilibrios en la forma en que intervienen los diferentes actores de la política social. Estos nuevos equilibrios deben permitir aumentar la capacidad de hacer compatible el mapa de las necesidades sociales y el de las instancias encargadas de promover y coordinar su atención. A pesar de lo que se ha avanzado, ambos mapas siguen estando desfasados. Hay que procurar que el nuevo tejido social institucional permita una acción más adecuada desde el principio, acercando las decisiones hacia lugares en donde se requieren acciones y existen las demandas sociales. Esto implica, a su vez, avanzar hacia el establecimiento de un marco federalista y descentralizado en la acción estatal.

Más que una aspiración a soluciones definitivas, esta nueva perspectiva de cobertura universal en materia de salud, educación y seguridad social debe verse como un constante ejercicio de experimentación y comunicación, que permita detectar nuevos problemas y actitudes de las comunidades y nuevas actitudes y mentalidades públicas de funcionarios técnicos y operadores políticos y sociales. La polarización en torno al papel del Estado en materia social debe ceder su lugar a nuevos entendimientos y cooperaciones, que asuman la centralidad de lo público, pero sin reduccionismos.

En la actualidad, la política social enfrenta un doble reto: dar respuesta eficaz a las demandas que derivan del deterioro de las condiciones de vida de la población dentro de la crisis y avanzar con sentido estratégico en la definición de políticas que promuevan el desarrollo social en una perspectiva de cambio estructural.

Entre otros, los siguientes temas deberán formar parte de la nueva agenda social:

- 1) La relación entre universalización y focalización o atención particularizada;
- 2) Articular las acciones de Estado, mercado, comunidad, familia e individuo; En la atención de la demanda social;
- 3) La reformulación integral de los regímenes de seguridad social;
- 4) Estructura y tendencias de la población nacional y la nueva demanda social; i.e. protección a la vejez;
- 5) Revisión de la legislación laboral y nueva cultura laboral;
- 6) Recuperación de la capacidad de generación de empleos o esquemas de salario social;
- 7) Descentralización y nuevo federalismo;
- 8) Nuevo pacto social con la participación de los viejos y los nuevos actores.

En esta perspectiva, es necesario reconsiderar los objetivos de política social para que opere como una política de Estado. El contenido y objetivo de una política social de Estado tendrá que considerar los siguientes elementos básicos:

- Marco Jurídico;
- Visión federalista;
- Integridad en sus acciones;
- Promover la seguridad pública;
- Fortalecer la soberanía nacional;
- Impulsor del desarrollo regional y
- Visión de largo plazo.

### **2.2.1 MARCO JURIDICO**

La política social de Estado requiere que se fundamente en un marco jurídico que, desde la Constitución hasta las leyes reglamentarias, establezca las atribuciones y competencias de los tres niveles de gobierno, así como los espacios institucionales para la participación social, no sólo de los beneficiarios directos de las acciones sino de las ONG y las instituciones de beneficencia pública, así como de los partidos políticos y otras organizaciones sociales.

Los nuevos consensos de la política social entendida como política de Estado deben expresarse en una serie de adecuaciones a por lo menos la Ley de Planeación; la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; las leyes de planeación de algunos estados y las propias leyes orgánicas municipales vigentes en cada entidad federativa. Además, es fundamental generar los mecanismos y normas que prevengan y sancionen efectivamente la arbitrariedad administrativa.

La política social de Estado requiere que se definan los consensos políticos y sociales básicos en torno a los mecanismos, atribuciones y funciones que los diferentes actores de la política deben desempeñar pero, sobre todo, se debe traducir en nuevos consensos políticos en que los tres poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial y la organización social conjuguen sus acciones para la promoción de bienestar social. Un marco jurídico derivado de la definición de nuevos consensos entre los actores de la política social, y traducido en una apertura institucional, que refleje nuevos equilibrios en la distribución de atribuciones y recursos, debe ser la base del nuevo federalismo social mexicano.

### **2.2.2 VISION FEDERALISTA**

La transformación federalista que vive el país, hace necesario la adecuación de la estrategia de desarrollo social. La política social, sobre todo la dirigida a los grupos en condiciones de pobreza, requiere de un amplio consenso político nacional. Para ser efectiva y convincente, la nueva política social debe ser incuestionable en su forma, ejecución y resultados, debe ser una política de convergencia nacional en torno a la superación de la pobreza.

Hacia adelante se requiere una política social que avance en la redistribución de atribuciones en los tres niveles de gobierno, promoviendo un método participativo y corresponsable que derive en una amplia convocatoria para el bienestar social que, a su vez, contribuya al desarrollo de nuevas capacidades para impulsar la ruptura del círculo de la pobreza y la igualación de oportunidades.

De manera más puntual se tendrán que impulsar las siguientes líneas de política:

- 1) Ampliar las atribuciones de los estados y municipios.
- 2) Abrir mayores espacios a la participación del Poder Legislativo Federal, a los congresos locales, así como al Poder Judicial.
- 3) Promover la participación social dentro de espacios institucionales en los tres niveles de gobierno.
- 4) Fortalecer las instancias de coordinación entre los organismos y empresas descentralizadas de política social que existen tanto a nivel federal como en los estados y municipios.
- 5) Vincular más estrechamente las acciones de la política social con las de la política económica, procurando que ambas se concreten, diferenciándose en cada entorno regional.

### **2.2.3 INTEGRALIDAD**

En el Programa para superar la pobreza 1995-2000 se reconoce que la pobreza es un fenómeno complejo en el que influyen una gran variedad de factores que conforman un círculo en que la población más vulnerable se encuentra inmersa. La carencia prolongada de satisfactores tiende a perpetuar las condiciones de pobreza, al retroalimentarse los rezagos de servicios básicos con insuficiencias alimentarias, bajo niveles educativos y, por lo tanto, escasas posibilidades de incorporarse al proceso productivo.

Por ello, se requiere realizar acciones que rompan con ese círculo vicioso. El propósito fundamental de la política social será poner en marcha procesos de integración social, que vayan cerrando la brecha que existe entre los grupos sociales que satisfacen esencialmente sus necesidades en los mercados y aquellos otros que lo hacen a partir de la acción pública.

La integración social buscaría que los grupos pasen de un esquema en el que tienen necesidades y demandas sociales que no se expresan ni se satisfacen en los mercados, a otra en la que crecientemente concurren a ellos sobre la base de que inversiones sociales han permitido incrementos importantes en sus niveles de productividad, lo que ha ido posibilitando que se tengan empleos mejor remunerados.

Es responsabilidad de la política social la definición y ejecución de políticas generales de bienestar y establecimiento de programas integrales orientados a poblaciones específicas, bien definidas, para cerrar la brecha social existente. En el largo plazo, se buscaría que se vayan cancelando los programas integrales para que



exista una sola política de bienestar para todos los mexicanos que contemple los aspectos ya señalados, una política social para la ciudadanía.

#### **2.2.4 SEGURIDAD PUBLICA**

El empobrecimiento creciente de los grupos más vulnerables, el desempleo generalizado, la inseguridad personal en las ciudades y las expresiones de violencia, son elementos que han creado desconfianza entre la ciudadanía. El surgimiento de situaciones de riesgo requiere la puesta en práctica de estrategias de protección y defensa de la población sin recursos. Es necesario fortalecer la capacidad jurídica y normativa con el fin de asegurar que llegue a los más necesitados.

Gran parte de la población sufre de atropellos por parte de las autoridades y de individuos que se quedan sin que la ley los proteja y en el más grave de los casos resultan ser ellos los más afectados en un proceso penal. Por ello, la justicia social debe llegar a la población más desprotegida, que no tiene conocimiento de leyes, que no tiene recursos para llevar a cabo todo un proceso de juicio; es a ellos a quien la política y justicia social deben encausar sus acciones.

#### **2.2.5 SOBERANIA NACIONAL**

La política social debe asumirse como una política de Estado por una doble razón: por un lado, la persistencia de la pobreza vulnera la soberanía y seguridades nacionales al enfrentar al país a riesgos permanentes de inestabilidad y tensión sociales; por otro lado, la formulación de instrumentación de la política social debe resultar de un proceso de concertación y participación sociales que dé lugar a un amplio acuerdo que fortalezca la corresponsabilidad e integración social y productiva de la nación.

México tiene que garantizar su viabilidad internacional como nación con competitividad y soberanía y a la vez ir recreando el tejido social del país en un escenario de gobernabilidad y estabilidad política. Para ellos es necesaria una reforma social que sea coherente con la reforma económica y que al mismo tiempo se apoye en ella.

La modernización nacional debe ser un proceso integrador e inclusivo que reconozca en la pluralidad un activo social. Esto que parece una tensión, es también una oportunidad, un reto y un compromiso a cumplir con aquellos sectores que tradicionalmente han quedado al margen de los procesos globales de la economía y la política para producir y competir.

## **2.2.6 DESARROLLO REGIONAL**

Se debe promover una clara vinculación de la política social con la estrategia económica, particularmente con las estrategias económicas de nivel regional, para generar, en el mediano y largo plazos, condiciones de crecimiento y bienestar generalizados. La convergencia de la política social y económica encuentra en las regiones un ámbito particularmente favorable.

La nueva institucionalidad de la política social debe procurar que la región sea el espacio natural de encuentro entre ambas políticas. Se trata de que existan tantos esquemas de política social como regiones con sus respectivas estrategias de desarrollo. En cada región se combinan en forma diferente las formas de producción, con las instituciones públicas y las organizaciones sociales, con patrones culturales y tradiciones. Por ello, en cada región deben desarrollarse acciones, por los agentes específicos que existen, de acuerdo con las tradiciones y pautas que permiten resolver las demandas sociales que hay en los diferentes espacios regionales.

La política social no debe atender demandas sociales en abstracta. Se trata de atender las demandas sociales desde un enfoque en el que su atención promueve el aumento de la productividad social y, por lo tanto, las posibilidades de aumento del ingreso de las familias. Ese es el sentido último de las vinculaciones entre estrategia de desarrollo regional y política social.

## **2.2.7 VISION DE LARGO PLAZO**

Una política social de Estado debe establecer objetivos más allá de lo asistencial de corto plazo y buscar ubicarse como instrumento de desarrollo de las capacidades y derechos sociales a través de la inversión en capital humano que incremente la productividad de los pobres como la base para mejorar el empleo, los niveles salariales y sus posibilidades de integración social.

Una política social de Estado que sustente, no en compromisos entre organizaciones sociales, fuerzas políticas e instituciones públicas dentro de un régimen de gobierno, sino que trascendiendo ese marco, permita establecer consensos de largo plazo y desarrollar un marco jurídico e instituciones también de largo plazo. Una política que, en suma, asuma que el combate a la pobreza y la promoción del desarrollo social es inherente al Estado mexicano y no-voluntad de un régimen de gobierno y que, a partir de ello, consolide un marco jurídico y una red institucional para actuar.

Es necesario avanzar aceleradamente en la búsqueda de políticas de Estado. Que por encima de partidos políticos se pacte un gran acuerdo nacional. Cualquiera que sea el gobierno en turno, tendrá que existir una sólida base de trabajo renovado en favor de políticas sociales que logran hacer nuestra sociedad más justa.

Finalmente, la política social dirigida a disminuir la brecha de bienestar, nos define una de las facetas que debe cumplir una política de Estado que lucha contra la desigualdad y la pobreza. Se requiere de una relación entre Estado y sociedad que impulse el desarrollo con un claro sentido social de equidad y democracia, pero inscrito en el inevitable proceso de globalización e integración mundial. Minimizar o circunscribir a espacios determinados estos procesos, pueden implicar rezagos que no interesa volver a enfrentar. Se debe imaginar y dar cauces a un proyecto que responda a nuestra diversidad, nuestro pluralismo y nuestra heterogeneidad, pero que también responda a nuestras esperanzas y que tome en cuenta nuestra memoria histórica como nuestras oportunidades.

### **2.2.8 UNA DISCUSION ACTUAL**

Recientemente, el tema del combate a la pobreza extrema se ha vuelto sumamente importante en las discusiones de política económica en nuestro país, no sólo por parte de los políticos, sino también y muy insistentemente en la atención de los académicos. De estos debates han resultado contribuciones muy significativas sobre los requerimientos mínimos de un programa dirigido a aliviar la pobreza de las familias más desprotegidas, sobre las cuales se hacen algunos comentarios en esta breve nota.

Así, desde el punto de vista "macro", al examinar la evidencia internacional parece que entre los participantes en las discusiones prevalece la impresión de que las economías que orientan su estrategia de crecimiento "hacia afuera" -quitan aranceles y restricciones cuantitativas a su comercio con otros países- terminan por crecer más rápido, lo que eleva aceleradamente los salarios y los niveles de empleo en general.

También parece haber consenso en detectarse amplia evidencia sobre el papel crucial de la educación en los niveles de vida de los habitantes y las capacidades de crecimiento económico de los países, por lo que las reformas a los sistemas a los sistemas educativos toman la mayor relevancia y resaltan en las discusiones sobre desarrollo económico.

Pero quizá la noción que representa un cambio más básico en la orientación de los debates sobre política económica, y sobre la que actualmente también parece existir un consenso generalizado, es la de la desregulación económica, que para nosotros significa dejar al sistema de precios la responsabilidad de la asignación de recursos en la economía, y promover la lucha a la pobreza de otra manera más directa que interfiriendo con el funcionamiento del mercado.

## **2.3 Lineamientos para una Política Pública en Materia de Bienestar Social**

### **2.3.1 Los retos de una política pública para el bienestar social: una visión global**

Una política social moderna debe ser por definición pluralista y multifacética. En esta perspectiva habrá que aceptar, con base en estrictos criterios de eficiencia que, tanto las acciones gubernamentales como las que no lo son pueden ser partes componentes de una política pública, que en consecuencia, las vuelve esencialmente complementarias.

Existe en nuestro país un complejo sistema de bienestar social cuyas partes actúan a veces en forma yuxtapuesta y en ocasiones a contrapelo. Además de la política y la institucionalidad gubernamental en esta materia, existen en el otro extremo organizaciones que tienen que ver con las relaciones de parentesco, los amigos, los vecinos, los comités de solidaridad, la comunidad inmediata, en fin el núcleo familiar ampliado, que en estos años de crisis absorbió y logró procesar en forma impresionante las limitaciones adversas que el ajuste económico le impuso a las condiciones de vida. En forma adicional coexisten dos grandes subsistemas: uno que opera con los precios de mercado en las áreas de vivienda, salud, educación y alimentación. Estos servicios privados actúan motivados por un espíritu comercial y están destinados a importantes grupos de la población de elevados ingresos, y por último todo un sector de organizaciones no gubernamentales (ONG) formado por asociaciones sin fines de lucro que se dedican a una resolución muy amplia de problemas.

El reto de una política social plural y multifacética sería poner a trabajar estos cuatro subsistemas en sentido progresivo y de una forma coordinada para evitar desperdicio de recursos y huecos que queden sin llenar (equidad y eficiencia).

Es decir, se trataría de potenciar no sólo la típica relación vertical gobierno-grupos necesitados, sino que requerirá generar mecanismos (y suprimir otros) que logren imprimirle rumbo y sentido a toda la vitalidad social que se expresa en cada una de las distintas esferas que buscan el bienestar social de la población, esto es, vigorizar y aprovechar la relación sociedad-sociedad que durante mucho tiempo ha permanecido aletargada y adormecida.

La principal función de la participación es liberar el potencial creativo que las sociedades manifiestan como resultado de la diversidad que contienen. En este sentido, el papel de la participación debe ser conciliar diversidad con creatividad, mientras que el rol del Estado debe ser estimular y crear mecanismos capaces de conciliar esta participación en sus múltiples formas y heterogéneas expresiones.

### **2.3.2 De la Política social a la política económica.**

Asignar prioridad a la recuperación del progreso social implica mejorar el diseño de la política económica. Es claro que las acciones en estos dos campos (lo económico y lo social) constituyen una unidad. La política económica produce efectos sobre las condiciones sociales. Esta debe buscar un crecimiento balanceado, que esté financiado en forma adecuada. Esto es, propiciar un balance ordenado, pero sobre todo sostenible entre el crecimiento económico, los equilibrios internos (precios y finanzas públicas) y el frente externo. Es decir, la indispensable "estabilidad macro".

En este contexto, la desigualdad y la pobreza extrema deben entenderse como manifestaciones globales de una forma de organización económica. Son fruto de todo un sistema de relaciones (políticas-económicas) y su reducción requiere -sin desmero de las acciones puntuales y focalizadas- de estrategias de conjunto, sistémicas, que afecten, beneficien e involucren a la sociedad en su conjunto. En este sentido, las exigencias de la política social hacia la política económica pueden resumirse en los siguientes aspectos:

- a) La superación de la pobreza y la reducción de la desigualdad no pueden ser logradas sólo a través de un programa o entendidos como problemas parciales, privativos de la política social. Esto es, la equidad no puede ser meta exclusiva de la política social, ésta debe ser un objetivo central de la política de desarrollo.
- b) Mantener la estabilidad macroeconómica e impulsar la recuperación del crecimiento: Ambos procesos, a pesar de ser necesarios, no son suficientes para un mayor bienestar social.
- c) Globalizar la política de ingresos de tal forma que permita una acción integral en materia distributiva. Esto con dos propósitos: primero, elaborar un paquete de políticas distributivas, que vayan del décil más rico (o tal vez del veintil) a los primeros deciles de pobreza extrema. Y segundo, evitar políticas que produzcan un mayor encono entre los grupos pobres y los sectores medios que también resultaron ampliamente afectados en la década de los ochenta.
- d) Propiciar un desarrollo de mercado realmente competitivo que tenga como propósito el incremento de la productividad. Las prácticas de desregulación deberán ser particularmente activas transformando estructuras monopólicas.
- e) Construir una política de ingresos tributarios para una economía abierta. Esto es, optimar la capacidad de captación considerando el nuevo dato de competencia con tasas impositivas internacionales. A ello habría que agregar la capacidad de establecer acuerdos fiscales sobre capitales fugados que normalmente no pagan impuestos en su país de origen ni en el de destino.

En el ámbito estricto de las políticas sociales habrá que contestar las interrogantes de qué tanto se puede avanzar en el progreso social, a partir de políticas orientadas a reducir la tasa de crecimiento poblacional.

El crecimiento económico pasado, no generó una significativa disminución de la pobreza a pesar de los montos asignados al bienestar social, entre otras causas, por la dinámica poblacional (3.5% anual). El rápido crecimiento poblacional contribuyó a exacerbar la pobreza y a reducir la efectividad de las políticas sociales. Es crucial, en una perspectiva estratégica vincular las acciones de combate a la pobreza con las disposiciones y políticas en materia de población.

### **2.3.3 Acciones para el combate a la pobreza**

Las modificaciones en marcha requieren incorporar **explícitamente la dimensión social** en la estrategia de modernización económica.

Para ello se debe partir de un enfoque integral en dos sentidos: tanto desde el punto de vista de la concepción misma de lo que son la pobreza y la desigualdad como de las estrategias y campos de acción para superarlas. Bajo esta consideración, la superación de la pobreza es una tarea conjunta de las políticas económica y social, por el distinto tipo de carencia de los grupos sociales, pero sobre todo, porque la pobreza y la desigualdad requieren de un enfoque global para enfrentarlas.

Por estas razones es necesario atacar la fuente de la pobreza y de la desigualdad, desde su raíz. Esto es, por insuficiencia del excedente generado; por apropiación inequitativa y por la inadecuación de la estructura de oferta y demanda de ciertos satisfactores básicos.

Este reconocimiento implica la adopción de una política, estratégica, con distintos plazos y ritmos que impida la reproducción de la desigualdad y de la pobreza en forma ampliada.

Estos factores estructurales se asientan en la distribución del stock de capital físico (equipos, bienes de capital, construcción, tierra) y humano (nivel educativo, capacitación, entrenamiento y salud). Estos elementos interactúan con los efectos de la política económica sobre las remuneraciones en el mercado de los factores de producción. Como es obvio, esa distribución del ingreso, condicionada por el mercado, puede ser alterada por la acción social del gobierno. Por ello, el combate a la pobreza extrema se debe definir dentro de una estrategia global de desarrollo, en concordancia con ella y estrechamente vinculada con el crecimiento y la distribución del ingreso. En esta perspectiva tanto la focalización como las políticas de acceso amplio adquieren una importancia fundamental.

Es necesario orientar proporciones crecientes de los recursos socialmente disponibles a los satisfactores básicos. Dada la incidencia de la pobreza, ello supone un estilo de crecimiento por el cual los ingresos de los pobres aumentan más rápido que el ingreso medio.

Abatir la pobreza manteniendo las concentraciones del ingreso y en base sólo al crecimiento requeriría tasas de crecimiento muy altas del producto y sostenidas por varios lustros (véase apartado IV). El gran reto será conciliar los incentivos al crecimiento del sector empresarial moderno con el crecimiento más rápido en los ingresos de los pobres (PNUD, 1990).

Aunque la primaria clasificación entre pobre, pobres extremos y no pobres ha sido útil como una primera aproximación; Se requiere avanzar en una clasificación que proporcione una tipología de la pobreza más ad hoc para una estrategia que además de ser integral, debiera ser selectiva. De acuerdo con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, la pobreza se expresa en insuficiencia de fuentes de bienestar, cada una de las cuales plantean requisitos para la estrategia:

- 1) Del ingreso corriente, lo que requiere mayores oportunidades de trabajo e ingresos y una mejor distribución de los activos productivos.
- 2) De los derechos de acceso a servicios gratuitos, lo que supone aumentar la suficiencia, eficiencia y equidad del gasto público social;
- 3) De los activos de consumo básico, de la vivienda en particular, lo que supone una estrategia legal, crediticia y de apoyo;
- 4) De las habilidades y niveles educativos, para lo cual se requieren políticas de satisfacción de necesidades básicas que mejoren la salud, y de educación, capacitación y asistencia técnica para aumentar los conocimientos y habilidades, y
- 5) Del tiempo disponible, lo que supone fundamentalmente elevar la productividad del trabajo y los ingresos derivados de éste, para hacer innecesarios el trabajo infantil, las sobre jornadas laborales y las dobles y triples jornadas de las mujeres.

La superación de la pobreza y la disminución de la desigualdad se apoya en cinco tipos de políticas que se consideran componentes básicos de la estrategia social:

- a) La recuperación de la capacidad de crecimiento y la transformación productiva de la economía;
- b) El apoyo a la economía popular;

- c) Una política de satisfacción de necesidades básicas específicas, o política social para la superación de la pobreza (piso social básico);
- d) Una política de desarrollo sociocultural orientada a fortalecer las capacidades de los pobres, reforzando su papel protagónico en la superación de la pobreza, y
- e) La reforma y modernización del Estado para desarrollar un estilo gerencial, proparticipativo, flexible y adaptativo.

### **2.3.4 Los retos de las organizaciones sociales populares**

Para avanzar y afinar más en esto que hemos llamado "la pragmática de lo paradójico", ahora vamos a señalar dónde se sitúan los retos concretos de las organizaciones sociales populares. Para ello tomaremos como referencia dos investigaciones empíricas que han diagnosticado y evaluado el tejido social y el tejido asociativo existentes en el área metropolitana de Santiago de Chile (Guerra, 1992 y 1993).

A partir de estos trabajos, nos encontramos en condiciones de afirmar que en los sectores populares hay una gran diversidad y un gran número de organizaciones que se encuentran ligadas de forma más o menos cercana al territorio donde habitan sus militantes, y que, por la potencialidad con que cuentan, se constituyen no sólo en un recurso que ha de tenerse en consideración por las políticas públicas para el desarrollo local -principalmente en el diseño de los planes encaminados a mejorar las condiciones del medio y la infraestructura de los asentamientos, y a elevar la calidad de vida de los pobladores-, sino también en un camino de esperanza para la construcción de un "tercer sector" que viabilice una estrategia para el logro de un desarrollo auténticamente sustentable. Por medio de estos sujetos sociales se podría hacer extensiva a todos los sectores populares una acción impulsada desde el Estado, no sólo de carácter asistencial (como ha sido tradicional hasta el momento) sino también de promoción y desarrollo que busquen nuevos mecanismos para la inserción social, e incida tanto en el medio poblacional como en la calidad de vida personal de los pobladores. Igualmente permitiría la focalización y profundización de políticas para combatir la extrema pobreza y la pobreza de políticas sectoriales de atención a la infancia, la juventud, la mujer o la familia, en sus diferentes planos y de forma integral. Y la acción en áreas como la vivienda, las carencias alimenticias, la salud, la inserción laboral, el consumo, el tiempo libre (deporte, cultura), el mejoramiento de las condiciones de infraestructura y del entorno, o enfrentar problemas como el alcoholismo, la drogadicción, la delincuencia, etcétera. Ambitos todos donde se pueden encontrar interesantes experiencias llevadas ya a cabo por organizaciones populares, y que son un testigo de cuál es su capacidad cuando cuentan con un pequeño apoyo económico y técnico.



Las organizaciones sociales que pueden posibilitar esta vía, en el contexto social, económico y político que encontramos en Chile (pero que creemos que puede ser trasladable a la mayor parte del contexto latinoamericano para lo que compete a esta perspectiva), existen y conforman una red que las vincula tanto microterritorialmente como con coordinadoras de pobladores; además las conecta con el mundo de las instituciones públicas y las organizaciones de apoyo. Bastantes de ellas llevan a cabo un número estimable de actividades, donde destacan los grupos más antiguos y las organizaciones de mujeres. Además, muchas están constituidas por personas elegidas democráticamente en las comunidades territoriales, y ejercen diversas labores organizativas, de coordinación e intermediación dentro de las poblaciones. Se reconoce la voluntad de enfrentar los problemas de forma conjunta por un porcentaje significativo de pobladores y de recurrir, si es preciso, a las organizaciones territoriales para dirimir las diferencias de vecindad. El Estado, al menos en un primer momento, no tiene necesidad de incentivar la participación social pues cuenta con ella de forma organizada; más bien le corresponde dar respuesta a las inquietudes de las organizaciones y buscar la legitimación de sus acciones en su concurso. Ellas son un buen interlocutor y un buen camino para canalizar las iniciativas de los sectores populares y de la administración. Pero son también una realidad que está fundamentalmente en estado de potencialidad, incubando estos criterios y objetivos, aunque muchas, como decimos, ya han demostrado su capacidad para articular a los pobladores en torno a problemas concretos y para obtener éxito en la labor social, en la focalización de la ayuda a las personas más necesitadas y como mecanismos de apoyo a la economía familiar con la realización de actividades productivas y autoproducidas, sobre todo en las zonas de mayor pobreza. Otras, generalmente formadas por mujeres, son un fiel exponente de los ideales emancipadores de la modernidad, un baluarte de los valores democráticos. Y casi todas han conseguido dar una identidad a los pobladores (a falta de una real integración social), proporcionar un lugar donde cubrir las carencias afectivas, convertirse en espacios alternativos a los ofrecidos por la sociedad de consumo y establecer prácticas de ayuda mutua, disminuyendo (al mismo tiempo que encauzaban las protestas y los conflictos) la tensión social entre los marginados económicamente de esta sociedad. El hecho de que pasen de forma plena a ser un recurso o de que se hagan presentes los valores de un desarrollo alternativo dentro de la sociedad, no va a depender solamente de ellas mismas y de la disponibilidad e interés que en realidad tienen muchas de contribuir al desarrollo de la comunidad, de crecer, de superarse o de adaptarse a las nuevas condiciones mediante la capacitación que puedan recibir, sino también de un conjunto importante de actores, y de cómo se superen las restricciones que las limitan.

Los otros actores responsables son: el aparato central del Estado (el ejecutivo y el legislativo), las municipalidades, el sistema administrativo, los partidos políticos, las ONG, la Iglesia católica y las iglesias no católicas (evangelistas, etcétera). Sería necesaria la acción concertada de todos ellos, junto con las organizaciones populares, para alcanzar el máximo despliegue de su potencialidad;

Dirigir y apoyar sus iniciativas, sus objetivos y actividades coordinadamente hacia los distintos ámbitos del bienestar, a la vez que se motiva a las organizaciones que tienen objetivos poco claros, más débiles y realizan un menor número de actividades. Igual que el Estado las necesita, muchas de ellas también requieren del sector público o del privado para poder desarrollarse; el potencial y la autonomía que tienen en sí mismas es muy acotada, en el sentido de poder realizar acciones continuadas y estables en el tiempo que no sean un simple desiderátum; en cambio pueden surgir movimientos sociales o explosiones organizativas incontroladas. No obstante, actualmente no hay una idea que por ella misma sea capaz de articular a las organizaciones y generar acciones concertadas en el plano territorial. El Estado tiene que tomar las riendas para lograr esto si desea contar con ellas para algo más que la focalización e algunas políticas, cuyo grado de eficiencia sería muy discutible. Veamos, a través de las restricciones que se tienen que superar, en qué sentido debería darse esa concertación entre Estado, iglesias, ONG, organizaciones poblacionales, etc.

La política de modernización ha incidido en una ambigüedad que ha caracterizado al Estado mexicano posrevolucionario: el compromiso de ser simultáneamente el garante del desarrollo económico y de la justicia social. Después de que el Estado mexicano logró integrar las estructuras básicas que le permitieron su estabilidad, su relación con el desarrollo económico tuvo dos consecuencias: a) una fuerte centralización de las decisiones económicas y del poder en la presidencia de la república, y b) el objetivo de llevar a cabo reformas sociales con la finalidad de hacer posible el crecimiento económico y evitar desigualdades extremas.

Desde 1934 hasta el comienzo de los años setenta, esta doble finalidad fue conseguida principalmente mediante reformas sociales (cardenismo y populismo) y un crecimiento económico centrado en el potencial del Estado; empero, de entonces al momento actual dicha finalidad fue volviéndose una contradicción cada vez más aguda, en lugar de una unidad de objetivos. Actualmente esta contradicción aparece como la que se da entre las tradiciones antiliberales (en el sentido clásico del término) del Estado mexicano posrevolucionario y las reformas de mercado puestas en marcha desde la década de los ochenta.

La esencia de la intervención económica del Estado entre 1970 y 1982 fué la resistencia a redefinir la división del trabajo entre el Estado y el mercado, observada en la formulación e instrumentación de la política económica.

La reforma del estado propiamente dicha se vuelve, a partir de 1988, una estrategia de racionalización de los recursos públicos consistente en restringir la vieja forma de intervención económica estatal y sustituirla por una nueva. La característica fundamental de esta última es su vocación de construir un nuevo modelo de desarrollo y un nuevo esquema de vinculación económica con el exterior. Los objetivos de esta orientación plantean problemas institucionales y políticos para

ponerla en práctica. Entre éstos, dos son los objetivos prioritarios: crear una economía de mercado competitiva con capacidad de arrastre y crecimiento y transformar los instrumentos de intervención económica del Estado, sobre todo en funciones de regulación.

### **2.3.5 Los imperativos de una nueva política social**

La política social tradicional en México en las últimas décadas se ha visto tensada entre el imperativo de reconocimiento de varios factores que la paralizaron y el imperativo igualmente importante de construir otra que sea viable en sí y en su relación con los nuevos parámetros económicos. Dicha tensión ha estado marcada por cuatro factores centrales de la crisis del modelo económico-político:

- a) El sentido de "escasez pública" que entraña el reconocimiento de que el Estado no puede por sí solo hacerse cargo de todas las variables que constituyen el equilibrio social. Consecuentemente, la escasez es no sólo una comprobación de los recursos disponibles, sino un criterio de operación y de regulación de la intervención estatal.
- b) Este principio de escasez se empalma con una crisis de eficiencia en la administración y gestión de las instancias generadoras de coberturas sociales. Dicha crisis resulta necesariamente en la búsqueda de formas administrativas que hagan viable el diseño y aplicación de una política social que sea eficiente en dos sentidos: en relación entre recursos escasos y bienestar y en relación entre gasto y demanda social. El primer punto supone que el gasto social estará determinado por la disponibilidad de recursos fiscales (y evidentemente, según presiones de distintos grupos) y, el segundo, una nueva jerarquización de las prioridades del gasto social y nuevas modalidades de asignación.
- c) Naturalmente, los cambios que entrañan los dos puntos anteriores suspenden, al menos en línea de principio, las estructuras tradicionales de formación de consensos entre los agentes y dificultan los arreglos en torno a la política social y sus modalidades de gestión. Parte de esta dificultad se debe a que ciertos actores (sindicatos, organizaciones sectoriales, etcétera), han visto disminuído su rol sociopolítico porque su forma de gestión no produjo los resultados que hubiera sido lógico esperar en función de bienestar y cobertura social. Pero también se debe al hecho de que los sectores empresariales, no obstante que el nuevo paradigma económico debería suponer una ampliación de la función social empresarial y del mercado, en el mejor de los casos siguen todavía entendiendo su intervención en el terreno de la justicia y la política social como mera generación de inversiones y empleos. A esta parcialidad del rol empresarial se agrega la falta de definición estatal en la materia.

d) Un último factor en este sentido se refiere al hecho hoy evidente de que el carácter de la demanda social y los requerimientos de coberturas sociales han roto con la homogeneidad impuesta por las formas corporativas de agregación tradicionales. De hecho, el esquema sectorial tradicional no puede constituirse hoy en el paraguas de bienestar ni tiene capacidad para agregar la demanda social. A este carácter más amplio de la demanda y los actores sociales se agrega una heterogeneidad social y regional cuya problemática no quedaba ni pálidamente esbozada en dicho esquema.

Esos cuatro puntos indican la necesidad de reformular el espectro general de la política social en el marco de un resquebrajamiento de las lógicas tutelares y corporativas y de nuevas necesidades de equilibrio y racionalidad financiera, pero frente a una complejidad del panorama social que es necesario atender.

### **2.3.6 El espacio de la política social**

El espacio que define y abarca la política social queda entonces replanteado por el conjunto de factores antes mencionado. Los efectos que produce son diversos, pero pueden conceptualizarse en lo siguiente: la reducción de la amplitud de la política social. Como en muchos otros países en México abarcaba una multiplicidad de rubros y áreas que iban desde el empleo y la vivienda hasta programas de financiamiento y estímulo económico. El paradigma de este tipo de política social era muy parecido al que en otras latitudes se caricaturizó como una política que amparaba a todos los individuos "de la cuna a la tumba". En las circunstancias actuales, la reducción de la amplitud de la política social se entiende como una cobertura selectiva de los bienes que el Estado puede proporcionar directamente (es decir, costeados por completo por la vía fiscal); pero sobre todo como una reducción de su responsabilidad exclusiva en ciertas áreas que, aunque inscritas en el amplio terreno de la política social, suponen hoy en día la intervención de otros actores y lógicas de asignación. El Estado ya no abarca todo lo que tradicionalmente estaba responsabilizado a cubrir, ni de la misma manera. Las prioridades cambian y la articulación de actores y recursos para producir los bienes de ciertas áreas de bienestar público es también diferente. Para explicar esta diferencia es necesario tomar en cuenta varios elementos.

Un primer punto es que las áreas de seguridad social tradicional (por ejemplo, salud) así como otras, tales como educación, no han sido privatizadas. De hecho mantienen aunque son perspectivas de reforma administrativa - el esquema original de financiamiento y participación de los actores. Sin embargo, hay áreas en las que el carácter de la intervención del Estado se ha modificado, particularmente en aquellas donde la institucionalidad correspondiente entrañaba no sólo áreas de cobertura y definición social, sino ejes claves de procesamiento político dentro del esquema económico, tales como comisiones tripartitas, gestión de los salarios, vivienda y otros. En otras áreas, la intervención del Estado se ha modulado de tal manera que produce una formación pública y privada de recursos, pero que son administrados de

manera más personalizada, como es el caso del Sistema de Ahorro para el Retiro. Asimismo, en las áreas en las que se mantiene el esquema original, los servicios secundarios tienden a privatizarse (áreas de proveduría y servicios). Y finalmente, hay políticas en las cuales la asignación pública se define mediante interlocuciones directas, es decir, fuera de las estructuras político-sectoriales o político-territoriales, según definición de prioridades de núcleos sociales. (Pronasol).

Bajo estas consideraciones se puede establecer que la diferencia básica de la política social actual, además del marco general ya referido, consiste en que: a) responde a criterios de equilibrio financiero que tienen repercusión sobre la racionalidad económica; b) obedece a una lenta pero tendencial formación de criterios diversificados de atención a la demanda social, y c) a una suspensión de la institucionalidad tradicional que articulaba política social y consenso. Estos tres componentes lleva a la consecuencia de que la política social ya no es un derivado automático del pacto social posrevolucionario ni pueden resurgir de sus cenizas. El esquema de razonamiento financiero, la multiplicidad de criterios de atención y la crisis de la institucionalidad posrevolucionaria desarticulan la recurrencia de estrategias para la formación y distribución de bienes que los actores en el pacto social habían sustentado.

### **2.3.7 Los problemas de la política social**

En las condiciones actuales la política social plantea una serie de puntos problemáticos. El primero de ellos consiste en la definición del papel que debe desempeñar el Estado. En la medida en que la reforma del Estado ha replanteado los límites entre éste y el mercado, la cuestión alude al problema de la asignación social de responsabilidades. Dicha asignación no puede considerarse como una resolución práctica o una situación de facto, como está ocurriendo en la actualidad, sino que supone una institucionalidad correlativa, una cultura política y asistencial determinada y un acuerdo a propósito de las reglas de equidad.

Un segundo punto relacionado con esto es que hoy la política social se coloca en una situación en la que se han alterado los parámetros de la solidaridad social posrevolucionaria sin que se hayan instituido los nuevos principios que deben sustituirlos.

Un tercer punto ligado a los fundamentos de la solidaridad y el pacto social es la relación entre solidaridad social y derechos colectivos e individuales, esto es, la constitución y formas de acceso a la calidad del ciudadano.

La solución de estos puntos problemáticos escuetamente indicados dependerá de los espacios que logren abrirse a la iniciativa social como forma de innovar en la política social y en los esquemas de bienestar. En consecuencia, la nueva institucionalidad en términos de la política social pasa necesariamente por la definición precisa de la

colocación del Estado y la formulación de nuevas reglas con base en el acuerdo a propósito de cómo se generan y distribuyen los bienes y servicios de la política social, desde el empleo hasta las coberturas particulares.

### **3. Modernización Económica y Necesidad Distributiva**

#### **3.1 El combate a la pobreza y la disminución de la desigualdad como bienes públicos**

El proyecto de modernización económica por el que transita el país, puede tardarse en producir los dividendos que se esperan sobre el bienestar de la población. Esto es, la búsqueda de eficiencia productiva y de una mayor competitividad internacional pueden generar en el corto plazo crecientes niveles de marginación social y de pobreza.

Una lección surge de las décadas pasadas: cuando la economía crece, la pobreza se reduce pero en forma muy lenta. En cambio en la década pasada, en etapas de crisis y deterioros productivos la pobreza y la desigualdad social, dan la impresión de extenderse y profundizarse a una gran velocidad. Existe pues, una especie de "elasticidad perversa" entre la tasa de crecimiento de la economía y los niveles de reducción de la pobreza.\*

##### **3.1.1 La necesidad distributiva: un ejercicio prospectivo**

La enorme desigualdad existente en nuestro país tiene como contrapartida la extrema riqueza. No puede haber combate persistente y sostenido a la pobreza si no se encara la injusticia distributiva que ha organizado nuestro pasado y que puede seguir definiendo nuestro futuro. La solidaridad y la toma de conciencia que hoy se requieren tienen que generar un horizonte de política que permita compromisos claros en materia de aumentos de la riqueza y de su distribución. La desigualdad no es un problema parcial, sino una realidad global que nos involucra y afecta a todos.

##### **3.2 Evaluación de la distribución de participaciones federales**

La estructura actual de las competencias tributarias entre los gobiernos federal, estatal y municipal, esta vigente en México desde 1980 a partir de la publicación de la Ley de Coordinación Fiscal, la cual crea un sistema nacional de coordinación fiscal por medio de la adhesión de los estados al propio sistema mediante un convenio en el que estos aceptaron dejar en suspenso o derogar diversos impuestos y derechos estatales y municipales a cambio de percibir participaciones en ingresos federales.

Con la implementación de la Ley de Coordinación Fiscal cambia la estructura impositiva de nuestro federalismo, al pasar los impuestos sobre la renta, valor agregado, producción y especiales, comercio exterior e hidrocarburos al ámbito federal, mientras que los impuestos sobre nominas, tenencia de vehículos, adquisición de vehículos usados, etc., son de carácter estatal, cuya recaudación representa un porcentaje poco significativo de sus ingresos totales.

*\* Intervención de Boltvinik, Julio-Seminario Internacional Sobre el Combate a la Pobreza, Agosto 1990*

En el ámbito impositivo de los municipios su recaudación se concentra básicamente a la tributación de la propiedad inmobiliaria y a los derechos que se cobran por la prestación de los servicios públicos municipales.

Los logros alcanzados en las adecuaciones a la política de coordinación fiscal son evidentes. En efecto, de acuerdo con los datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la carga fiscal del país en 1979 era de 19.9% del Producto Interno Bruto (PIB), de la cual 15.0% corresponde al gobierno federal, el 1.9% a los estados (sin incluir participaciones) y 2.9% a cuotas de seguridad social. Para 1980, año en que entro en vigor la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley del Impuesto al Valor Agregado, la carga fiscal se incrementó significativamente al pasar a 22.6% del PIB, de la cual 17.9% correspondió al gobierno federal, el 1.7% a los estados (sin incluir participaciones) y 2.9 % a cuotas de seguridad social. Estas cifras revelan que los gravámenes estatales y municipales se encontraban por debajo de su potencial recaudatorio.

El problema que encontramos en las adecuaciones a la política de coordinación fiscal en cuanto a la distribución de las participaciones federales a las entidades federativas, nos permite establecer varias hipótesis. Una primera hipótesis señala que la formula de distribución de participaciones federales es inequitativa para las entidades federativas que más recursos aportan a la federación. Otra hipótesis, afirma una dependencia cada vez mayor de los estados y municipios de las transferencias fiscales dentro de sus ingresos propios.

Es importante dedicarnos a comprobar nuestra primer hipótesis respecto a la iniquidad en la distribución de participaciones federales a los estados que más recursos aportan a la federación por concepto de impuestos; para ello, se elaboro un ejercicio calculando el porcentaje que le corresponde a cada una de las entidades federativas dentro del total de recursos distribuidos por la federación a través de la coordinación general con las entidades federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para el periodo 1980 – 1995.

En 1980, las entidades federativas que recibieron un mayor porcentaje de las participaciones federales distribuidas, se encuentran en primer lugar, el Distrito Federal con el 22.96%; en segundo lugar, el estado de México, 10.92%; en tercer lugar, Tabasco, 7.01%; en cuarto lugar, Jalisco, 6.27%; en quinto lugar, Veracruz, 6.10% y, en el sexto lugar, Nuevo León con el 6.05%. Por su parte, Baja California Norte sólo representa el 4.0%. En ese año en que entro en vigor la Ley de Coordinación Fiscal, solo cinco entidades y el Distrito Federal recibieron alrededor del 60.00% del total de las participaciones distribuidas (Ver cuadro No.1).

Una distribución equitativa de las participaciones federales deberían mostrar una tendencia ascendente para cada una las entidades federativas, es decir, una proporción cada vez



**CUADRO 4. Evolución de las Participaciones Federales a las Entidades Federativas**  
Porcentaje respecto al total nacional

ENTIDADES	1980	1985	1990	1992	1994	1996	1997
Aguascalientes	0.60	0.88	0.99	1.09	1.10	1.09	
Baja California	2.89	2.84	3.16	3.07	2.94	2.89	
Baja California Sur	0.46	0.64	0.70	0.65	0.63	0.61	
Campeche	0.90	1.03	1.36	1.29	1.26	1.22	
Coahuila	2.26	2.37	2.36	2.29	2.29	2.36	
Colima	0.45	0.73	0.72	0.72	0.75	0.75	
Chiapas	3.98	3.89	4.11	4.14	3.91	3.66	
Chihuahua	2.70	2.79	2.74	2.87	2.80	2.76	
Distrito Federal	22.96	20.30	19.71	17.05	14.20	15.36	
Durango	0.93	1.29	1.31	1.34	1.50	1.43	
Guanajuato	2.63	2.75	2.86	3.35	3.79	3.81	
Guerrero	1.47	1.68	1.84	2.13	2.48	2.35	
Hidalgo	0.85	1.43	1.47	1.61	1.89	1.81	
Jalisco	6.27	5.42	5.44	5.68	5.74	6.28	
México	10.92	9.71	9.11	9.74	10.66	10.41	
Michoacán	1.69	2.12	2.16	2.65	3.04	2.95	
Morelos	0.91	1.16	1.33	1.39	1.51	1.47	
Nayarit	0.72	1.03	1.04	1.09	1.12	1.08	
Nuevo Leon	6.05	5.26	4.83	4.68	4.30	4.30	4.20
Oaxaca	1.03	1.72	1.77	2.29	2.90	2.72	
Puebla	2.67	2.75	2.84	3.41	3.79	3.73	
Querétaro	1.05	1.17	1.26	1.41	1.46	1.56	
Quintana Roo	0.40	0.64	0.70	0.75	0.79	0.83	
San Luis Potosí	1.11	1.54	1.59	1.76	1.95	1.87	
Sinaloa	2.90	2.68	2.81	2.70	2.62	2.52	
Sonora	3.40	3.44	3.59	3.37	3.01	2.86	
Tabasco	7.01	6.72	6.01	5.04	4.68	4.12	
Tamaulipas	2.62	2.82	2.72	2.61	2.58	2.89	
Tlaxcala	0.44	0.88	0.89	0.96	1.07	1.01	
Veracruz	6.10	5.81	6.02	6.22	6.31	6.03	
Yucatán	1.03	1.30	1.35	1.39	1.58	1.53	
Zacatecas	0.62	1.22	1.21	1.25	1.38	1.26	
TOTAL	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

FUENTE: Subsecretaría de Ingresos, S.H.C.P.

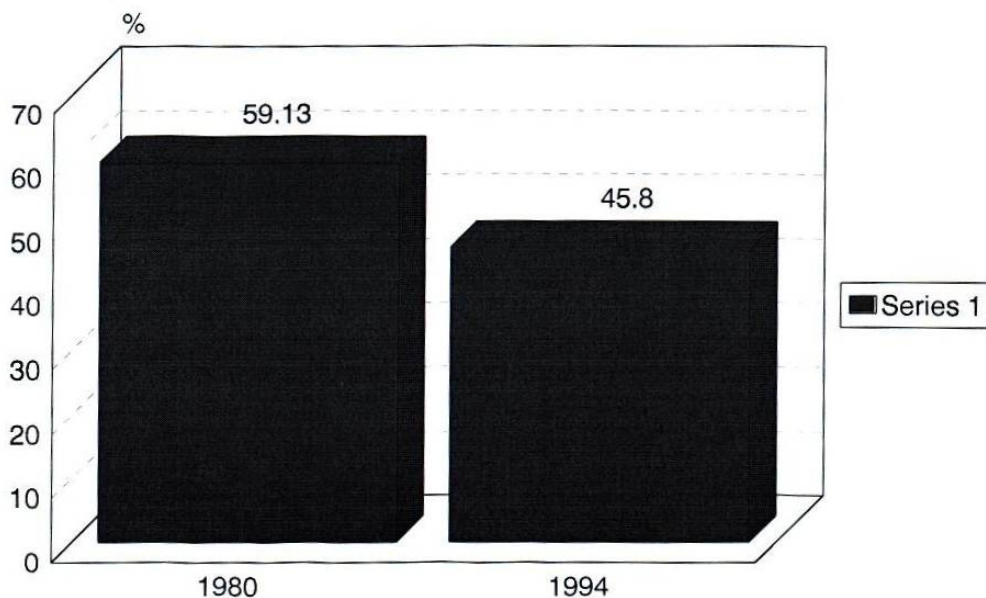
Mayor de los recursos que reciben por concepto de las participaciones federales distribuidas por la federación.

Este comportamiento solo se observó en la mayoría de las entidades federativas que menos recursos aportan a la federación, como es el caso en 23 estados del país, resultando en particular las entidades de Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Tlaxcala y Zacatecas. En estos estados, sus porcentajes respecto al total de participaciones federales distribuidas han mostrado una clara tendencia a la alza desde 1980 hasta 1996.

Sin embargo, este comportamiento observado en la mayoría de las entidades federativas contrasta significativamente con el registrado en el Distrito Federal, México, Jalisco, Tabasco, Veracruz y Nuevo León, al arrojar una clara tendencia hacia la baja los recursos que reciben por concepto de los impuestos recaudados en el país, como se observa en el cuadro y gráfica número uno. En efecto, este grupo de entidades y el Distrito Federal tuvieron una pérdida importante en sus participaciones federales, al pasar de 53.21% del total distribuido en 1980 a 40.47% en 1996. En el caso de Baja California Norte su participación fue de 2.89% en 1980, alcanzando su máximo en 1992 al aumentar en 3.07%, para continuar con una tendencia a la baja hasta alcanzar la misma participación en 1996 a la observada en 1980. (Ver cuadro 4 y gráfica 1)

### GRÁFICA 1.

#### DISTRIBUCION DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES AL D.F., MEX., JAL., VER., Y N.L. COMO PROPORCION DEL TOTAL. 1980-1994



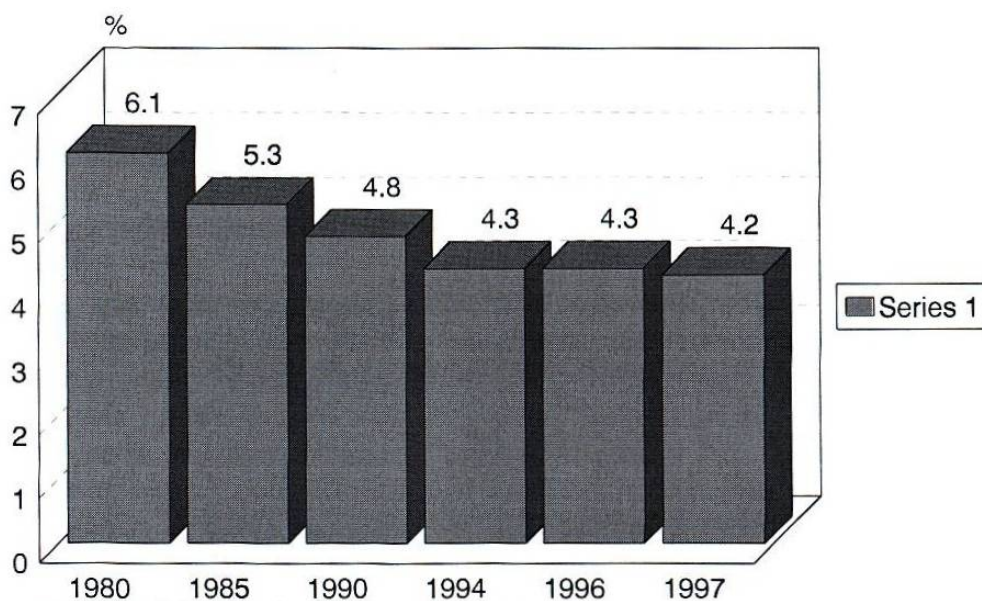
FUENTE: Subsecretaria de Ingresos, S.H.C.P.

Lo anterior, significó una pérdida de recursos muy importante para estas entidades y el Distrito Federal al caer sus participaciones federales en 13.5 puntos porcentuales de la distribución total asignada a las entidades federativas por la federación durante el periodo 1980 – 1994. Esto confirma nuestra hipótesis de que la fórmula de distribución de participaciones en impuestos federales es inequitativa para estas entidades que más recursos aportan a la federación.

En el caso de Nuevo León, las participaciones en impuestos federales que recibieron de la federación arrojaron una caída significativa al pasar de 6.1% en 1980 a 4.2% en 1997. Esto significó una pérdida de recursos de alrededor de 8 mil millones de pesos para la entidad (Ver gráfica No. 2)

**GRÁFICA 2.**

**EVOLUCION DE LAS PARTICIPACIONES A NUEVO LEON  
Porcentaje respecto al total. 1980-1997.**



No obstante el avance significativo en la administración del Sistema Impositivo Mexicano al entrar en vigor la Ley de Coordinación Fiscal, es conveniente redefinir una estrategia nacional de las competencias hacendarias que en el futuro habrán de ejercer los gobiernos locales y municipales, como base material para aspirar a un nuevo federalismo fiscal, debido a los desequilibrios cada vez mayores entre el gasto público de los gobiernos locales, y a la debilidad de sus haciendas para allegarse

recursos propios y solventar las necesidades apremiantes de sus habitantes; a las inequidades aun existentes en la distribución de participaciones en ingresos federales, y el hecho de que los aumentos de estos recursos para algunas entidades federativas se realice en detrimento de otras, como es el caso particular de Nuevo León, Jalisco, México, Veracruz, Tabasco y el Distrito Federal.

### **3.3 El reto interno: balance fiscal en un contexto democrático.**

Las crisis recurrentes están con nosotros desde 1976, cuando era otro el modelo de desarrollo seguido en México y muy distinto el orden mundial en el que vivíamos. Fue, de hecho, una crisis financiera limitada a nuestro país. Ya en 1982, la llamada crisis de la deuda, que para nosotros fue una costosa crisis económica que se extendió hasta 1989, fue de carácter más global. Sin embargo, fue desencadenada por México y no afectó a todos los países de la región. Colombia, por ejemplo, no enfrentó una crisis económica, por haber sido históricamente prudente en el manejo macroeconómico, a pesar de haber mantenido el régimen de sustitución de importaciones. La prudencia fiscal colombiana fue una decisión de carácter doméstico que nosotros no tomamos.

La crisis de 1994-1995, la llamada primera crisis del siglo XXI, no fue causada por sucesos externos, por más que las tasas de interés externas aumentaran en ese año. Si bien produjo el llamado efecto tequila, que afectó sobre todo a Argentina, la crisis de diciembre de 1994 fue el resultado de malas decisiones internas, de un gobierno que no reaccionó adecuadamente a un cambiante entorno político doméstico y le restaba importancia a crecientes desequilibrios en la cuenta externa que hicieron muy vulnerable una política cambiaria rígida.

Si hacemos una lista de los principales problemas que enfrenta la economía mexicana, veremos que la gran mayoría requiere de más y mejor gasto público. Para mejorar la seguridad y la procuración de justicia se va a requerir una burocracia mas profesionalizada y mejor pagada. Para incrementar los salarios que reciben el grueso de los mexicanos, es requisito mejorar la productividad y esto requiere mejorar la educación, lo que implica un mejor y mayor financiamiento público. Para enfrentar la extendida pobreza de tantos mexicanos se va a necesitar llevarles bienes públicos y asegurar un mínimo de educación y salud, para que sean capaces de mejorar sus perspectivas de desarrollo.

Las finanzas públicas en México han tendido a oscilar entre dos extremos. Por un lado, prudencia macroeconómica como la del desarrollo estabilizador. Esto permitió sin duda un entorno inflacionario propicio para el crecimiento. Cabe destacar, sin embargo, que este crecimiento gozaba de los beneficios de la inversión pública de la década de los cincuenta y que el impulso inicial se fue agotando. En buena medida por los excesos de un modelo de desarrollo basado en la protección comercial, pero

también porque la prudencia fiscal estaba basada en posponer parte del gasto en educación, salud, infraestructura y financiar crecientemente otra parte de esta inversión con recursos externos. No se fortalecieron los ingresos públicos a través de una política tributaria más agresiva.

En el otro extremo están esos sexenios de gasto alocado, en parte para hacer frente a las demandas no atendidas en el período anterior, pero gastando sin orden creando un gran número de empresas poco necesarias, y sin una profundización de los ingresos públicos, como en el sexenio de Echeverría. La expansión del gasto público permitió crecer, pero el endeudamiento y la mala asignación de los recursos públicos obligó a parar la economía para 1983.

En el cerrado sistema de los sesenta, un número creciente de demandas sociales se posponían, por miedo a trastocar la estabilidad macroeconómica y por miedo a afectar, a través de una reforma tributaria, los intereses de los grupos que más se beneficiaban con el desarrollo estabilizador y que era su motor, es decir, los inversionistas privados y las clases más adineradas. La falta de democracia hizo de la represión un mecanismo de control en apariencia más barato que ampliar las oportunidades sociales.

Poca grabación, pero mucha deuda. México es uno de los países en desarrollo con mayor deuda externa. Endeudarse es fácil en el corto plazo, ya que su pago es en el futuro, y el futuro no tiene voz, y menos en los sistemas autoritarios. Poca grabación, pero a partir de 1970 períodos largos de inflación alta. Finalmente la inflación es siempre el impuesto más fácil, ya que no requiere autorización de ninguna de las dos cámaras, pero también el más inequitativo al recaer en los sectores más pobres.

La pluralidad política, la mayor representatividad del Congreso, debiera servir para discutir qué gasto se requiere, para supervisar su debida asignación, para decidir cómo financiar los bienes públicos que la sociedad reclama. No hay vida civilizada posible sin un Estado que cobre impuestos para poder financiar ciertos servicios que nunca podrán ser adecuadamente provistos por el mercado. No hay economía moderna, empresas competitivas, capacidad de generar riquezas, sin servicios públicos eficientes. No hay democracia estable sin transferencias de recursos públicos a los sectores más desprotegidos. Esto es moralmente imperativo. Una sociedad democrática basada en el principio de igualdad política no es compatible con los intolerables niveles de pobreza como los que enfrentan muchos mexicanos.

## **4. Deterioro Y Crisis de un Sistema de Política Social**

### **4.1 Conformación y auge de un estilo de política social**

A lo largo de casi cincuenta años (1933-1981) las acciones que permitieron que el progreso económico no se expresara en una pobreza agobiante fueron entre otras: el reparto rural, el aumento constante del gasto social y, sobre todo, el sostenido incremento de la producción y del empleo, que generaron un proceso de bienestar que aunque desigual estuvo dirigido, sobre todo, hacia los grupos más desprotegidos. A todo ello se sumaba el conjunto de instituciones creadas para atender las demandas sociales de la población. Estabilidad política y crecimiento económico sostenido fueron los logros más significativos de este largo período.

El acceso creciente a la educación, a la salud, a una mejor alimentación y a la vivienda, así como las demás prestaciones vinculadas con el "salario social" (préstamos, tiendas sindicales, etc.) se generaban alrededor del empleo formal y estable, sobre todo el que se creaba en el sector de mayor dinamismo: el industrial. De allí que buena parte de la política social mexicana se estructuró teniendo como centro la estrategia industrializada del país.

La relación corporativa Estado-movimiento obrero permitió el avance de muchos derechos gremiales, que en ciertos casos se convirtieron en derechos sociales para todo el pueblo de México. Sin embargo, estas condiciones específicas determinaron una política de bienestar social que, con el despliegue del modelo de industrialización, se fue convirtiendo en fuente de privilegios: esto es, la política de bienestar social se estructuró con una población objetivo delimitada, lo que con el tiempo fue provocando una gran concentración de recursos e instituciones en beneficio sobre todo de los grupos organizados del país vinculados a la práctica política dominante.

A la política de bienestar social se le asigna un papel compensatorio y negociador. Al flujo de clínicas, hospitales, escuelas, tiendas sindicales, viviendas, etc., debía corresponder otro flujo, sintetizado en asistencia a mítines y concentraciones, disciplina sindical, respeto a las autoridades, militancia en el partido oficial y sobre todo una importante disciplina en el "voto corporativo". Esta modalidad de procesar la política social cumplió un importante papel en la estabilidad política, pero también en el mejoramiento del nivel de vida de los grupos que participaban de ella.

#### **4.1.1 Declinación de un arreglo corporativo para el bienestar**

La crisis de esta modalidad de política social toca a la puerta en los años setenta. Los problemas económicos (impulsados por una huelga de las inversiones privadas), los crecientes déficit fiscales (ante la imposibilidad política de una reforma fiscal amplia y progresiva) y los primeros ajustes salariales evidenciaron a mediados de los años

setenta un creciente desencuentro entre esta forma de instrumentar la política social, su financiamiento, los intereses de los trabajadores y los incentivos a los empresarios. Mantener el mismo patrón de política social, en una economía con problemas de crecimiento y estabilidad macroeconómica requería de un procesamiento político diferente y formas más amplias de financiamiento público para incrementar y prestar los servicios sociales al mayor contingente de población que los demandaba.

La inestable situación macroeconómica de mediados de los años setenta, junto con las disputas en el más alto nivel político (entre el grupo gobernante y los grandes empresarios), no generaba ni los impulsos ni los incentivos a que en el pasado estuvieron acostumbrados los grupos empresariales. En esa década se trató de dar continuidad a este patrón de política social e incluso se incrementaron sus beneficiarios- en medio de un contexto económico crecientemente endeble y que cambiaba aceleradamente.

La presencia de los recursos externos y los ingresos provenientes del petróleo permitieron, en la segunda mitad de los setenta, mantener una política de bienestar social de creciente cobertura. Incluso se crearon programas sociales de amplio alcance (PIDER, SAM, COPLAMAR). Sin embargo, la base de financiamiento de esta política y su desenvolvimiento institucional no lograron tenerse con el tiempo.

En síntesis, durante los años de crecimiento sostenido se dio una básica confluencia que permitió (en un acuerdo social implícito) la posibilidad de generar soluciones a las demandas de bienestar sin alterar sustancialmente la estructura política. Fue posible integrar la acción estatal con un triple propósito:

1. Promover la justicia social
2. Crear incentivos y ganancias para los empresarios y
3. Mantener, con base en una sólida dominación corporativa, una larga estabilidad política.

Para la década de los setenta, aunque el petróleo y el crédito externo apoyaron financieramente la presencia de políticas sociales amplias, sobre las mismas bases, la crisis desplegada del modelo de crecimiento en los ochenta evidenció la creciente precariedad de este patrón de política social. Todo ello empezó a expresarse en una política social burocráticamente abultada y poco eficiente en sus beneficios a la población.

La década de los ochenta es testigo de un paulatino deterioro de las tradicionales políticas de bienestar social. Este deterioro se expresa en el ámbito económico en una menor dinámica del empleo, en un bajo gasto social y en una pérdida acentuada del poder adquisitivo del salario a partir de 1982. Como consecuencia de ello, en el ámbito político, el patrón de bienestar social basado en el esquema corporativo, también da claras muestras de agotamiento.



El patrón de políticas sociales que llega a su agotamiento sólo pudo mantenerse y reproducirse en un ambiente de crecimiento económico sostenido; en un contexto donde la hegemonía política tenía como sujeto fundamental a las organizaciones corporativizadas. Los cambios que se dan en la funcionalidad de esta forma de representación política, afectan al conjunto de las formas de representación y producen alteraciones en el sistema político. Durante estos años se dio un predominio de la representación corporativa que logró articular y dejar en posiciones secundarias a las otras formas de representación (ciudadanía, partidos, organizaciones no oficiales). Cuando estas dos condiciones se modifican, la necesidad de un nuevo arreglo se vuelve una situación hasta cierto punto normal. Sin embargo, lo que constituye un reto es precisamente definir los contornos y el contenido de una nueva política social que incorpore los desafíos que surgen desde la economía y la política.

## **4.2 De la Crisis Corporativa al Reclamo Ciudadano**

### **4.2.1 El reclamo de las nuevas voces**

Un nuevo estilo en el tratamiento de las demandas sociales debe proporcionar canales adecuados a la participación ciudadana. Esta es la única vía por la cual la participación puede incidir en la transformación democrática que requerirán las nuevas políticas sociales.

Han empezado a surgir diferentes reglas y distintos estilos de gestión pública que incorporan la existencia de una sociedad más informada, heterogénea y autónoma en la definición y tratamiento de sus problemas particulares y públicos.

### **4.2.2 La crisis de las instituciones corporativas y la exigencia de la ciudadanía completa**

La creciente ineficiencia de las instituciones estatales no debe llevar al extremo opuesto. Esto es, a su necesaria privatización. Las carencias y rezagos que afectan la subsistencia de grandes masas no admiten solución individual, o simples fórmulas neoconservadoras, privatizantes.

Por muchas razones que tienen que ver fundamentalmente con la gran desigualdad y con el régimen político que surge de la Revolución, el secreto de la estabilidad política y del desarrollo económico de la nación residió en una intervención amplia y protagónica del Estado y en una muy baja independencia de las organizaciones civiles y políticas en el tratamiento de sus asuntos privados y en la definición de los intereses nacionales.



### 4.3 Sistema de Precios y Pobreza

El sistema de precios es una institución social, resultado de la historia de las civilizaciones es decir, no fue inventado por ningún economista, con la función específica de resumir la información necesaria para que los recursos sean asignados a los usos en que la sociedad los valúa más.

Por ejemplo, en una economía planificada centralmente, en principio es posible que, si se tuviera toda la información de los individuos y sus familias y las empresas -necesidades, ingresos, tecnologías de producción, etc.-, una oficina central pudiera planear la economía, dictando lo que cada uno debe hacer. Pero los requerimientos informativos de tal tarea son formidables: es prácticamente imposible que se haga de manera eficiente, y el colapso de los esquemas de este tipo en las economías socialistas en los últimos años es una cruda prueba de ello.

En un sistema de precios o economía de mercado, por otro lado, las acciones de todos se "coordinan" por un mecanismo muy sencillo y barato, ya que usa un mínimo de información: simplemente las personas tienen que observar el precio de un bien y decidir entonces cuánto consumir o producir de él, sin importar en ello la situación de los demás miembros de la sociedad. No se necesita ninguna planeación central por parte de ningún burócrata para tener un mecanismo de asignación de recursos, pues el mercado es más efectivo en ello.

Por supuesto, las familias pobres tienen mayores restricciones para poder satisfacer sus necesidades. En muchos casos, de hecho, lo más grave de esto no es que a los precios dados no puedan comprar los servicios de algún bien de "lujo", sino que no pueden cubrir sus necesidades más básicas de educación, salud, etc., lo que perpetúa su condición económica.

El problema sobre el que advierten los economistas viene cuando para intentar remediar esto se regula la economía: es decir, cuando se pone un tope, por decreto, al precio máximo al que se puede comercial un bien o servicio cuando se supone que la población pobre es compradora -, o un todo al precio mínimo que se debe pagar - cuando los pobres son vendedores del bien en cuestión.

Las razones que aconsejan en contra de esta política como estrategia de lucha contra la pobreza son variadas, pero se pueden señalar las principales: Primero, tienen que ver con el hecho de que, evidentemente, la calidad de lo que se vende disminuye, por lo que las condiciones del bien ya no satisfacen las necesidades originales -por ejemplo, nutricionales-; segundo, que con estas medidas se afectan los consumos de todos en general, y no necesariamente sólo los de las familias más pobres -de hecho, nada garantiza que sean los más desprotegidos los que reciban estos subsidios-; finalmente, y de manera más importante por sus consecuencias para toda la sociedad, suele suceder que en las economías reguladas surgen "rentas" económicas

"artificiales", pues para poder hacer efectivos los precios tope fijados, siempre se requieren legislaciones sobre decretos, expedición de permisos, inspectores, la intervención del poder judicial. En fin, todo un sistema de regulación y administración de las regulaciones. No es coincidencia pues, que en una economía regulada algunos de los miembros más brillantes de la sociedad dirijan su talento a la búsqueda de las "rentas" derivadas de la obtención de permisos, de la obtención de favores de inspectores o autoridades corruptas, etc., en vez de asignar sus habilidades a la creación de nuevas empresas, a enseñar su talento a los demás, o a otros usos más rentables socialmente.

#### 4.3.1 ALGUNOS EJEMPLOS

Supongamos que se pone un precio tope a un artículo alimenticio básico, como la tortilla de maíz, la leche o el pan blanco. Lo primero que se debe notar es que de este subsidio se "benefician" todas las familias, no solamente aquellas pobres: esto es, sus efectos no están bien dirigidos a un grupo social específico.

Como segunda implicación, por supuesto, tenemos que la calidad del bien se reduce: hace unos años no era raro escuchar a quienes visitaban los Estados Unidos decir que las tortillas de maíz se hacían mejores allá -donde no tenían precio tope. Todavía más: es probable que el producto se vuelva escaso y se tengan que hacer largas colas a determinadas horas para obtener algo que de por sí no es muy buena calidad- como ocurre en las panaderías con los bolillos, por ejemplo. Incluso, puede suceder que los pobres terminen consumiendo si acaso un producto malo, de pocas propiedades alimenticias, mientras los ricos pueden pagar por algo mejor importándolo del exterior -como sucedía antes con la leche.

La calidad de la educación que recibe la mayoría de la población también es menor cuando se controla el precio a que se puede vender; ocurre además que no sólo los hijos de las familias más pobres son los que se benefician del subsidio y, dado el efecto de la educación de elevar el ingreso futuro del individuo, de hecho un sistema subsidiado de esta manera puede terminar siendo un promotor de la desigualdad social, porque se benefician de su precio regulado familias que no son pobres y que tienen mayor capacidad de aprovechar la educación recibida.

Continuando con la lista de ejemplos, algunas investigaciones recientes señalan que la inmensa mayoría de los pobres mexicanos se encuentran en el campo. Si se recuerda que la estrategia mexicana de desarrollo hasta inicios de los ochenta se basó en una industrialización orientada "hacia adentro", éste hecho no debería sorprender a nadie: el proteger mediante aranceles y permisos de importación a la industria manufacturera mexicana de la competencia exterior, elevando el precio a que podía vender sus productos, la impulsó, pero a costa del campo, lo que a final de cuentas terminó siendo uno de los factores causantes de la situación actual de deterioro del sector agropecuario mexicano.

Los ejemplos podrían seguir, pero la lección general sería una que ya con lo expuesto se anticipa: en todos ellos, la interferencia con el sistema de precios derivó en la creación de grandes ineficiencias, no alivió la situación de los pobres y, de hecho, en muchos casos evidentemente la empeoró.

## **5. Programa de alivio de la Pobreza en México: Un Ejercicio de Evaluación**

Para la mayoría de países latinoamericanos los años ochenta fueron una década perdida. Altas tasas de inflación, baja inversión, estancamiento o decrecimiento económico y creciente deuda externa fueron las características más frecuentes en su desempeño económico (BIRD 87; Eguren, 1990). Las crisis desencadenaron procesos hiperinflacionarios y caídas absolutas de los ingresos nacionales. A pesar de anteriores esfuerzos por estabilizar la economía, no fue sino hasta el final de los ochenta o principios de los noventa que los éxitos iniciales de los planes de estabilización y ajuste estructural (PEAE) empezaron a prometer un futuro mejor para este conjunto de países, incluido México.

La situación de los grupos de población pobre se ha deteriorado durante la crisis. Los PEAE necesarios para acabar con dichas crisis ofrecían esperanzas en el corto plazo, debido a que las condiciones de vida tendrían que caer aún más antes de que se pudieran experimentar sus beneficios. Todo a que, aunado al periodo recesivo que inevitablemente surge como consecuencias de los planes de estabilización, la reducción en los presupuestos gubernamentales ocasionaría una disminución de los subsidios que beneficiaban en parte a las economías de los hogares pobres.

Los PEAE parecían la opción más adecuada considerando los desequilibrios crónicos de la economía en general, aunque no para los más pobres en particular. Una combinación de presiones nacionales e internacionales motivaron la creación de Fondos Sociales de Urgencia, esto es, fondos dirigidos particularmente a ayudar a los más pobres y a los grupos de trabajadores que habían sido más afectados por las reformas económicas.

El programa de estabilización mexicano (Pacto de Solidaridad Económica), iniciado a fines de 1987, fue creado de tal manera que en la primera etapa se mantuvieron los subsidios y controles de precios de algunos bienes de consumo básico y en algunos servicios públicos. Eso tenía como objetivo minimizar la caída de la calidad de vida de una amplia base de grupos de menores ingresos. Sin embargo, no fue sino hasta finales de 1988 cuando fue lanzado al programa oficial en apoyo a la población en pobreza extrema, el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol). Dicho programa tenía varias de las características de un fondo social de "urgencia", aunque continuó vigente mucho después del período de urgencia, formando parte de las políticas globales de ajuste. Su presupuesto se duplicó en términos reales en dos años y fue un elemento fundamental en la redefinición de las prioridades de gasto. De hecho se convirtió en el núcleo de esfuerzo del gobierno mexicano para abatir la extrema pobreza en el país.

Dicho proceso continuó, y en 1992 su cobertura se amplió cobrando el Pronasol el rango de Subsecretaría.

## 5.1 Antecedentes del Pronasol: pobreza, crisis económica y los PEAE

Con objeto de obtener una imagen global del programa y entender sus fundamentos, es importante examinar tres cuestiones básicas.

### 5.1.1 Pobreza

En sentido amplio, una persona es considerada pobre cuando se encuentra imposibilitada para obtener de manera permanente una dieta adecuada que le permita un bienestar satisfactorio en términos de salud física (nutrición) y dignidad humana.

### 5.1.2 Crisis y ajuste en la economía

Resulta de fundamental importancia entender el contexto económico en el que el Pronasol fue concebido. Surge en el contexto de un ambiente de estabilización y ajuste estructural; una severa estrategia de largo plazo para reiniciar el crecimiento económico. Los programas de estabilización tienen ciertas características, como el surgimiento inevitable de la recesión económica y la reducción en la inversión, los subsidios y servicios públicos. (véase el cuadro IX.1).

**CUADRO 5. Evolución el gasto gubernamental como porcentaje del PNB**

Rubro de Gasto	Total		Inversión	
	1981	1988	1981	1988
Gasto Público	38.8	19.8	11.2	4.2
Desarrollo regional	1.9	0.4	1.4	1.2
Sector social	7.3	3.2	3.3	1.3
Comunicaciones y transportes	1.9	0.8	1.5	1.5
Electricidad	1.9	1.1	1.7	0.8

Fuente: Consejo Consultivo del Pronasol (1989).

Es una estrategia dolorosa porque algunos de los servicios y subsidios eliminados son un componente importante en el consumo total de la gente. Esto, aunado a la

reducción de la demanda por el trabajo calificado y a la imposibilidad de cambiar de actividad, no sólo incrementa el número de pobres sino que profundiza la pobreza en la viven. Por ello es importante señalar que los programas de estabilización que tienen por objeto superar la crisis originan por sí mismo un aumento de la pobreza del país. Según cálculos del Consejo Consultivo de Solidaridad (1989), el número de habitantes en extrema pobreza entre 1981 y 1987 aumentó 3.6 millones, pasando de 19.2 a 21.3% del total de la población. Asimismo, hubo un aumento de 5.6 millones de habitantes en pobreza moderada, pasando de 25.8 a 29.6% de la población del país.

Una de las críticas más frecuentes dirigidas a los PEAE es que en gran medida su creación parece ignorar el efecto y los costos sociales de los pobres. En los que concierne el caso mexicano, el efecto de la combinación crisis-ajuste ha repercutido de modo inequitativo en los distintos grupos de población. De Hecho, la distribución familiar del ingreso durante la "década perdida" mexicana ha empeorado considerablemente. De las cifras proporcionadas por las Encuestas de Ingreso-Gasto de los Hogares se puede apreciar cómo los costos han afectado a todos los deciles, excepto al de mayor ingreso, incrementando el índice de desigualdad de Gini de 0.4562 a 0.4889 (véase el cuadro IX.2)

**CUADRO 6. Evaluación en la participación del ingreso por deciles de población durante el PEAE (porcentajes)**

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1984	1.19	2.66	3.86	5.01	6.26	7.66	9.68	12.42	17.00	34.26
1989	1.14	2.48	3.52	4.56	5.76	7.21	9.02	11.42	15.92	38.97
Cambio	-4.20	-6.77	-8.81	-8.98	-7.99	-5.87	-6.82	-8.05	-6.35	+13.75

Fuente: INEGI, Avance de Información Especial, Enigh -1989.

### 5.1.3 El abatimiento de la pobreza con el ajuste estructural: los fundamentos del Pronasol

Con los programas de ajuste el papel del Estado se redefine. Su intervención en el mercado es reducida en varios rubros, como en el control de los precios, de los subsidios y de las tarifas y restricciones cuantitativas al comercio exterior. Se espera el reinicio del crecimiento económico en tanto los precios

relativos a la economía reflejan sus verdaderos costos de oportunidad en todos los mercados: financieros, probados, públicos y externos.

Una premisa decisiva es que el comienzo esperado en el crecimiento (fortalecido por la utilización eficiente de los recursos) tendrá un efecto favorable en la reducción de la pobreza. El aumento en la demanda laboral aumentará el empleo, así como los salarios, tanto del trabajo calificado como el no calificado.

Sin embargo, a pesar del crecimiento económico esperado, hay que señalar que una de las principales características de la pobreza extrema es la de reducir la capacidad de hacer uso de las oportunidades de los que permanezcan en tal condición. Es el cuello de botella del "poder sobre los recursos" que produce tan sólo un efecto de "goteo", en el mejor de los casos, muy diferente de la libre "corriente" distribucional que el crecimiento agregado proporciona a los grupos de ingresos altos y medios.

Para estos grupos, los beneficios perdidos por la redistribución en la intervención del Estado pueden ser intercambiados por las nuevas oportunidades creadas. Para los grupos más pobres es escasa la posible sustitución. ¿Cómo puede entonces crearse una política que les ayude? En otras palabras, ¿qué tipos de políticas de distribución son compatibles con la nueva estrategia de desarrollo?

- a) Reducir las distorsiones espacialmente. Al otorgar subsidios, debe existir una manera de excluir a los grupos que no son pobres. Esta es la idea de targeting o acierto en el gasto.
- b) Compartir los costos de inversión. El sistema financiero no puede cobrar impuesto a los pobres. En cambio, puede ofrecerles participar en proyectos de infraestructura en sus propias comunidades. Esta es una manera de obtener contribuciones voluntarias en todo tipo de proyectos de infraestructura en su propio beneficio, reduciendo la brecha de infraestructura que les impide hacer uso de las nuevas oportunidades creadas por el ajuste estructural.
- c) Regresar a lo fundamental. El gobierno no debería ser propietario de macroempresas como las líneas aéreas o las plantas siderúrgicas, sino impulsar el abastecimiento de agua potable, electricidad y de servicios de salud en las comunidades. Aquellos proyectos han demostrado ser una manera muy costosa de crear empleo, también ha significado que los escasos recursos públicos con que se cuenta beneficien principalmente a grupos privilegiados (una élite tanto de empleados como de consumidores) (Aspe, 1992).

- d) Considerar la dimensión regional. Existen núcleos de pobreza distribuidos a lo largo del territorio nacional. De nuevo, un gasto acertado significa que las regiones más pobres tengan prioridad en el gasto.

#### **5.1.4 Filosofía y Estructura del Pronasol**

Hacia finales de 1988 se creó la Comisión Nacional de Pronasol. De este modo se abordaron de manera explícita los problemas surgidos por el deterioro en las condiciones de vida en los grupos de población más pobres, proponiendo nuevas medidas de política para el abatimiento de la pobreza extrema en México. Las propuestas fueron dadas a conocer inicialmente en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1988-1994. Este es el origen del Pronasol. En dicho programa, un "combate frontal" a la pobreza se lograría por medio de los esfuerzos coordinados de las tres esferas de gobierno: federal, estatal y municipal. Estos esfuerzos se sumarían al apoyo de los diferentes grupos sociales, de modo que al sustentarse en la red administrativa existente, la creación de un aparato burocrático sería minimizada.

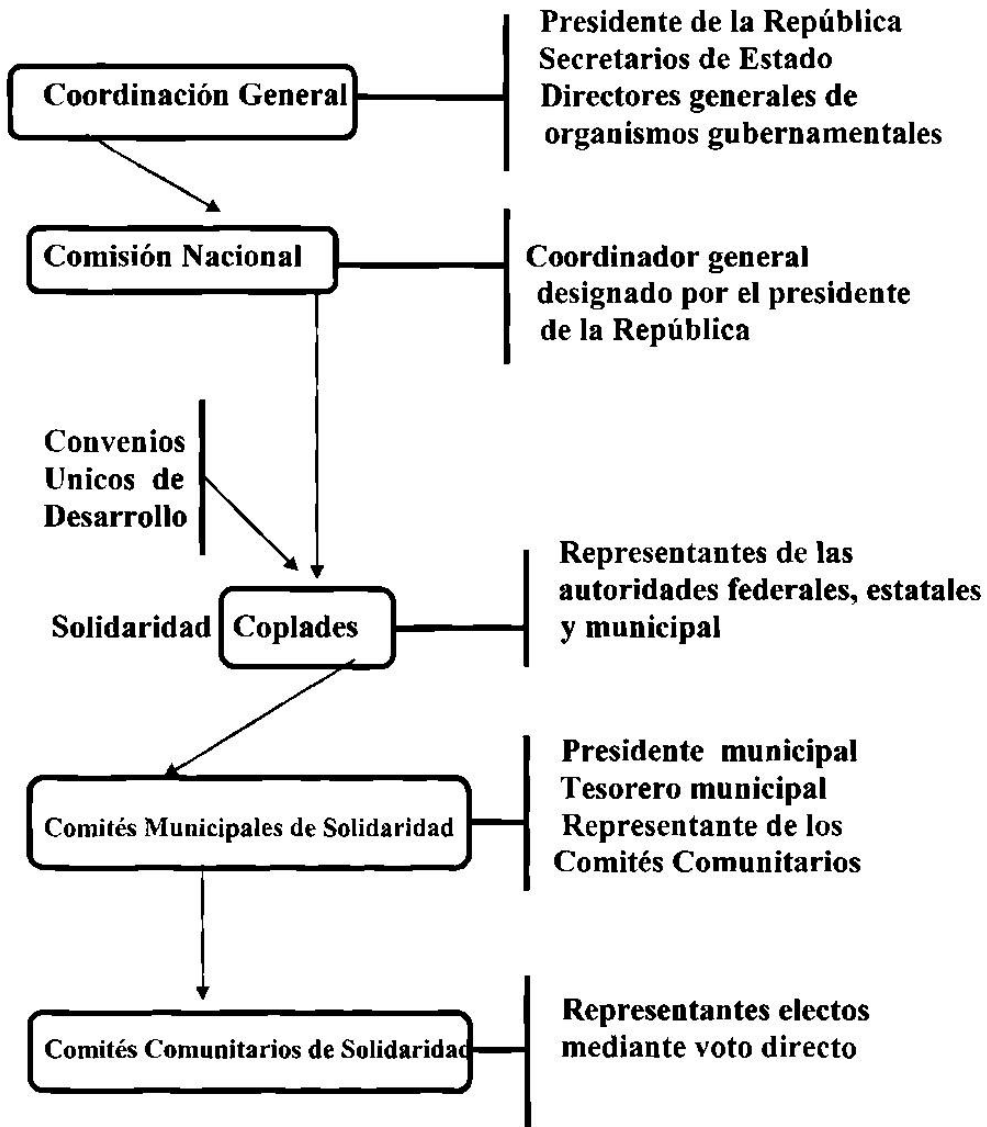
Entre los criterios generales de política establecidos en el PND 1988-1994, con el objeto de mejorar la eficiencia de sus acciones para combatir la pobreza extrema, destacan el aumento en los recursos gubernamentales destinados al alivio de la pobreza extrema, el mejoramiento en el acierto del gasto, la participación en los costos de inversión y la movilización de la sociedad civil en apoyo de estas tareas. Un elemento adicional de gran importancia es que, en la medida en que las comunidades estén implicadas en todas las etapas de los proyectos, se garantizaría la vigilancia y el control de los recursos destinados a este fin.

El discurso de Solidaridad implica hacer conciencia de la responsabilidad que cada miembro de la sociedad tiene con los más necesitados. Una de las virtudes del programa es la incorporación de valores enraizados en la cultura de las comunidades rurales mexicanas como el tequio, la mano vuelta y las asociaciones vecinales, que son modelo de trabajo voluntario y recíproco para el bien común.

1020130111



**Esquema 1. La Estructura del Pronasol**



FUENTE:Pronasol

### **5.1.5 Importancia del programa en el gasto gubernamental**

Desde su creación el Pronasol ha incrementado su presupuesto de manera constante. En cuatro años aumentó más de 250% en términos reales. Esto se debe no sólo a los montos progresivos que en general han sido asignados al gasto social, sino a la creciente importancia del programa mismo. En efecto, en el período comprendido entre 1989 y 1992 el Pronasol incrementó su participación en la inversión pública total de 6.6 a 17.3% (véase el cuadro IX.3).

EL Pronasol ha crecido no sólo en términos presupuestarios sino en el número de programas que lo conforman, respondiendo así a necesidades específicas en la tarea de abatir la pobreza extrema.

**CUADRO 7. Estructura del gasto social, 1988-1992 (porcentajes)**

Partida	1988	1989	1990	1991	1992
Educación	43.4	42.7	41.7	38.4	41.0
Salud y Laboral	46.1	48.7	49.2	45.4	42.7
Solidaridad	4.0	4.2	6.4	7.6	7.7
Desarrollo urbano	6.5	4.4	2.8	5.8	5.7
Abastecimiento de alimentos				2.7	2.9

Fuente: Consejo Consultivo de Solidaridad (1994)

Dichos subprogramas pueden ser clasificados en tres vertientes principales: i) solidaridad para el bienestar social, dirigido a satisfacer las necesidades básicas de infraestructura en servicios para los pobres; ii) solidaridad para la producción, apoyando el financiamiento de la producción de alimentos básicos como maíz y frijol, y iii) solidaridad para el desarrollo regional, orientado a satisfacer las necesidades de infraestructura básicas de caminos. En el cuadro IX.4 se observa la importancia relativa de las tres grandes vertientes del programa y los subprogramas, que a su vez configuran cada una de las vertientes.

**CUADRO 8. Principales subprogramas del Pronasol (inversión acumulada 1989-1993, porcentajes)**

Bienestar Social 57%	Participación	Solidaridad para la producción 21%	Participación	Infraestructura regional básica 22%	participación
Infraestructura educativa	12.9	Fondos para la producción	40.1	Mejoramiento y construcción de caminos secundarios	76.2
Agua potable y drenaje	20.2	Apoyo a las comunidades indígenas	15.6	Apoyo a los estados y los municipios	16.7
Urbanización	14.9	Empresas en Solidaridad	10.4	Construcción de caminos principales	7.1
Fondos municipales	11.9				
Becas escolares	11.6				
Electricidad	7.9				
Infraestructura sanitaria	7.9				
Otros: Mujeres en Solidaridad Cultura y deporte Vivienda Rehabilitación social Becas para la capacitación laboral	20.6	Otros: Riesgo Pesca Ganadería Desarrollo de áreas de temporal	33.9		

Fuente: Consejo Consultivo del Pronasol (1989)

A los beneficios directos, el programa debe sumar los beneficios de tipo indirecto. El conjunto de obras realizadas en el marco de Solidaridad tuvo como resultado un incremento promedio de 31% en el valor de los activos de los beneficiarios.

Es importante hacer notar que en tanto las inversiones realizadas en estas obras incrementaron el total de los activos de los estados, representan un acervo adicional susceptible de ser convertido en ingreso monetario por cada uno de los beneficiarios.

## **5.2 Condiciones y Retos para la Política Social**

La globalización ha impuesto algunas homogeneidades: prácticamente en todas las regiones del mundo los países han emprendido esfuerzos de reforma drástica de su economía, mediante la liberalización comercial y la desregulación interna, la privatización de empresas estatales y la reducción del tamaño del gobierno. De acuerdo con Cordera esta nueva articulación, constituye una respuesta a los dramáticos cambios en la economía política internacional que colocó en el centro de atención la cuestión del Estado, su crisis y su obligada reforma.

Actualmente, las políticas sociales aparecen como respuestas específicas a los retos de transición y reforma de muchos países y pueden contribuir a la transformación de las condiciones de vida de sectores de la población que no siempre son minoritarios, y aún cuando lo sean como en Alemania o Estados Unidos, sufren de un aislamiento social y económico. Tampoco en estos casos se puede hablar sólo de problemas "residuales" de una sociedad desarrollada, sino de retos que se relacionan con la falta de integración de las personas a la sociedad que abarca aspectos que van desde el origen étnico, hasta la vida familiar y la actividad productiva.

Como resultado de los cambios en la estructura de población en el México de finales de siglo XX predominan las siguientes tendencias:

- 1) Hay cerca de cien millones de personas;
- 2) De ellas, más de siete de cada diez viven en las ciudades;
- 3) A diferencia de lo que ocurría durante las décadas pasadas, en que la población menor de 14 años era la que crecía, ahora aumenta más rápidamente la población económicamente activa y también ha crecido el peso que tiene la de la tercera edad;
- 4) Aunque ha disminuido el número de hijos promedio por familia, aumenta el número de familias monoparentales, sobre todo aquellas que dependen de la mujer;

- 5) Lo anterior, aunado a una mayor participación de la mujer en las actividades económicas, ha vuelto particularmente difícil el papel de la mujer y los hijos de familias monoparentales.
- 6) Considerando lo anterior, y que existe una altísima correlación entre nivel de escolaridad de la mujer y el número de hijos que tiene, es una cuestión estratégica el apoyo educativo a las madres de familia.

Estos son los desafíos y limitaciones que enfrenta cualquier estrategia de desarrollo social. A ellos hay que agregar que el propio contenido de lo social se ha ampliado y que ahora están presentes, con más peso, temas como el medio ambiente, la dimensión de género, la dimensión ética, la calidad de vida, el respeto a la diversidad, la seguridad cotidiana, la capacidad de gestión y la participación social. A estos se agrega otros más en nuestro país, como enfrentar el desafío de revertir los procesos sociales y económicos que favorecen la reproducción de la desigualdad.

Se requiere la existencia de:

- 1) Equilibrios macroeconómicos básicos, donde la estabilidad en el tipo de cambio, la inflación y las cuentas externas, garanticen un ambiente favorable al desarrollo;
- 2) Que en ese entorno, y sobre la base de desarrollar crecientemente la productividad de las regiones, las empresas y las familias, la economía crezca en forma dinámica y sostenida para generar los empleos bien remunerados que permitan atender las necesidades básicas de las familias;
- 3) Que existan políticas distributivas que, sin afectar derechos de propiedad, mejoren la distribución del ingreso y, por esa vía, permitan avanzar más rápidamente en la superación de la pobreza y la marginalidad;
- 4) Que se amplíe la cobertura institucional que garantice la legalidad, los derechos y la seguridad de la población que vive en situación de pobreza;
- 5) Generar condiciones para impulsar la organización y la participación social.

El conjunto de factores que operan sobre la pobreza son tan variados y complejos que trascienden, con mucho, los alcances de la política social y más aún una política para superar la pobreza:

- 1) Se requiere que operen los mercados, impulsando la desregulación y la privatización, pero también promoviendo una expansión de los derechos de propiedad que incorpore nuevas áreas, hasta ahora fuera de los mercados.

- 2) Se requiere que opere la política económica y produzca resultados de estabilidad que permitan el crecimiento y la creación de empleos;
- 3) Se requiere una reforma del Estado que consolide el marco institucional, una nueva división de poderes, donde se fortalezca el Legislativo Federal y estatal y el Poder Judicial; de equilibrios entre tres ordenes de gobierno, dentro de un esquema de nuevo federalismo que incluya una redefinición de la relación ingreso gasto y no sólo del gasto, aumentando las atribuciones y las responsabilidades de los gobiernos de los estados y los municipios; donde se fortalezcan las instituciones electorales y los equilibrios entre las fuerzas;
- 4) Se requiere que opere la política social, más allá de simple generadora de obra pública y empleo, incluyendo derechos de propiedad, derechos civiles, laborales, protección al consumo y, sobre todo, promoviendo el desarrollo de la organización social.

### **5.3 Transformación y Retos de la Economía y Política**

El tránsito hacia una nueva forma de crecimiento, y las transformaciones que este proceso ha provocado en la relación sociedad-Estado y aún entre los mismos grupos de la sociedad, dan cuenta del agotamiento de los acuerdos y pactos que sustentaron el funcionamiento de la política social. Sin haberse producido todavía transformaciones radicales, ni modificaciones suficientemente significativas como para sugerir un nuevo patrón de políticas sociales, se han verificado alteraciones en varios planos: en el político-institucional, en el modo y la capacidad del Estado para enfrentar las demandas sociales y en la dinámica de la economía para generar el mismo tipo de empleos de los años de crecimiento estable y sostenido. Tres modificaciones se pueden mencionar como evidentes en esta dirección.

- a) Se transforma la capacidad estatal de financiamiento y de asignación social de recursos. Este cambio pone en la agenda de la reforma del Estado la necesidad de una urgente reestructuración del segmento estatal encargado del bienestar de la población que tenga como objetivo una equidad más eficiente.
- b) Se hace cada vez más evidente un reclamo por una nueva relación entre sociedad y gobierno que tiene como propósito redefinir atribuciones y responsabilidades en materia de los mecanismos de acceso a la seguridad social. Se pide, en síntesis, un acceso a los servicios básicos, menos gremial, más ciudadano y participativo.
- c) Las condiciones económicas producen y amplían formas de empleo más flexibles que se separan de las condiciones tradicionales de trabajo subordinado-sindicato-seguridad social y ponen en entredicho las formas de asignación del "salario social" vinculado al empleo formal.

### **5.3.1 La transformación de la gestión estatal**

La magnitud y el ritmo de la intervención estatal, en el caso de la economía mexicana y las latinoamericanas, se apoyó en un consenso bastante generalizado acerca del papel que debía cumplir el Estado en la dinamización del proceso de desarrollo económico.

La lógica de la producción pública y la de la privada han interactuado en una modalidad crecientemente conflictiva, sobre todo a partir de la crisis del modelo a comienzos de la década de los ochenta.

En relación con los empresarios, se percibe una doble actitud frente al intervencionismo estatal: su propensión a adherirse a un discurso ideológico que achaca a la injerencia estatal la mayoría de sus males y, por otro lado, su presión sobre los recursos públicos para compensar su falta de competitividad, incrementar sus ganancias o resarcirse de pérdidas por decisiones equivocadas y

Por el lado de los funcionarios públicos también se perciben dos tipos de actitudes: el intento de trasladar mecánicamente las modalidades de gestión privada a la esfera pública, ignorando las diferencias de objetivos y procedimientos que derivan de la lógica particular de la asignación de los recursos en cada sector; y la insistencia en aumentar las regulaciones por considerar al sector privado como estructural y permanentemente débil para ejercer la función empresarial, o inevitablemente perverso en su modalidad de funcionamiento.

Los desafíos hasta entonces inéditos, que la crisis impuso, exigen hoy soluciones distintas y, en particular, es preciso alcanzar una mayor eficiencia global y flexibilizar la estructura productiva para maximizar su capacidad de adaptación permanente a los cambios desfavorables y ante las oportunidades que ofrece un marco internacional sumamente inestable. Así, la tarea del desarrollo necesita encarar la asociación entre empresariado y gobierno como un sutil desafío a la capacidad de concertación social. Sólo una auténtica fuerza empresarial (privada y pública) puede encabezar los cambios que modernicen el aparato productivo; sólo la conducción gubernamental, con una visión de largo plazo, puede discriminar los riesgos de la dependencia tecnológica y reducirlos, mediante una política de desarrollo legitimada y actuada por el conjunto de la sociedad. Esta sería una política pública de desarrollo.

Según los trabajos desarrollados por Michel Crozier, la evolución económica y social se encontrará dominada durante largo tiempo por tres grandes tendencias, cuyos efectos están transformando todos los principios de la administración pública y colectiva; estos son:



- a) La decadencia gradual del modelo económico dominante de producción en serie y el ascenso de las actividades de servicio hacen caducar los modelos de organización preferidos por la tecnocracia pública o privada.
- b) La mundialización de la economía que en lo sucesivo se manifiesta en un desarrollo paralelo, complejo y contradictorio de la competencia y de la cooperación. Esta situación obliga a revisar los modos de intervención directos del Estado-nación.
- c) La importancia de la alta tecnología y de la ciencia, no sólo como nuevos campos de producción, sino también como vectores de innovación.

### **5.3.2 La vitalidad de la sociedad civil**

A estas transformaciones, económicas y políticas, vino a sumarse el reclamo de la sociedad civil por participar y hacerse cada vez más responsable de una mayor cantidad de asuntos. Esta situación ha llevado a hablar de una sociedad civil, comunitaria y autosuficiente, o bien se ha señalado un Estado que abandona crecientemente sus amarras con el proyecto constitucional surgido de la Revolución Mexicana, proceso que lo llevaría a convertirse en un Estado liberal "típico". La primera idea tenía como base de sustentación los procesos de organización y movilización que estaban ocurriendo en la sociedad mexicana y la segunda se basaba en los datos de la menor cobertura y alcance de los instrumentos de la política de bienestar social.

La intervención social del Estado se funda en su capacidad para modificar o sancionar lo que podríamos llamar "la distribución primaria de los ingresos". La caída salarial y la menor creación de empleos explican en buena medida los deterioros en las condiciones de vida de amplios grupos poblacionales durante la década pasada. No obstante, el gasto social, que pudo haber contribuido a paliar esta situación siguió la línea de deterioro de los ingresos primarios. Las instituciones públicas prestadoras de servicios tuvieron que tratar de ganar espacios de eficiencia y eficacia, situación que no se logró en muchos casos generándose un deterioro marcado en la producción y prestación de los servicios públicos.

### **5.3.3 Los empleos y los ingresos en una economía abierta y en transición.**

Con respecto a las transformaciones en los mercados de trabajo, la crisis ha provocado modificaciones en varios aspectos de la participación de la población en la actividad económica: en su forma de inserción como en la fuerza de trabajo y aún en las condiciones generales del trabajo formal mismo. Probablemente el cambio más trascendente es la destrucción y escasa creación de empleos en el sector formal de la economía (en la industria, el gobierno, los servicios) y la ampliación de la ocupación informal.

Los cambios tecnológicos que están ocurriendo en el aparato productivo, la apertura de la economía y las transformaciones en los mercados de trabajo precisan también de nuevas formas legislativas en materia laboral.

Las mutaciones a nivel internacional señalan al taylorismo-fordismo como corrientes inspiradoras de ciertos patrones de comportamiento laboral que se encuentran en acelerado cambio. El planteamiento, que con variaciones recorre las distintas estrategias en este ámbito, se ubica en nuevas formas de relaciones laborales -más flexibles- que influyan sobre la productividad y la calidad. De acuerdo con Enrique de la Garza, por flexibilidad se entiende lo siguiente:

- a) Flexibilidad numérica: ajuste ágil del empleo a la demanda fluctuante del producto.
- b) Salarial: incremento del salario en función de la productividad o jornada de trabajo flexible.
- c) Funcional: eliminación de trabas o rigideces al uso de la fuerza de trabajo dentro de los procesos productivos, tomando las formas principales de polivalencia y movilidad interna de los trabajadores entre departamentos, puestos de trabajo, lugares de trabajo o turnos.

A los beneficios directos, el programa debe sumar los beneficios de tipo indirecto. El conjunto de obras realizadas en el marco de Solidaridad tuvo como resultado un incremento promedio de 31% en el valor de los activos de los beneficiarios.

Es importante hacer notar que en tanto las inversiones realizadas en estas obras incrementaron el total de los activos de los estados, representan un acervo adicional susceptible de ser convertido en ingreso monetario por cada uno de los beneficiarios.

## 5.4 INCIDENCIA DE LA POBREZA Y DE LA POBREZA EXTREMA

**CUADRO 9. Método de Pobreza con Base en el Ingreso Disponible en los Hogares 1963 a 1988 (Miles de personas)**

POBLACION	1963	1968	1977	1981	1984	1988
POBLACION TOTAL	38 473.5	45 211.6	63 322.2	71 305.0	76 206.4	82 710.0
POBLACION POBRE ESTIMACION A 1*	28 835.5	32 827.7	36 740.8	34 616.0	44 559.4	48 781.3
(%)	77.5	72.6	58.0	48.5	58.5	59.0
ESTIMACION B 2*	31 137.8	34 188.9	40 021.7	n.d.	n.d.	n.d.
(%)	80.9	75.4	63.2			
POBRES EXTREMOS ESTIMACION A 1	26 735.9	25 839.9	21 519.3	18 640.5	22 821.2	23 283.5
(%)	69.5	56.7	34.0	26.1	29.9	28.2
ESTIMACION B 2	27 774.3	29 216.6	26 325.1	n.d.	n.d.	n.d.
(%)	72.2	84.6	41.6			

- La estimación A1 muestra la evolución de la pobreza considerando la distribución del ingreso de las encuestas expandidas a Cuentas Nacionales, mientras que la estimación B2 expresa la evolución de la pobreza tomando como base las distribuciones del ingreso estimadas por Altimir en 1979.

Fuente: Hernández Laos, Enrique. Medición de la intensidad de la pobreza y de la pobreza extrema en México (1963 - 1988). En: Investigación Económica 191. Enero - Marzo. FE, UNAM, 1990.

1984 y 1988. En términos absolutos, la población pobre aumentó de 29.8 millones de personas a 48.8 millones de personas, aproximadamente, entre 1963 y 1988.

Por lo que se refiere a los pobres extremos, en una estimación del anterior estudio, la tasa de 69.5% a 28.2% para los años mencionados, con un cambio similar en la tendencia: a la baja primero, para subir en 1984 y 1988. Sin embargo, en términos absolutos, los pobres extremos disminuyen de 26 735 900 personas a 23 283 500 personas. En las estimaciones que Hernández Laos hace con base en el consumo privado, la disminución y el nivel final de la población en pobreza extrema cae más fuertemente de 24 353 100 a 17 931 200 personas, con una proporción, en 1988, de 21.7% .

Santiago Levy (1991), obtiene resultados con dos canastas: la primera es la canasta recomendada por COPLAMAR (34 productos nutricionales que satisfacen el consumo de 2 082 calorías.

**CUADRO 10. Método de la Línea de Pobreza con Base en el Consumo Privado de los Hogares 1963 A 1988 (Miles de personas)**

POBLACION	1963	1968	1977	1981	1984	1988
POBLACION TOTAL	38 473.5	45 211.6	63 322.2	71 305.0	76 206.4	82 710.0
POBLACION POBRE	30 045.5	32 314.1	37 504.0	32 556.6	45 662.3	49 783.9
(%)	78.1	71.5	59.1	45.7	59.9	60.2
POBRES EXTREMOS	24 351.1	24 289.1	19 137.1	15 473.0	18 137.1	17 931.2
(%)	63.3	53.7	30.2	21.7	23.8	21.7

Fuente: Hernández Laos, Enrique. Medición de la intensidad de la pobreza y de la pobreza extrema en México (1963-1988). En: Investigación Económica 191. Enero - Marzo. FE, UNAM. 1990.

**CUADRO 11. Entidades Federativas por Grado de Marginación Según COPLAMAR (1970), CONAPO (1990) E INEGI (1990)**

ENTIDADES FEDERATIVAS	Grado de Marginación 1970		Grado de Marginación 1990		Nivel de Bienestar * INEGI 1990
	POBLACION	COPLAMAR	POBLACION	CONAPO	
OAXACA	2015424	MUY ALTO	3019560	MUY ALTO	1
CHIAPAS	1569053	MUY ALTO	3210496	MUY ALTO	1
GUERRERO	1597360	MUY ALTO	2620637	MUY ALTO	1
HIDALGO	1193845	MUY ALTO	1888366	MUY ALTO	2
TABASCO	768327	MUY ALTO	1501744	ALTO	2
QUERETARO	485523	MUY ALTO	1051235	ALTO	4
PUEBLA	2508226	MUY ALTO	4126101	MUY ALTO	2
TLAXCALA	420638	ALTO	761277	MEDIO	4
ZACATECAS	951462	ALTO	1276323	ALTO	3
SAN LUIS POTOSÍ	1281996	ALTO	2003187	ALTO	2
QUINTANA ROO	88150	ALTO	493277	MEDIO	5
YUCATÁN	758355	ALTO	1362940	ALTO	2
MICHOACÁN	2324226	ALTO	3548199	ALTO	3
GUANAJUATO	2270370	ALTO	3982593	ALTO	3
VERACRUZ	3815422	ALTO	6222839	MUY ALTO	2
NAYARIT	544031	ALTO	824643	MEDIO	4
CAMPECHE	251556	ALTO	535185	ALTO	2
DURANGO	939208	ALTO	1349978	ALTO	3
MÉXICO	3833185	MEDIO	9815795	BAJO	6
SINALOA	1266528	MEDIO	2204054	MEDIO	4
MORELOS	616119	MEDIO	1195059	BAJO	6
COLIMA	241153	MEDIO	428510	BAJO	6
AGÜASCALIENTES	338142	MEDIO	719659	BAJO	6
JALISCO	3296586	MEDIO	5302689	BAJO	6
CHIHUAHUA	1612525	MEDIO BAJO	2441873	BAJO	6
BAJA CALIFORNIA SUR	128019	MEDIO BAJO	317764	BAJO	6
TAMAULIPAS	1456858	MEDIO BAJO	2249581	BAJO	6
COAHUILA	1114956	MEDIO BAJO	1972340	BAJO	6
SONORA	1098720	MEDIO BAJO	1823606	BAJO	6
NUEVO LEÓN	1694689	MEDIO BAJO	3098736	MUY BAJO	7
BAJA CALIFORNIA	870421	MEDIO BAJO	1660855	MUY BAJO	6
DISTRITO FEDERAL	6874165	BAJO	8235744	MUY BAJO	7

- El nivel socioeconómico más alto es de 7 y el más bajo el 1.

FUENTES: COPLAMAR: Necesidades Esenciales en México, Siglo XXI editores 1982.  
 CONAPO Y Comisión Nacional del Agua: Indicadores Socioeconómicos e Índice de Marginación, 1993.  
 INEGI: Niveles de Bienestar en México, 1994

**CUADRO 12. Grado de Marginación, Población y Porcentaje de la República Mexicana en 1970 (COPLAMAR)**

<b>GRADO DE MARGINACION</b>	<b>POBLACION</b>	<b>PORCENTAJE</b>
MUY ALTO	10 137 758	21.02
ALTO	12 706 206	26.35
MEDIO	10 530 921	21.84
MEDIO BAJO	7 976 188	16.54
BAJO	6 874 165	14.25
<b>SUMA</b>	<b>48 225 238</b>	<b>100.0</b>

**CUADRO 13. Grado de Marginación, Población y Porcentaje de la República Mexicana 1990 (CONAPO)**

<b>GRADO DE MARGINACION</b>	<b>POBLACION</b>	<b>PORCENTAJE</b>
MUY ALTO	21 093 399	25.96
ALTO	16 610 784	20.44
MEDIO	4 283 251	5.27
BAJO	26 266 876	32.33
MUY BAJO	12 995 335	15.99
<b>SUMA</b>	<b>81 249 645</b>	<b>100.00</b>

**CUADRO 14. Nivel de Bienestar, Población y Porcentaje de la República Mexicana 1990 (INEGI)**

<b>GRADO DE MARGINACION</b>	<b>POBLACION</b>	<b>PORCENTAJE</b>
1	8 850 693	10.89
2	17 645 762	21.72
3	10 156 493	12.50
4	4 841 209	5.96
5	493 277	0.61
6	27 927 731	34.37
7	11 334 480	13.95
<b>SUMA</b>	<b>81 249 645</b>	<b>100.00</b>

FUENTE: Consejo Estatal de Población, Nuevo León Elaborado con base en PERFIL ESTADISTICO DE LA POBLACION MEXICANA: Una aproximación a las inequidades socioeconómicas regionales y de género. INEGI 1999. Y datos de los censos de población de 1970 y 1990.

## **6. DESCENTRALIZACION Y MUNICIPALIZACION DE LOS PROGRAMAS SOCIALES**

### **6.1 ESTADO, POBREZA Y MODOS DE PRODUCCION**

Los países subdesarrollados tienen dos problemas: uno, crear empleo formal, y otro, elevar los ingresos de las familias que viven de empleos informales en los sectores pobres y muy pobres de la sociedad.

Los programas contra la pobreza, a pesar de sus bondades, no han podido resolver el problema estructural de la pobreza, derivado no sólo de la escasez de empleos suficientemente remunerados sino de la destrucción de modos de vida capaces de permitir un nivel de bienestar decoroso. Los sistemas económicos de los países subdesarrollados presentan limitaciones cada vez más mayores para extender los beneficios del desarrollo a toda la población. Por el contrario, la "década perdida" y las políticas de "ajuste" han abierto todavía más la brecha entre los que tienen y los que no tienen.

En este contexto de limitaciones estructurales, el desempleo formal es un problema menor, que se rige por leyes diferentes a las que determinan el crecimiento de la pobreza y de la pobreza extrema. El desempleo formal es un problema coyuntural que oscila con el ciclo económico. En cambio, el problema de la pobreza y de la extrema pobreza presenta tendencias permanentes y crecientes. Por lo tanto, el diagnóstico y el tratamiento deben ser diferentes.

El problema de la pobreza constituye para los países subdesarrollados un verdadero lastre que impide el desarrollo integral y armonioso de estos países. Pero para poder resolverlo tenemos que reconocer plenamente que: 1) la pobreza no es un fenómeno coyuntural sino estructural; 2) no es un "defecto" corregible del sistema económico ni una rebaba que se pueda limar; más bien es un "efecto", un resultado o producto del sistema económico; 3) tiene leyes propias diferentes a las del desempleo formal, que es necesario conocer a fondo; 4) constituye un sistema paralelo al sistema económico formal, pero con relaciones mutuas de retroalimentación; 5) es consecuencia de la destrucción de modos de producción tradicionales que no han podido ser sustituidos por el modo de producción industrial predominante.

La descentralización y municipalización de los programas sociales es una condición necesaria para diseñar, en función de la realidad concreta de cada localidad, los programas específicos que permitan poner en movimiento a los recursos humanos y naturales con vistas a crear los elementos que permitan desencadenar procesos de desarrollo y de erradicación de la pobreza. Pero para lograrlo se requiere la formación progresiva de una cultura de la descentralización y de la municipalización, no sólo por parte del Estado sino también de la sociedad.

1) La pobreza no es un fenómeno coyuntural sino estructural.

La persistencia de la pobreza en los países subdesarrollados muestra que no es un fenómeno pasajero que pueda resolverse solamente con medidas de política pública. En este sentido, los programas gubernamentales contra la pobreza, si bien han podido mitigar algunos aspectos de este fenómeno social, no han logrado reducirlo sustancialmente. Aún más, desde la década de los ochenta la pobreza tiende a aumentar y se extiende aproximadamente a la mitad de la población.

El fenómeno de la pobreza ha evolucionado en sus características y distribución espacial. A medida que avanza el proceso de urbanización, los pobres tienden a localizarse más en las ciudades que en el campo. La pobreza asume expresiones diferentes en el campo que en la ciudad. Finalmente la pobreza es un fenómeno social e histórico, no un fenómeno natural, y ello implica que el grado de pobreza se refiere a contextos regionales, nacionales y locales específicos. La pobreza no es una definición absoluta. El proceso de "modernización" de un país significa también el proceso de "modernización" del fenómeno de la pobreza. Pero lo importante es comprender que la pobreza constituye un fenómeno estructural ligado a la naturaleza misma del sistema económico predominante.

2) La pobreza no es un "defecto" o un "rezago" corregible del sistema económico ni una rebaba que se pueda limar, más bien es un "efecto", un resultado o producto del sistema económico.

Tenemos la tendencia a considerar la pobreza como un "defecto" o un "rezago" en el desarrollo, que puede ser superado incorporando de manera progresiva a los pobres precisamente al desarrollo económico.

La pobreza no es causa del subdesarrollo sino al contrario: el subdesarrollo, que es una forma del desarrollo, es causa de la pobreza. El sistema económico industrial predominante está constituido de tal manera que genera pobreza, por un lado, y opulencia por otro.



**CUADRO 15. Evolución de los Niveles de Pobreza en la Población de la República Mexicana (millones de personas)**

	1960	1970	1977	1981	1987
Población total	36.0	50.7	63.3	71.4	81.2
<b>Grupos de población</b>					
Pobreza extrema (1)	20.4	19.9	18.8	13.7	17.3
Pobreza 2	7.1	11.3	15.5	18.4	24.0
<b>Suma 1+2</b>	<b>27.5</b>	<b>31.2</b>	<b>34.3</b>	<b>32.1</b>	<b>41.3</b>
Estratos medios (3)	4.1	14.1	21.9	31.3	30.8
Estratos altos (4)	4.4	5.4	7.1	8.0	9.1

Fuente: El Combate a la pobreza: lineamientos programáticos, publicado en 1990 por el Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, México.

- 3) La pobreza tiene leyes propias diferentes a las del desempleo formal que es necesario conocer a fondo.

El carácter estructural del fenómeno significa que la pobreza no puede identificarse con la simple ausencia o escasez de empleos formales y que, en consecuencia, la pobreza podría eliminarse progresivamente mediante la creación de empleos.

El empleo formal, es decir, los empleos remunerados que el sistema económico son capaz de generar, se mueve dentro de ciertos límites. El desempleo formal representa la oscilación de estos límites. Empleo y desempleo formales se rigen, en su especificidad, por leyes económicas diferentes a las leyes económicas de la pobreza.

- 4) La pobreza constituye un sistema paralelo al sistema económico formal, pero con relaciones mutuas de retroalimentación.

Es importante considerar esta hipótesis de que el sistema económico global está formado por dos subsistemas que funcionan con base en leyes diferentes: el subsistema económico formal y el subsistema económico de la pobreza. Cabe aclarar que el subsistema económico de la pobreza no debe confundirse con la economía "informal", donde cabe desde los grandes evasores de impuestos y los productores y traficantes de drogas hasta los vendedores ambulantes más pobres. Más bien, la economía "informal", formaría parte, como la otra cara, del sistema económico formal. El hecho de que un porcentaje importante de los pobres obtenga ingresos de actividades "informales" expresa las relaciones mutuas entre ambos subsistemas, el formal y el de la pobreza. Existen poderosos intereses ocultos que se benefician del

sistema entero de la economía informal, del cual obtienen ingresos muchos pobres. Los pobres se ven obligados a acudir a estas actividades informales, pero no por ello son pobres. La economía "informal" simplemente se aprovecha de los pobres. Y para los pobres, la economía "informal" es una falsa salida, una solución marginal que los mantiene -con sus ingresos bajos- en su estatuto de pobres.

5) La pobreza es consecuencia de la destrucción de modos de producción tradicionales que no han podido ser sustituidos por el modo de producción predominante.

El desarrollo del sistema económico industrial se ha realizado con base en la destrucción y sustitución de los modos de producción tradicionales (preindustriales) que daban sustento a la sociedad local. La pobreza es la expresión de la incapacidad del sistema económico industrial para sustituir funcionalmente los modos de producción tradicionales que ha destruido, entendiendo por "modo de producción" un modo de producir, de distribuir y de consumir de una sociedad local, que mantiene a esa sociedad en una situación material y cultural de bienestar (independientemente de la cantidad o naturaleza de los bienes y servicios que ese modo de producción produce, distribuye y consume). Los pobres son pobres porque carecen de un modo de producción que les permita no ser pobres.

## CONCLUSIONES

La desregulación de la actividad económica debe ser un objetivo claro de la política económica de un país como México, ya que la intervención gubernamental en el sistema de mercado no alivia los problemas fundamentales de pobreza y sí provoca en muchas ocasiones una mala asignación de los recursos en la sociedad. Sobre todo, causa una asignación equivocada de un recurso muy escaso: el talento, tanto empresarial, como académico que en una economía regulada puede terminar dedicado a la obtención de las "rentas" mencionadas, en lugar de a sus usos más deseables socialmente. Inclusive, en diversos casos las regulaciones de hecho promueven una mayor desigualdad relativa y pobreza absoluta.

Sin embargo, la eliminación de regulaciones enfrenta en la práctica serios problemas políticos, bastante relevantes, ya que con cada acción desreguladora, se perjudica a algún grupo social que se beneficiaba de las "rentas" derivadas de la regulación respectiva. Siempre existirán, por lo tanto, grupos dispuestos a presionar por que se mantenga alguna regulación. Entonces, el manejo político en la transición hacia la economía de mercado moderna tampoco debe ser desatendido, e incluso, merece la atención de los académicos también.

Es necesario destacar los límites que no se deben exceder. Aquí se ha propuesto tratar de efectuar transferencias a la población pobre, en vez de subsidiar los precios de los bienes o servicios. Sin embargo, estas transferencias deberían ser lo más incondicionales posibles.

Es cierto que se debe facilitar el acceso de los hijos de las familias pobres a la educación, por ejemplo, pero ellos deben tener la libertad de decidir el tipo de educación que desean. La transferencia no debería estar en función de que estudien lo que una oficina de planeación dispone que es socialmente útil, porque llegaríamos entonces a la cuestión de determinar el contenido de los planes de estudio, sobre los que, por supuesto, se alcanza otra polémica más: ¿qué es útil "socialmente"?

Para determinar las grandes áreas a las cuales dedicar recursos en el combate a la pobreza, se debe tener cuidado de no querer imponer usos aparentemente justificados como deseables, sin importar la buena intención del programa establecido. Quizás todos estén de acuerdo en el valor social de la educación de los pobres, que se debe promover según los lineamientos expuestos, pero ¿la educación técnica o la profesional?, ¿La educación laica o la religiosa?, ¿Las humanidades o las ciencias?

La recomendación es que se deje a las familias pobres decidir por sí mismas. El buen padre no es el que intenta obligar a su hijo para que estudie una carrera específica, sino el que está dispuesto a financiarla, que el joven decida. La labor de orientación se debe hacer antes.

El fenómeno de la pobreza es un problema de modos de producción y no un problema de "rezago", "defecto" o "marginación", corregibles y superables por la vía del desarrollo del modo de producción industrial, es decir, del sistema económico predominante.

En términos de políticas gubernamentales, ello significa que es necesario modificar radicalmente los programas para combatir la pobreza. Hasta ahora, los programas contra la pobreza han consistido en tratar de mitigar los efectos de la pobreza, pero sin alterar el carácter-estructural del fenómeno.

Tales políticas son inconvenientes porque se convierten en gastos gubernamentales a "fondo perdido", que no resuelven el problema estructural y sí agravan otro de los efectos de la pobreza que es la tendencia a mantener e incrementar el déficit presupuestal, el cual empeora a mediano plazo el empobrecimiento de los pobres.

Las nuevas políticas gubernamentales en materia de combate a la pobreza deben enfocar el fenómeno como un problema de modos de producción y, por lo tanto, como un problema de políticas gubernamentales destinadas a crear las condiciones para generar modos de producción-distribución-consumo autosustentables (lo que no quiere decir necesariamente autosuficientes o autárquicas).

Insistir en políticas casuísticas y dispersas destinadas a resolver problemas aislados (la escuela, el drenaje, el agua, el camino, la vivienda, la empresa) puede ser un medio para mitigar alguna de las carencias de los pobres, pero no para reducir el fenómeno social de la pobreza. Estas políticas públicas alimentan el déficit presupuestal, con todos los efectos colaterales que ello implica.

La persistencia del fenómeno de la pobreza expresa su carácter estructural de subsistema paralelo al sistema económico formal. Esta persistencia estructural muestra que se trata de un subsistema (destrucción de modos de producción-distribución-consumo autosustentables que no han logrado ser sustituidos en su función sustentable) que ha adquirido una dinámica propia y relativamente independiente del subsistema económico formal.

El reto del Estado consiste en formular políticas gubernamentales capaces de generar modos de producción-distribución-consumo autosustentables, para transformar a los pobres en agentes o protagonistas de esos modos de producción. Pero ello implica establecer nuevas modalidades de la administración pública, que permitan la convergencia de las políticas y programas de las diferentes Secretarías de Estado, para generar esos modos de producción al nivel de las comunidades sociales concretas, rurales y urbanas. En estas circunstancias, el municipio y la comunidad concreta constituyen las formas de organización más idóneas para la generación de estos modos de producción-distribución-consumo autosustentables.

A pesar de que el Pronasol ha obtenido logros incuestionables en términos de la satisfacción de las necesidades de los núcleos de población pobre y en el estímulo de su participación en esta tarea, existe todavía un margen considerable para el mejoramiento del programa.

Un problema operativo de importancia se deriva de que las asignaciones presupuestarias no sólo se restringen al examen técnico de las carencias básicas, sino a la participación de la población en superarlas, por lo que hallar una completa compatibilidad entre ambas metas puede resultar conflictiva.

Primera: mejorar el acierto. La tarea de abatimiento de la pobreza requiere un esfuerzo considerable en identificar a la población objetivo. La inversión requerida en información es útil en tanto aumentan las posibilidades de ayudar efectivamente a quienes se encuentran con mayores necesidades. La creación de un perfil de pobreza oportuno es fundamental para desarrollar adecuadamente un programa que pretende aliviar las características más manifiestas de la pobreza. Asimismo resulta de gran utilidad para llevar a cabo evaluaciones ex post, cuya intención es encontrar las principales fallas, de modo tal que se puedan sugerir los ajustes necesarios para su mejoramiento.

Segunda: incrementar la participación efectiva de los beneficiarios. Las asignaciones presupuestarias del programa actualmente dependen de: a) decisiones predeterminadas por las autoridades; b) la existencia de expedientes técnicos para la aprobación de los proyectos, y c) la capacidad de demanda y organización de las comunidades.

Considerando que el acierto en la orientación del gasto es el primer paso en el abatimiento eficaz de la pobreza, la eficiencia en aumentar el bienestar de los pobres dependerá asimismo de una participación más amplia de los beneficiarios, al comprometerse en esta tarea sobre la base de montos autorizados y sin etiquetas para este propósito.

La organización e información oportunas para poder participar activamente en la superación de sus carencias es un requisito adicional. Este hecho explica en parte de sesgo urbano en el destino de los presupuestos. Asignar recursos adicionales para dar mayor acceso a la información y para la organización de los pobres debería formar parte fundamental del programa.

Tercera: mejorar la implantación del programa. Para disminuir los problemas operativos que resultan de la complejidad de una red de implantación administrativa es necesario incrementar el rigor en los estudios de factibilidad técnica de los proyectos. El acompañamiento organizativo y técnico en la gestión, supervisión y ejecución de los mismos es respaldar de manera significativa el éxito de la inversión

pública contra la pobreza. Así, a la disminución en la pobreza de consumo se sumará el incremento en las oportunidades creadas y en las habilidades inducidas de manera permanente este mal social definido en su dimensión más amplia.

## INDICE DE CUADROS Y GRÁFICAS

1.	Poder de Medición de las Técnicas Planteadas	5
2.	Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza, Gasto por Fondo	8
3.	Principales Programas para superar la Pobreza Extrema	13
4.	Evolución de las Participaciones Federales en las Entidades Federativas	36
5.	Evolución del Gasto Gubernamental como porcentaje del PNB	48
6.	Evaluación en la Participación del Ingreso	49
7.	Estructura del Gasto Social	54
8.	Principales Subprogramas del Pronasol	55
9.	Método de Pobreza con base en el Ingreso Disponible en los Hogares	62
10.	Método de la Línea de Pobreza con base en el consumo privado	63
11.	Entidades Federativas por Grado de Marginación según COPLAMAR	64
12.	Grado de Marginación, Población y porcentaje de la Rep. Mex. 1970	65
13.	Grado de Marginación, Población y porcentaje de la Rep. Mex. 1990	65
14.	Nivel de Bienestar, Población y porcentaje de la Rep. Mex. 1990	65
15.	Evolución de los Niveles de Pobreza en la Población de la Rep. Mex.	68
	<b>Gráficas</b>	
1.	Distribución de las participaciones Federales como proporción del total %	37
2.	Evolución de las participaciones a Nuevo León %	38
	<b>Esquema</b>	
1.	La Estructura de Pronasol	52

## BIBLIOGRAFIA

- Gómez Díaz de León, Carlos      Administración Pública Contemporánea  
ED. Mc Graw-Hill, 1ª Edición 1998
- Uvalle Berrones, Ricardo      Las Transformaciones del Estado y La  
Administración Pública en la Sociedad  
Contemporánea.  
Programa Editorial del Instituto de  
Administración Pública del Estado de México,  
Abril de 1997.
- Muñoz Amato, Pedro      Introducción a La Administración Pública  
Fondo de Cultura Económica 1973.
- Christopher C. Hood      Los Alcances de la Administración Pública  
Editorial Limusa 1979.
- INAP      Teoría y Práctica de la Administración Pública  
en México. 1992
- Boltvinik J.      "El Método de Medición Integral de la Pobreza"  
Reforma del Estado y Política Social.
- Enrique González Tiburcio.      La Participación Social y las Políticas  
Públicas un juego de Estrategias.
- Carlos Guerra Rodríguez.      Medición de la intensidad de la pobreza y de la  
pobreza extrema en México  
Entorno Económico.
- Enrique Hernández Laos      El Rediseño del Estado.
- Jorge Meléndez Barrón.      Revista "Este País" No 96 Marzo 99
- Kilksberg, Bernard      Revista "Este País" No 96 Marzo 99
- Kilksberg, Bernard      Consejo Estatal de Población del Estado de Nuevo León.
- Carlos Elizondo Mayer-Serra      Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.



