

Si estas conforme
con la situacion...
CRUZATE de brazos
y no hagas nada
Pero si no estas
conforme...
DEMUSTRALO con
TU VOTO
CANDIDATO a PRESIDENTE MUN
PARTIDO ACCION NACIONAL



CD
MX

1

HACIA UN NUEVO BALANCE DE LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO

COMPILADOR

GERARDO TREJO CHAVES

HACIA UN NUEVO BALANCE DE LA POLÍTICA
SOCIAL EN MÉXICO

HACIA UN NUEVO BALANCE DE LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO

COMPILADOR

GERARDO TREJO CHAVES

DISEÑO

SALVADOR JUÁREZ PERALES

DERECHOS RESERVADOS

2024

**LA REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL NO AUTORIZADO
VULNERA DERECHOS RESERVADOS. CUALQUIER USO DE
LA PRESENTE OBRA DEBE SER PREVIAMENTE
CONCERTADO**

ÍNDICE

3

ÍNDICE	3
INTRODUCCIÓN	4
PRÓLOGO	6
1. EL RETARDO DE LA REFORMA SOCIAL EN MÉXICO, ES OBRA DEL ESTADO	8
2. LA SITUACIÓN ACTUAL DE MÉXICO	17
3. PILARES DE LA POLÍTICA SOCIAL	40
4. LA MUJER TIENE LA NECESIDAD DE INTERVENIREN LA VIDA SOCIAL Y POLÍTICA	52
5. RESULTADOS DE LA POLÍTICA SOCIAL EN EL SEXENIO DE AMLO	72
6. ¿QUÉ HA PASADO CON LA POLÍTICA SOCIAL EN LOS ÚLTIMOS AÑOS?	88
7. EL PAPEL DE LAS IDEAS Y LAS POLÍTICAS EN EL CAMBIO ESTRUCTURAL EN MÉXICO, 1982-2004	99
8. DESCALABROS Y DESAFÍOS DE LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO	154
9. LA POLÍTICA SOCIAL DE LA CUARTA TRANSFORMACIÓN EN MÉXICO	173
10. LA POLÍTICA SOCIAL DEL GOBIERNO DEL CAMBIO	208
11. ¿HACIA DÓNDE VA LA ECONOMÍA POLÍTICA EN MÉXICO?	236
12. QUINCE AÑOS DE POLÍTICA SOCIAL EN LA CIUDAD DE MÉXICO: LOGROS Y DESAFÍOS, LECCIONES Y TENSIONES	273
13. UN ANÁLISIS DE LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO	294
14. COHESIÓN SOCIAL Y LUCHA CONTRA LA POBREZA	343
15. LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO: AVANCES RECIENTES, TAREAS PENDIENTES Y DILEMAS PERSISTENTES	366
16. HACIA UNA NUEVA POLÍTICA Y SOCIAL 2019-2024	426

INTRODUCCIÓN



Los acontecimientos que ha tenido nuestro país en los últimos años, a permitido considerar que las cosas no han mejorado, pero, tampoco sea hecho el intento por parte del gobierno por mejorarla, a pesar de que se prometió que México tendría una transformación, sin embargo, aún no ha mejorado la calidad de vida de la sociedad en todos los ámbitos, y lo único que hace el presidente es desviar la atención en los temas que verdaderamente importan como la corrupción, la impunidad y la política social.

En las elecciones presidenciales del 2018, se pensó que el cambio podría darse, sobre toda la lucha contra la corrupción, la pobreza y el bienestar social, por desgracia, con el actual gobierno, la política social en México ha sido un fracaso, los esfuerzos han sido ineficaces sobre todo para la corrupción y la pobreza, perjudicando la política social del país.

Se debería poner más atención a los planes de desarrollo y a los programas de desarrollo social, esto permitiría mejorar con respecto a la política social y al combate a la pobreza, porque sería algo muy positivo vincular la política social con la política económica.

Es momento que se vuelva a tener una transición democrática en México, para que la ciudadanía y el país puedan mejorar en la política social, la sociedad debe volver a permitir una democracia, porque es el camino para transformar a México.

La sociedad tiene distintas necesidades, que el gobierno actual no le interesa, es por esto que se tienen que generar verdaderas políticas sociales que ayuden a disipar los grandes problemas como la educación, la salud, el trabajo y la inseguridad, porque existe mucha desigualdad social en México.

PRÓLOGO

La política social en México está en causada a programas para atender a la pobreza, pero debería ser más amplio. Porque la política social; debe entenderse que su objetivo principal es atender las cuestiones al bienestar social de los distintos sectores de la población, permitiendo una mejor estabilidad del sistema político y al sistema económico.

En este texto titulado: “Hacia un nuevo balance de la política social en México”, se podrá encontrar como las políticas sociales se han venido dando en México, a lo largo de estos años el gobierno mexicano ha intentado sumar esfuerzos para atender la pobreza, porque más de la mitad de la población se encuentra en situación de pobreza extrema, el gobierno actual no ha podido solucionar los problemas desde la raíz, por tal motivo, la solución es que el Estado debe apostar por programa que sea capas de poder resolver verdaderamente los problemas de pobreza y de la inseguridad del país.

Las estrategias con respecto a la política social y económica ha generado mayor desigualdad en la sociedad, esto quiere decir que ha agravado con el pasar del tiempo, porque los gobiernos se han equivocado en la estrategia para combatir la pobreza, por esto es importante analizar los programas sociales que sirven para eliminar la pobreza y la inseguridad de nuestro país.



En este siglo XXI, es importante que los gobiernos mexicanos tienen un reto seguir transformando en la implementación de políticas sociales en México, si bien es cierto que en los gobiernos de transición se intentó un verdadero cambio en la política social, en el actual no ha procurado implementar programas importantes, que atiendan la problemática en su conjunto, en favor de esos grupos vulnerables de la sociedad y tratar de que haya menos pobres en la sociedad mexicana.

EL RETARDO DE LA REFORMA SOCIAL EN MÉXICO, ES OBRA DEL ESTADO

01

HACIA UN NUEVO BALANCE DE LA POLÍTICA
SOCIAL EN MÉXICO

EL RETARDO DE LA REFORMA SOCIAL EN MÉXICO, ES OBRA DEL ESTADO

9

Efraín González Luna¹

Es indispensable que el orden internacional americano descansa sobre el acatamiento y la garantía de los derechos del hombre y del ciudadano. Los Estados que no respeten las prerrogativas esenciales de la persona humana y de las comunidades naturales, y que nieguen o hagan imposible en la práctica la representación política, manantial de legitimidad, fuerza y eficacia de la autoridad y condición necesaria para la realización del Bien Común, se colocan fuera de todo orden de derecho y no pueden ser sujetos deseables de la colaboración interamericana. Mínimos vitales, tanto en el orden económico como en el de los derechos personales y políticos, tienen que ser asegurados al hombre americano en todo el Continente. No puede subsistir un orden internacional cimentado en la miseria, en la esclavitud, en la organización facciosa y opresora del Estado. En efecto.

¹ Revista La Nación. Año VII No. 331, 14 de febrero de 1948. Pág. 14

El objetivo real de la reforma ha sido, en vez de acatamiento y servicio de las personas que tienen derecho a ella y a la satisfacción de los requerimientos esenciales de su naturaleza, el cumplimiento de programas de ideología sectaria y de poder político.

Consiguientemente, los criterios humanos y técnicos y la actividad específicamente social, han sido suplantados por métodos políticos y la reforma utilizada como instrumento de dominación facciosa.

La explotación demagógica de las carencias y aspiraciones del pueblo para la agitación y el reclutamiento político, han prevalecido sobre el esfuerzo desinteresado y recto, encaminado a su liberación económica y social.

La organización sindical que debiera ser obra genuina de los trabajadores mismos, para su representación, defensa y progreso, ha degenerado en regimentación opresiva, manejada por centrales obreras que son meros apéndices instrumentales del monopolio político faccioso.



En vez de plantear y emprender la reforma social dentro del marco de la realidad mexicana, como vital exigencia nacional, se ha permitido su incorporación a la empresa internacional de subversión, de esclavizamiento inhumano, de totalitarismo y de barbarie, que es el comunismo marxista.

En vez de hacer de la reforma empeño común de los mexicanos, para cuya realización es necesaria y urgente la colaboración de todos, se le ha dado carácter clasista y sectario, impidiendo la participación en ella de ideas, instituciones y personas, capaces de constituir una fuerza decisiva en la resolución de los graves problemas sociales que la nación sufre.

En vez de reconocer honradamente que la reforma social implica responsabilidades económicas cuantiosísimas y que éstas sólo podrán ser asumidas por una organización económica vigorosa y ordenada, el desenfreno demagógico ha arruinado al país y perpetuado la miseria del pueblo.

La conducta facciosa del Estado mexicano en materia social, conjugada con la prolongada vigencia del liberalismo económico y la consiguiente ignorancia de los verdaderos fundamentos y normas del orden social, han determinado una grave desorientación entre numerosos trabajadores y empresarios que, aun cuando rechazan la postulación absurda de la lucha de clases, de hecho se comportan en la práctica como si la profesaran.

Todo el capitalismo del Estado, como el colectivismo marxista, interesadamente identifican con los abusos, desórdenes y deficiencias de la situación social que tratan de liquidar en su provecho, instituciones, bienes y valores no sólo compatibles, sino necesarios para un orden social justo y suficiente, como son la propiedad, la libertad de empresa sin perjuicio del Bien Común, la integridad moral de la familia, el amor a la Patria, la cultura la religiosa. Es necesario urgente no sólo exhibir, sino, sobre todo, ejemplificar prácticamente la falacia del dilema.

Hay que generalizar una doctrina social verdadera y justa, a fin de que la reforma se edifique naturalmente sobre cimientos de convicción personal, sin los cuales toda obra humana es, inevitablemente, superficial y precaria.

No es posible orden interno en las naciones, ni pacífica convivencia internacional, sin justicia social, sin acatamiento del ser real y de la dignidad de la persona humana, sin que el trabajador sea tratado como hombre, es decir, sin asegurar para él y su familia el uso de los bienes económicos necesarios para satisfacer los mínimos vitales requeridos por su naturaleza sensible y espiritual y sin abrirle el acceso al bienestar, a la propiedad, al descanso, a la seguridad y a la cultura, que exige la perfectibilidad humana.

Es necesario crear un estado de conciencia individual y colectiva que haga sentirse a cada mexicano, sean cuales fueren su categoría y sus funciones sociales, su situación económica o sus características peculiares, como personalmente obligado a corregir el desorden y la injusticia en virtud de los cuales innumerables mexicanos carecen de lo más necesario y viven en condiciones infrahumanas. Más aún: la nación entera, como colectividad humana singular, como sujeto histórico infungible, como provincia ilustre de la cultura occidental y cristiana, no debe vivir tranquila ni acallar su remordimiento mientras no cumpla la reforma social auténtica, limpia, generosa y posible, culpablemente retardada y frustrada. El Estado y los particulares deben unirse para suscitar una generosa movilización general de todas las posibilidades económicas y espirituales existentes en México, para la realización de una verdadera reforma social.



Al generalizarse el concepto real de la reforma, las demandas legítimas de los trabajadores no deberán ser consideradas por nadie, ni en primer término, por ellos mismos, como objetivo de lucha clasista, sino como ejercicio de un derecho neutral. Los empresarios, a su vez deberán empeñarse en satisfacerlas, no sólo por irremediable sumisión a exigencias legales, sino por libre y voluntario cumplimiento de un deber, que es al mismo tiempo condición necesaria para la instauración y permanencia de un orden social armonioso, abundante y progresivo. El Estado, gestor y guardián del Bien Común, al cambiar de signo su política social, tendrá la autoridad y las colaboraciones necesarias para asegurar su cumplimiento.

Se engañan quienes piensan que es problema de equilibrio, alineamiento o choque de fuerzas poéticas, militares o económicas, el que mantienen al mundo en incertidumbre y confusión. Ni alianzas, ni represiones, ni victorias, ni programas de producción, ni combinaciones monetarias, ni sistemas de tráfico internacional, ni organización supranacional de los Estados, serán capaces de remediar el desorden derivado de la disolución que sufre el hombre, es decir, la persona humana y las comunidades naturales, como resultado de un tratamiento social antinatural e injusto.

LA SITUACIÓN **ACTUAL DE MÉXICO**

02

**HACIA UN NUEVO BALANCE DE LA POLÍTICA
SOCIAL EN MÉXICO**

LA SITUACIÓN ACTUAL DE MÉXICO

18

Efraín González Morfín²

La situación actual de México es el tema de esta última reunión, que trataré de exponer ante ustedes, más como un esquema general de análisis que como una acumulación impresionante de datos estadísticos. Propongo unos cuantos puntos fundamentales, como ángulos de observación privilegiados para ordenar un poco más la opinión que tengamos de nuestra patria, en el momento actual: primero, el poder de decisión; segundo, la riqueza o participación en bienes materiales y servicios y, tercero, la educación y la información, como factores necesarios de desarrollo humano y condiciones para poder participar con más eficacia en los dos aspectos anteriores, la decisión y la distribución de la riqueza. Creo que estas tres líneas de análisis de la situación de un país asimilan lecciones importantes que nos dan los hechos históricos de distintos rumbos.

² González Morfín, Efraín. Tesis y actitudes sociales. Ediciones de Acción Nacional. No. 24. México: PAN, 1975. Págs. 117-145

En concreto, por ejemplo, algunos expositores de la tradición socialista, que tratan de asimilar la lección de esfuerzo de cambio social, basado en principios socialistas, señalan un trágico error cometido con frecuencia en diversos países y sistemas: la insistencia en rescatar la justa distribución de la riqueza, sin una insistencia pareja en rescatar la justa distribución del poder de decisión. Esta disparidad de esfuerzos puede conducir, por ejemplo, a medidas absolutas de expropiación o nacionalización y a la creación de nuevas estructuras económicas radicalmente distintas de las anteriores; pero, si no van acompañadas de una justa exigencia de distribuir mejor el poder de decisión, en los diversos niveles de la sociedad, se vuelve a crear una situación de injusta acumulación de la riqueza, dentro de los nuevos moldes sociales y económicos y, sobre todo, se refuerzan las estructuras indebidas del poder de decisión.

Dice un compilador del pensamiento socialista, Irving Lowe, en sus “Obras Básicas de Socialismo, esta lección debería ser asimilada no solo por los socialismos de signo marxista sino por todos los socialismos y, desde luego, puede tener validez fuera de este sistema de pensamiento. Creo, por eso, importante señalar que, en México, como en cualquier parte, debería mantenerse el esfuerzo paralelo y simultáneo a favor de una justa distribución del poder económico de la riqueza y del poder de decisión Planteado con exageración, si se quiere, y con cierto cinismo, el problema puede acabar con tener la última palabra quien disponga, en forma omnímoda o determinante, del poder de decisión, aunque de momento haya cedido, en cierta medida, a las exigencias de justa distribución de la riqueza. Por eso creo que es tan importante darle a la cuestión o al problema social todo el alcance que debe tener y no concentrarlo únicamente en los aspectos de distribución de riqueza, sino señalar, por ejemplo, también la decisión y la educación con información.



Si pensamos en el primer aspecto en forma esquemática, en nuestra patria, vemos que, de acuerdo con los modelos constitucionales, deben existir centros de decisión públicos y privados. Se trata, en la terminología imprecisa que utiliza la información oficial, de un sistema mixto. En realidad, para la Constitución Mexicana no es sistema mixto el hecho de que existan Municipios, entidades federativas y Gobierno Federal con República Federal. Quienes piensen que se trata de una mezcla o de una combinación de elementos heterogéneos el hecho de que en México la Constitución exija Municipios, Estados y República completa, no acaban de entender el sistema unitario, donde cada uno de estos niveles tiene su función propia que cumplir para integrar el conjunto. El sistema mixto, del que hablan muchas veces el Presidente de la República y sus comentaristas, sugiere muchas veces una especie de yuxtaposición de instituciones y de sistemas extraños en México; pero sin una relación orgánica que haga de ambos tipos de elementos una sola forma de organización política, social y económica. La Constitución no habla, pues, de régimen mixto, sino que utiliza otras maneras distintas de expresar la idea de un sistema unitario con elementos que, siendo distintos, se conciben en una unidad bien pensada.

Hay, pues, sistemas, organismos de decisión pública, y debe haber también organismos de decisión privada. Por desgracia, en un análisis muy rápido de estos sistemas de decisión, vemos que hay fallas fundamentales a todos los niveles. Primero: el sistema de decisión pública. De abajo hacia arriba, debería comenzar, a nivel institucional, por el Municipio, en política. Ese Artículo tan llevado y traído, el 115 de la Constitución Federal, traduce bien una exigencia de sentido común y de naturaleza humana, en la organización política de México, como exigencia constitucional, no como realidad. Ese Artículo sostiene que el Municipio libre, regido por Ayuntamientos de elección popular directa, sin que se interponga ningún organismo o fuerza política entre los municipios y los gobernadores, debe ser la base de la organización política y administrativa de nuestra patria; de tal manera que simplemente afirma que la base de un edificio deben ser sus cimientos y no la azotea, es decir presenta un principio de sentido común y de sabiduría política, al tratar de ir integrando la convivencia política en la comunidad más pequeña y más cercana a la persona y a la familia, que es la municipal.

Primer sistema de decisión: el municipal. De los tres mil municipios, en números redondos, que existen en México, sabemos que en su totalidad carecen, tal vez con la excepción del Departamento del Distrito Federal —que técnicamente no es Municipio—, carecen de recursos económicos suficientes y de la capacidad práctica política, respetada, de nombrar a sus autoridades y de gestionar con autonomía sus asuntos. Esta primera quiebra del sistema o poder de decisión en México, tiene consecuencias muy graves. Yo creo que es una de las contribuciones más importantes a esta colosal empresa deseducativa que es la vida pública de México. Quien quiera, en serio, empezar a perder la fe en la política, el respeto a la autoridad y la certeza de que de algo sirve vivir en un país, pagar impuestos y tratar de resolver problemas en común, que se dé una asomadita a su Municipio respectivo y comenzará, con absoluta certeza, a comprobar una serie de factores negativos que irán reduciendo el optimismo, matando la confianza, aconsejando la indiferencia y el acomodamiento para poder sobrevivir. Aquella definición dura, que se daba a principios de Acción Nacional, acerca de los municipios como experiencia de choque, “caciquismo y mugre”, sigue teniendo vigencia para una enorme cantidad de municipios rurales y se ha mitigado superficialmente para municipios urbanos; pero la vida municipal sigue siendo la primera iniciación fundamental en la indiferencia y la apatía políticas.

Si el Municipio es lo más cercano a la persona, sale uno de su casa a la calle, después de haber experimentado en su casa la eficacia de los servicios, supongamos, que pueden ser el agua o la recolección de la basura, o puede ser la seguridad en la vía pública, o el pavimento y la limpieza en las calles, o los servicios escolares, etc.

Primer sistema fundamental de decisión que, sobre todo en comunidades rurales y en pequeñas comunidades urbanas, constituye ya la quiebra básica inicial de la decisión de la comunidad políticamente organizada. Creo que, inclusive a nivel de acción política, sin negar la importancia de los otros poderes y de los demás niveles, lo municipal tiene especial eficacia y efectos de demostración para el pueblo: es más cercana la acción de un Ayuntamiento honrado frente al pueblo, que la acción de un buen diputado federal, a distancia, e inclusive de un diputado local porque los resultados de la administración municipal son más comprobables por la experiencia del ciudadano común y corriente, que los efectos legislativos de una actividad distante por su mismo tema y, a veces, hasta en el espacio y en la geografía. De ahí, por desgracia, la importancia que tengamos que atribuir en el Partido a esa ruptura del avance de conquistas municipales, porque llegó a demostrar que sí se pueden ganar las elecciones y que, a nivel municipal, había gran decisión de ganar las elecciones y de ir estableciendo demostraciones prácticas de lo que se puede hacer gobernando bien con el apoyo del pueblo.

Muchas veces se aconseja insistir más en lo municipal que en lo legislativo. Yo dejaría en buena parte al criterio de los organismos locales de la organización política, este tipo de decisiones. Personalmente sí me inclino a creer en la enorme eficacia de la acción municipal, que por sí sola no debe llevarnos a descuidar otro tipo de esfuerzos.

Con esto se irá entendiendo cómo, de abajo hacia arriba, se dificulta progresivamente la tarea de cambio político y económico. Por ejemplo, aquí saben ustedes muy bien que se maneja el tema de la Laguna, como unidad socio-económica, cuyos límites y extensión no coinciden con los de las entidades federativas en que se encuentra. Al mismo tiempo, se piensa en estructurar organismos de planeación o de acción, con otro tipo de límites. Creo que si se comenzara reviviendo la conciencia de la eficacia de la administración honrada y de la planeación económica a nivel municipal, se irían creando las bases para desprestigiar la planeación regional y la planeación nacional. Lo municipal, pues, tiene importancia básica, política, económica y social, y, sobre todo, humana y pedagógica, para bien o para mal.

Segundo nivel de decisión, establecido por el modelo constitucional, es el de las entidades federativas, que constituyen entre todas, la República Federal Mexicana. Creo que no hace falta señalar muchos aspectos de la quiebra de este nivel de decisión, dada la exagerada subordinación de los poderes estatales al centro federal. Hay un aspecto en el que esto se manifiesta en forma muy clara y determinante: el aspecto económico y la distribución de los recursos tributarios entre el centro, las entidades federativas y los municipios. En obras editadas inclusive por Secretarías de Estado, como la colección Sep-70, que mencioné en otra ocasión, se señala esto con toda claridad. Hay una obra colectiva dirigida por Miguel Wionezek, reeditada después por el Fondo de Cultura, el año pasado o este año: “Crecimiento o Desarrollo” (su nuevo título “La Sociedad Mexicana”), donde trae estadísticas de distribución del gasto público y, en términos generales pueden ser 75-78%, para el Centro, 20-22% para los gobiernos estatales, 2-3%, con oscilaciones, para los municipios mexicanos (en número de tres mil). De manera que no extraña encontrar municipios, como hemos encontrado en más de una ocasión, en diversas partes de la República, que tienen un presupuesto que da vergüenza, como me decía un Presidente Municipal: “Compañero: aquí, para financiar el barrido de la plaza y poder pagar a los barrenderos, nos vamos a dedicar al abigeato”.

Este desnivel trágico es responsable y reflejo fiel de la quiebra de los niveles de poder de decisión establecidos por la Constitución. Los gobernadores, como ustedes saben, están políticamente condicionados por su obediencia al Centro, y de cuando en cuando, sobre todo en vísperas del final del sexenio —ya que en México vivimos con ciclo sexenal—, se recrudece el fenómeno del control del Centro, en combinación con las rencillas oficiales. Casos como los de Guerrero o el reciente de Hidalgo nos están indicando lo mismo. Sin respetar las normas constitucionales, no se declaran desaparecidos los Poderes, sino se hacen desaparecer los que existen y se les quita a esas entidades federativas el poder de aplicar las disposiciones que las Constituciones locales tienen respecto del mismo problema.

La quiebra del poder de decisión estatal corresponde, pues, a la quiebra del poder de decisión municipal, aunque en los aspectos negativos hay, por desgracia, una perfecta coordinación. Recuerdo, en Jalisco, hace algunos años, cómo coincidían en forma conmovedora las raterías del Presidente Municipal de Guadalajara, con las correspondientes raterías del Gobernador de Estado, y cómo uno a otro se ayudaba —y sus respectivas mafias también—, para llevar adelante su tarea de mala administración.

El tercer nivel, el superior, es el federal que, dentro de una sana teoría y práctica del federalismo, con respecto al poder de subsidiaridad y de complementariedad escalonada, no debería ser la negación de los Poderes. En una comparación muy sencilla con una escalera, podemos decir que la escalera, en tanto es escalera, tiene una pluralidad de escalones jerarquizados; porque si una escalera está hecha de escalones en que se encarga de negar, cada uno de ellos, al que está abajo, acabamos en una escalera con un solo escalón. Si el escalón numero dos niega al primero, y el tres al dos y el cuatro al tres, acabamos con sólo el escalón de arriba y con una realidad muy problemática de escalera: ¡a ver quién sube por ella! Eso sucede, en buena parte, por desgracia, en esta progresiva negación de poder de decisión en el sistema mexicano, en que la federación niega buena parte del poder de decisión estatal, y tanto la Federación como los Estados destruyen el poder de decisión municipal, y viene quedando el monismo político, la idolatría presidencial y la subordinación al Centro, escalón supremo, con algunas cuantas tablitas frágiles, que dizque representan a los escalones inferiores, pero que no son muy de fiar para caminar con seguridad por el sistema político mexicano.

La negación de poder de decisión, entonces, en el aspecto público, constituye ya un daño grave porque quita a todas las instancias intermedias y subalternas la posibilidad de decidir, con eficacia, en sus respectivas esferas, y manifestar esto hacia afuera, es también parte de ese enorme esfuerzo de deseducación que es la vida pública mexicana.

Mala distribución del poder de decisión, en lo público y en lo privado. Esto, traducido al lenguaje jurídico, podríamos llamarlo falta de funcionamiento adecuado de las instituciones; es *desinstitucionalizar* a México y, en este sentido, repito lo que he señalado en otras ocasiones: lo malo en México no es que haya muchos problemas, sino que las personas e instituciones encargadas de hacerles frente y de resolverlos no funcionan de manera adecuada. En esta forma, la historia política mexicana, a nivel municipal, estatal y federal consiste, en buena parte, en la transmisión sexenal de problemas insolutos de una Administración a otra, hasta que los problemas, algunos de ellos, desaparecen sin solución, por muerte natural, o los más graves se van agravando progresivamente hasta que le estallan a quien mande en determinado período de gobierno, de ordinario, sexenio federal, y creo que es la suerte que le está tocando al actual Presidente de la República, suerte que no le cae como herencia sin culpa, a beneficio de inventario, sino que él contribuyó a que le cayera encima.

La falla, pues, del poder de decisión va a condicionar toda una imagen de convivencia mexicana que, si no me equivoco, podemos comprobar en cada uno de los episodios de relación social. Es la experiencia, por ejemplo, del estudiante que, en una asociación estudiantil, quiere, en serio, lograr tales o cuales fines para bien de los compañeros o de la institución, y que pronto empieza a descubrir factores extraños que presionan y quieren orientar hacia determinado rumbo a la institución y a los dirigentes; es el trabajador o líder obrero que se encuentra también con el mismo tipo de obstáculos; es el profesional, es el mexicano que trabaja en los medios de comunicación social, es, en suma, una constante maldita de la convivencia en México: la falta de eficacia natural de poder de decisión en los diversos niveles.

Los sistemas de distribución y de redistribución, creo yo que son de los campos en donde más se espera y se necesita un esfuerzo innovador de gente profesional, preparada con el fin de ayudar a resolver el problema. En México nos ha hecho daño el mantenernos muchas veces a un nivel demasiado abstracto de discusión, en donde discutimos cosas importantes, no lo niego, pero insuficientes para resolver plenamente los problemas. Yo creo, por ejemplo, que es muy importante ponemos de acuerdo en respetar la dignidad de la persona humana, la libertad de conciencia, la libertad de enseñanza; pero no quedamos ahí, sino buscar formas concretas de lograr ese respeto, en las situaciones de cada región y en cada época en que vivimos. De igual manera se podría hacer, por ejemplo, en el aspecto agrícola. No creo, como decían los primeros revolucionarios, o, por lo menos, varios de ellos más preocupados por el problema, que se pueda dar una solución agrícola única para todas las regiones de México, para todos los tipos de cultura y de comunidad humana. Bueno, / por qué no se toman el trabajo de contribuir a diversificar soluciones, si es que se ha de llegar a una solución respetuosa de derechos humanos y no impuesta a sangre y fuego? Creo, repito, que el talento mexicano funciona como la industria mexicana: con una parte de su capacidad instalada y el resto se desperdicia: profesionales que entienden de esto, que saben de organización, de impuestos, de manejar empresas, que conocen de agronomía, y de agricultura y de ganadería, cuántas veces no aportan los datos que tienen para ir integrando proyectos de solución, que se pueden difundir, crear opinión y, poco a poco, siquiera, en la difícil situación política, ir abriendo camino a los cambios positivos. Preferimos el debate abstracto, el debate

técnico que, en realidad, es pura filosofía disfrazada con otras palabras y, muchas veces, mala filosofía, y eso es señal de subdesarrollo intelectual, en mi opinión.

Cuando el ser humano no es capaz de responder el reto de la realidad, al nivel en que se encuentra, le está sacando la vuelta al conocimiento de la verdad; y si México me pide técnica, y me pide conocimiento real de los problemas, sin descuidar, de acuerdo, las motivaciones éticas y filosóficas, no mutilemos la respuesta y no nos mantengamos únicamente a nivel de perorata de principios, sin poner al servicio de las técnicas de solución lo que cada quien debe dar. En algún comentario socarrón sobre América Latina un autor sudamericano comentaba esto mismo, en términos más crueles a propósito de la saturación de México y de los países de América Latina, de abogados ineptos, y de literatos palabreros y de gente caracterizada por ser incapaz de conectarse con la realidad concreta, y en vez de entender una situación compleja, porque cuesta más trabajo conocerla, nos levantamos a una abstracción, le ponemos una etiqueta y dejamos desconocida la realidad, a la que luego echamos a perder imponiéndole una solución que le queda mal.

Sistema, pues, de distribución de poder de decisión, distribución de bienes materiales, ambos en nivel privado y nivel público, y, finalmente, educación e información.

Creo que, en el sistema educativo y de información, hay también un elemento básico que complica la falta de poder de decisión bien distribuido y de buena distribución de bienes materiales, en sector privado y en sector público. Vemos, por ejemplo, que toda sociedad necesita un sistema permanente de capacitación de todos los que van llegando a este mundo, de niños y de jóvenes, que necesitan pensar en lo que van a ser después. Habría que pensar no sólo en las disciplinas que exige tal o cual especialidad profesional, sino en lo que cada quien debería tratar de dominar por ser persona humana y, una vez dominada esta preparación humana o humanista, la persona está mejor preparada para entrar a la especialización profesional, a la servicialidad de las inteligencias.

Señalaría yo, en un breve esquema, los siguientes datos de formación humana indispensable: primero, pensamiento ordenado; segundo, pensamiento crítico, capaz de preguntar, en serio, si pensamos o no con verdad o con error, y por qué; tercero, expresión oral; cuarto, expresión escrita, dado que la expresión de la palabra va tan íntimamente unida al pensamiento, que sólo podemos resolver, en serio, los problemas que podemos verbalizar bien. Pensamiento ordenado, pensamiento crítico, expresión oral, expresión escrita, capacidad de pregunta y respuesta sobre los problemas básicos del hombre en el mundo: quién soy yo, de dónde vengo, adonde voy, cuál es el camino; conciencia histórica, experiencia estética y cooperación social. Creo que éstos son los rasgos mínimos de alguien que quiera ir viviendo como persona y crear las bases de cultura humana para una especialidad profesional. Desgraciadamente, en parte por la oleada positivista que subsiste en México, en parte por la politización exagerada y negativa del problema educativo, estas exigencias básicas de formación humana se han quebrado. Y en México es capitalista intelectual el que habla, muchas veces, con sujeto, verbo y complemento. Vean ustedes, en ambientes concretos, el daño que se ha hecho con la quiebra educativa; cómo, por ejemplo, el alumno dispuesto a la claridad mental y al rigor en la expresión, se le empieza a desviar por el camino a la palabrería fácil y no se le respeta como persona que tiene derecho a ser bien educada por los maestros y educadores.



Creo, repito, que, tanto para escuelas particulares como para escuelas públicas, aquí hay un desafío de primerísima importancia, base para resolver los demás problemas, esfuerzo simultáneo que debe hacerse con una cooperación de los que se dediquen a este trabajo, en los diversos campos de la educación.

Suponiendo, pues, estos problemas, en parte resueltos, y suponiendo también esfuerzos que se están haciendo para resolverlos, creo que, de todas maneras, queda campo suficiente para la cooperación de todos.

Señalaría una actitud que, en el momento actual, estorba más que ayuda a resolver los problemas y es lo que podríamos llamar la mentalidad estatrológica, del fin de los tiempos o de vísperas del día del Juicio. Se siente y se habla a cada rato acerca del tema y se considera que no queda más que esperar la ruina o el desplome total de México. Yo creo sinceramente que, por graves que sean los problemas, no es ésta la actitud correcta; además porque, tratándose de un problema social, quien lo contempla, lo estudia o lo comenta, entra a formar parte del problema contemplado o estudiado por él, de manera que, en ciertos grupos, la gente se dedica a darse cuerda, en plan pesimista y plan de emergencia, y a proponer puras salidas de corto circuito y de atajo que van únicamente a contribuir a complicar más todavía la situación de México.

Para algunos, por ejemplo, la situación es tan seria que no hay que pensar ya en educar, ni en estructurar sociedades intermedias, ni en acción política responsable; lo único que queda es influir directamente en la designación de la Presidencia de la República para el sexenio que viene; y, como no se puede nombrar directamente al que ellos quisieran, según sus intereses de índole económica, por ejemplo, que, por lo menos, se presione para que quede uno menos malo y menos opuesto a sus intereses, a con esto, lo que sucede es que el corto circuito y el atajo vuelve a confirmar la falta de instituciones democráticas y de vida orgánica en nuestra patria. Y esto no sucede en 75 o 76, por primera vez se ha repetido con demasiada frecuencia: el olvido de los humildes caminos de la vida cotidiana de un país, para substituirlos por medidas de emergencia, al servicio de grupos de interés, privados y públicos.

Y frente a eso, creo que la gente con sentido común debe reaccionar y, aun en la hipótesis de que nos amenace una desgracia inminente, reconozcamos que la mejor manera de prepararnos a recibirla es vigorizar las estructuras habituales de la relación y de la convivencia social, donde cada quien se mueve: relación económica, política, social, estudiantil, profesional, familiar, y no el abandono de aquéllos que hace siglos no querían trabajar porque llegaba ya mañana el fin del mundo. Creo que hay que reaccionar contra esta mentalidad y reconocer que los problemas que México tiene, en el momento actual, en parte son consecuencia lógica de nuestros antecedentes históricos, remotos y cercanos y, en parte, son un buen estímulo para promover la cooperación social, la voluntad de trabajo intelectual serio, el valor civil en la vida de nuestra patria.

Prescindo de otros aspectos y simplemente concluyo señalándoles, una vez más, un argumento muy antiguo que considero de gran sentido común y capaz de promover una reflexión seria; un argumento que nació en tierras clásicas, hace muchos siglos, tan sencillo como éste: si la situación de nuestra patria es seria y fuera así después de haber hecho nosotros todo lo que debemos, entonces sí realmente tendríamos muy pocas razones para esperar; pero si la situación es muy problemática y es así porque ni de lejos hemos hecho lo que debemos como mexicanos, hay muchas razones para esperar.

PILARES DE LA POLÍTICA SOCIAL

03

HACIA UN NUEVO BALANCE DE LA POLÍTICA
SOCIAL EN MÉXICO

PILARES DE LA POLÍTICA SOCIAL

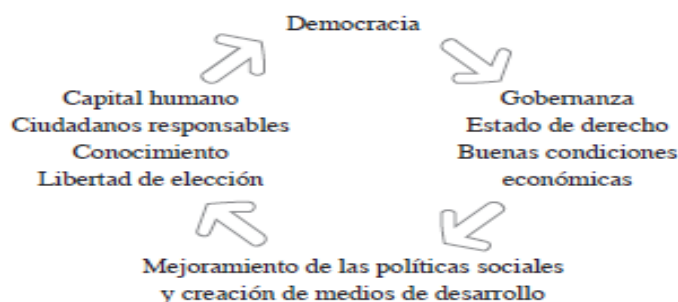
Carlos Jesús Guízar Rivas³

La democracia no puede consolidarse o enraizarse hasta que las inequidades socioeconómicas se hayan aminorado considerablemente. Las diferencias sociales pueden generar conflictos entre distintas estructuras de la sociedad o crear circunstancias que podrían desencadenar prácticas antidemocráticas, especialmente, porque se trataría de utilizar la necesidad como herramienta para modificar las preferencias electorales.

Algunas democracias latinoamericanas se han vuelto defectuosas o simplemente no se han consolidado porque los ciudadanos no han percibido sus beneficios en su día a día o no la consideran un bien propio que se vincule con sus recursos, calidad de vida o ingreso.

Como la ciudadanía latinoamericana no ha percibido grandes cambios o beneficios originados por la democracia, es que les ha resultado indiferente, sin embargo, la redistribución equitativa de los recursos, así como la justicia social, deben ser consecuencias deseables de las democracias, pero desgraciadamente, éstas no son suficientes para consolidar las condiciones democráticas y menos si no son vistas tangiblemente por la población.

³ Guízar Rivas, Carlos Jesús. Transición democrática y política social en México: creando oportunidades para una mejor democracia. México: PAN: FRPH, 2009. Págs. 67-74



Las políticas sociales y la gobernanza influyen en la consolidación o calidad de la democracia, generando una correlación, como se puede ver en la figura 2, que muestra como estos elementos son complementarios entre sí y que existe una interacción entre ellos.

De forma más clara, puede explicarse de la siguiente manera: una vez que existe la alternancia y hay ciertas condiciones democráticas básicas, se debe promover la gobernanza, el Estado de Derecho y las mejores condiciones económicas con el fin de optimizar las políticas sociales y crear los medios de desarrollo necesarios - acceso a la educación, vivienda, salud e ingreso digno - para cada habitante.

Las buenas condiciones económicas, resultan fundamentales para que la ciudadanía mejore su calidad de vida, pero también, gracias a las finanzas sanas y responsables de los gobiernos, es posible incrementar los beneficios sociales que ataquen a la pobreza.

Consecuentemente, por medio de las políticas sociales y los medios de desarrollo, el Estado es capaz de moldear a la población de manera positiva para crear capital humano y social, generando así, ciudadanos con una mayor libertad de elección, responsables de sus acciones y decisiones, particularmente, porque cuentan con el conocimiento de sus derechos, pero a su vez, de sus obligaciones consigo mismos, su comunidad y su país, aumentando su nivel de vida y logrando el desarrollo integral de la persona.

Por ello, las políticas sociales contribuyen de manera directa en el mejoramiento y la consolidación de la democracia, sin embargo, no sólo las democracias pueden generar políticas sociales exitosas puesto que también ha habido regímenes autoritarios que logran reducir los niveles de pobreza.



Una visión integral de las políticas públicas, en las que se tenga en cuenta las distintas etapas de la existencia de la persona y su relación con su sociedad, permite que la democracia rinda más frutos en el nivel de vida de la población, pero, además, mejora el capital social y humano para consolidar las condiciones democráticas.

Esto deja ver que la democracia y las políticas sociales deben estar vinculadas a la idea de la libertad, ya que el Estado tiene la obligación de brindarle a cada uno de sus ciudadanos los medios necesarios para que tomen sus propias decisiones, permitiéndoles aplicar su libre albedrío, basado en lo que es mejor para la persona y no de acuerdo en lo que sus circunstancias socioeconómicas le permitan. Las personas no pueden ser libres o sentirse como tal sin los medios educativos, económicos y de salud para hacerlo, por lo que hasta que no se consigan esas satisfacciones, la democracia puede verse amenazada.

De acuerdo al Reporte de Desarrollo Humano sobre México del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, el desarrollo le brinda mejores oportunidades a la gente y aumenta sus opciones, dándoles una verdadera libertad de elección.

Un elemento que debe ser tomado en cuenta para etiquetar a un régimen como democrático, es el conocimiento de los ciudadanos sobre sus derechos y obligaciones, basado en la educación y en el acceso equitativo a las oportunidades de desarrollo.

Si los individuos no cuentan con el conocimiento necesario para analizar y sopesar las consecuencias de sus decisiones y acciones, las personas no tienen la oportunidad de elegir con completa libertad sobre lo que es mejor para sí mismos, ya que se encuentran atados a las cadenas de la ignorancia y/o a la falta de información.

Por ello, una decisión basada en el conocimiento, le brinda libertad a los ciudadanos, ya que éstos no pueden ser engañados tan fácilmente por el populismo, el corporativismo o cualquier otra ilusión antidemocrática que sólo tergiversa o disfraza el camino que lleva al enraizamiento de la democracia.

Así pues, debe existir una correlación entre la democracia y la política social, puesto que ambas deben crear condiciones para un mejor desarrollo humano y el establecimiento del bien común, por ello, una no debería desplegarse sin la otra, mucho más si se analizan dentro de una visión humanista e integral.

Además, la reducción de la corrupción, así como la implementación de mejores prácticas gubernamentales, brindan mayor certidumbre a la población e incrementan las posibilidades para un desarrollo humano integral que lleve a cada individuo a un porvenir más pleno.

Poco antes de finalizar la Segunda Guerra Mundial, surgió la necesidad imperante de establecer mecanismos que ayudaran a reducir la miseria que reinaba en la mayor parte de Europa, por lo que los programas de combate a la pobreza emergieron, convirtiéndose en elementos esenciales de las políticas públicas, debido a que servían como un mecanismo redistributivo de la riqueza en la sociedad para reducir las diferencias socioeconómicas.

Ante este panorama, William Beveridge fue uno de los pioneros que argumentó a favor del establecimiento de un estado de bienestar del tipo social, que buscara la reducción de la pobreza y que estuviera conformado por cinco puntos principales o gigantes. Por lo que, siguiendo con sus ideas, se toman los siguientes pilares del estado de bienestar, mismos que pueden ser divididos de acuerdo:

Pilares de la Política Social y Temas que Atacan

Pilares	Temas atacas
Seguridad social	Deficiencias de ingreso

Empleo	Falta de empleos
Vivienda	Acceso y viviendas de baja calidad
Educación	Acceso a la educación
Salud	Acceso al servicio médico

Las políticas sociales deben atacar algunos o la mayoría de los temas mencionados, dependiendo en las circunstancias y necesidades de cada país, aun así, en aquellos contextos en desarrollo, como es el caso de México, las políticas sociales integrales deben contrarrestar todos los rubros que establece Beveridge, con el fin de reducir las inequidades socioeconómicas lo más pronto posible y hacerlo de manera efectiva.

Cuando los pilares están cubiertos, no quiere decir que deban de disolverse los programas, sino que deben evolucionar para crear una red social que tenga la capacidad de proteger o acoger a los ciudadanos ante cualquier eventualidad, como es el caso del seguro de desempleo que existe en países como Alemania.

Aunque se analizará el Programa Oportunidades de manera específica, es importante mencionar que éste sólo ha sido una rama de la política social mexicana para crear esa red social, por lo que, desde los inicios de dichas políticas, por medio de PROGRESA, estas herramientas han sido vistas por el gobierno como un elemento más de una estrategia general. Sin embargo, gracias a una perspectiva humanista, su aplicación se ha vuelto más integral y ha atacado más elementos que influyen en el desarrollo humano, llegando a quienes más lo necesitaban.

Para el gobierno de Vicente Fox, era claro que los ciudadanos demandaban una combinación entre la democracia, el desarrollo económico y la equidad social, con el fin de generar e implementar una democracia social, por lo que el acceso equitativo a las oportunidades de desarrollo se convirtió en uno de los ejes rectores de la administración.

En México, las políticas para aliviar la pobreza y las inequidades sociales se desarrollaron por medio de la Estrategia Contigo, misma que promovió una perspectiva de gobierno integral, que unificó políticas sociales y económicas, atacó simultáneamente las causas de la pobreza y tuvo la capacidad de apoyar a la población durante todas las etapas de la vida, teniendo a su vez, una gran transversalidad para trabajar con grupos vulnerables y con cualquier otro sector de la sociedad.



**HACIA UN NUEVO BALANCE DE LA POLÍTICA
SOCIAL EN MÉXICO**

Los fines principales de la estrategia Contigo eran complementarios ya que éstos: 1) brindaron beneficios sociales esenciales para todos los mexicanos y 2) activaron mecanismos para la promoción de un desarrollo humano integral y crecimiento económico.

La Estrategia Contigo, como puede apreciarse en la figura 3, aplica una perspectiva muy completa, basada en cuatro elementos, mismos que se interconectan y complementan por medio de once aspectos que promueven las condiciones para el desarrollo humano.

Como parte de la Estrategia Contigo, Oportunidades se ha convirtió en uno de los principales esfuerzos para disminuir la pobreza en México, ya que su enfoque permite atacar de manera directa algunos de los cinco pilares de la política social: educación, salud, nutrición y deficiencias en el ingreso.

Además de Oportunidades, la política social en nuestro país ha vinculado sus beneficios con otros programas, mismos que le han sido complementarios, como el caso del Seguro Popular, un beneficio que se ha otorgado a aquellas familias que no cuenten con seguridad social en temas de salud, tales como trabajadores informales o agricultores.

LA MUJER TIENE

**LA NECESIDAD DE
INTERVENIREN LA
VIDA SOCIAL Y
POLÍTICA**

04

LA MUJER TIENE LA NECESIDAD DE INTERVENIR EN LA VIDA SOCIAL Y POLÍTICA⁴

Luisa Isabel Salas Peyró⁵

La correcta solución de los diversos problemas que afectan a la mujer, particularmente en una época de crisis como la actual, deriva del reconocimiento de lo que constituye la fuente de sus derechos y la raíz, de sus obligaciones: su dignidad de persona humana, con un cuerpo al que hay que dar casa, vestido y sustento y un alma redimida portadora de un destino eterno que salvar. De ese reconocimiento brotará una serie de consecuencias entre ellas las políticas, las sociales y las económicas; pero pretender enfocar los problemas femeninos partiendo de ángulos (o sectores de los fenómenos) sociales que olvidan este dato primordial, es plantear falsamente el problema e impedir su solución.

En dignidad de persona humana se iguala, en lo absoluto, la mujer con el hombre, pues uno mismo es el origen de ambos, uno mismo su destino y una misma la ley moral que los lleva a él. Hombre y mujer tienen, los dos, alma racional y ambos son esencialmente sociables.

⁴ Ponencia presentada en la Asamblea del Partido Acción Nacional en febrero de 1953

⁵ Revista Bien Común. Año XXVIII. No. 312, marzo del 2021. Págs. 73-79

Sobre la igualdad en esencia y dignidad que tiene el género humano, integrado por hombres y mujeres, la dignidad de la mujer exige el reconocimiento operante y activo de aquéllas diferencias características que tanto desde el punto de vista físico como desde el espiritual tiene la mujer respecto del hombre, que se reflejan en las relaciones sociales y de las cuales no puede prescindirse sin lesionar su dignidad.

Pretender una identificación absoluta de la mujer en todos los aspectos, con el hombre, es un grave error pues, en expresión de Renard, la mujer debe realizar plenamente su humanidad, pero también su feminidad, sin provocación arbitraria para hacerla salir de ella.

El orden absoluto de seres y de fines debidamente establecido dispuso que esa diferencia entre los sexos y, dicho de otro modo, las cualidades específicas de hombre y mujer, sean mutuamente complementarias y, por ello la necesidad de la coordinación de la actividad femenina se hace sentir en cada fase de la vida social del hombre.

Por su constitución orgánica; pero sobre todo por su espíritu y su exquisita sensibilidad, toda mujer lleva una inclinación que caracteriza su naturaleza; la maternidad, la maternidad entendida en el sentido físico, biológico del término; o en el sentido espiritual y más elevado; pero no menos real de la palabra. La colaboración femenina a la obra del hombre estará, entonces, impregnada de esta nota fundamental de la maternidad.

Esa nota explica también el indiscutible vínculo que existe entre la mujer y el matrimonio, el hogar y la familia. En 1939 durante los trabajos preliminares para la constitución de Acción Nacional, el Jefe del Comité Organizador, en una conferencia sobre “la Misión de la mujer en la vida nacional” decía que el hogar mexicano es el verdadero fundamento de la ciudad, de la nación, el “vivero real de todas las virtudes que han hecho posible la subsistencia de la Patria a pesar de casi siglo y medio de horrores y traiciones”.

“Y el hogar -añadía- es la mujer. La madre, la esposa, la hermana, la hija. La anciana abuela que es dos veces madre y, mientras más anciana, también un poco hija. Hasta la vieja tía. Mientras haya una mujer hay un hogar. Donde la mujer falta, el hogar perece. La mujer es, pues, el hogar, el hogar no se conserva sin la mujer. El que quiera enaltecer a la mujer necesita conservar el hogar”.



“La razón de este paralelismo, de esa unidad esencial entre hogar y mujer, es muy clara: el hogar simplemente es. Y no porque falten tareas en el hogar. El hogar es una infinita serie de menudas tareas necesarias para hacerla realizar su esencia que consiste en ser ambiente, norma y refugio, permanencia, reposo; pero no reposo de inercia, sino reposo que crea, que fecunda, que hacer nacer”.

“Y la mujer tiene su mejor realización en serlo, en ser mujer, porque siéndolo cabalmente, con plenitud, ha de tener todas las virtudes de la madre que, si bien se advierte, son todas las virtudes; las cardinales y las teologales, la fe y la fortaleza, la templanza y la esperanza, la prudencia y la justicia. Y por sobre todas, la caridad. ¡Qué fe se necesita, que esperanza, para poner un hijo en el mundo! Decir virtudes de la madre es, pues, decir todas las virtudes: las de la tierra y las del cielo”.

Por esa inclinación nativa a la maternidad que tiene la mujer, el fundamento institucional de la misma, el matrimonio, ha sido considerado siempre en todas las culturas como cosa sagrada y el pueblo mexicano reconoce en el que celebran los bautizados, un sacramento; el matrimonio escapa a la inconstancia del instinto, supera la mutabilidad del corazón y el “fraude un pensamiento diferente de lo que dicen los labios” y proyecta hacia el futuro y hasta la eternidad, la duración de ese vínculo en cuya permanencia la mujer tiene amparada su dignidad.

La familia es la célula social. Destruir a la familia es envilecer a la mujer. “Como la mujer es el alma del hogar, se favorece y perfecciona, con todo lo que favorece y perfecciona a la familia”. La mujer tiene una misión y un papel en la familia, el desarrollo de su personalidad, de su maternidad espiritual o física y, mientras la familia sea más estable, más respetada, ella gana la libertad y en firme seguridad del desarrollo de su personalidad. Toda reforma profunda en materia social debe alcanzar a la familia porque sabe que de ella parte toda la vida social. Jamás podrá enaltecerse a la mujer debidamente sin que se reconozca para ella y se proteja la unidad moral, política, económica y jurídica de la familia.

La mujer destinada a una maternidad espiritual tiene en la sociedad bien constituida, un lugar privilegiado y de merecido honor: es la que lucha contra la miseria, contra la ignorancia, contra el abandono y el desamparo en las mil formas que se comprende la caridad, incluyendo la donación de la propia persona a la obra caritativa mediante el voto religioso. Pero como la mujer es persona humana, por lo mismo, la nota de sociabilidad le es esencial y la sociedad es un bien que ayuda y suple las insuficiencias personales, todas estas tareas requieren la organización; no para hacer de la organización un fin en sí misma, ni para deificarla, sino para hacer más fructíferos los esfuerzos para el bien, reconociendo que la persona es la fuente, el origen y el destino de la vida social.

La maternidad en la mujer no es un mero instinto, es un atributo de la persona humana femenina. Como atributo humano, está dirigido por la voluntad libre y, la libertad es el principio de la conducta moral que no puede desvincularse de la verdad y el bien; y por ello la voluntad, está guiada por el intelecto. De allí deriva precisamente el valor moral de la maternidad y su dignidad; pero también su imperfección y ello supone educación. Educación que se basa esencialmente en el ejemplo, en la fuerza persuasiva del ideal vivido, en la abnegada tarea cotidiana del hogar.

Si todo ausentismo ha sido dañoso para la entraña de la patria, es indudable que el peor de todos ellos, es el que acaece en el hogar donde la mujer falta. Pues es indudable que, aunque la ausencia no se deba a frivolidades, sino a veces a la necesidad de aumentar el raquítico salario del esposo, ello significa falta de vida familiar y ausencia de atractivo para los niños en el hogar donde no está la madre. Y, sobre todo, la madre ausente no puede educar, sobre todo, la madre ausente no puede educar a sus hijos, especialmente a las hijas, que no podrán seguir el noviciado que supone la preparación para la maternidad porque no han tenido el medio de seguirlo, ni por ello, pueden apreciar la nobleza y la belleza, de esa maternidad.

La incitación constante que en todas partes del ambiente social se hace a la satisfacción de los instintos, a dar rienda suelta al placer, y la pretensión de entender este desviado de su fin, constituyen serios peligros para la juventud y sólo pueden ser eficazmente combatidos por una seria vida intelectual y espiritual, por el vigor que viene de la educación religiosa y de los ideales sobrenaturales. Y el ambiente social rodea a la familia con un clima de rudo naturalismo, de pragmatismo y de constante recurso al “expediente” y no a los principios como medio de resolver cualquier problema.

Precisamente porque la mujer ve atacados el hogar, el matrimonio, la familia y la maternidad, por el clima social que le rodea y por las instituciones y las prácticas políticas; por la necesidad de mantener y defender, dentro del lugar que les corresponde dentro del orden absoluto de seres y de fines, al matrimonio, al hogar, a la familia y a la maternidad y para hacerlas activa y eficazmente operantes; así como por la circunstancias de la especial capacidad femenina para ver los problemas de la vida humana, particularmente dentro de la perspectiva de la familia, por una elemental reacción vital de defensa, la mujer tiene necesidad de intervenir en la vida social y política de México. Y así lo ha comprendido, desde hace tiempo, la mujer mexicana ya que “el delicado sentido de su dignidad la pone en guardia, e todo momento, contra toda organización social o política, que amenace o perjudique su misión como madre o el bien de la familia”. Además, la limpieza de la vida social y política de México necesita la obra femenina porque está en juego el destino de la mujer y por ello debe utilizar para el bien, con plena conciencia y responsabilidad, todos los instrumentos que la vida social y política ponga en sus manos o sea posible crear.

Por otra parte, del recto empleo de esos instrumentos por parte de la mujer, sólo pueden seguirse bienes para Patria y para el propio desarrollo de la personalidad femenina, pues la vida social y política de México padecía el ausentismo a que injustamente había sido condenada la mujer. En efecto, la historia muestra que en materia social muchas medidas, en diversos países, fueron implantadas por haberse destacado su importancia por obra de la mujer y sólo podrá realizarse el bien total de la patria, por la obra conjunta, armoniosa, del género humano, esto es, de hombres y mujeres. Generalmente, la mujer es más perspicaz y tiene más fino alcance para conocer y resolver los delicados problemas de la vida familiar y doméstica que son el fundamento de la vida social. Por otra parte, en el campo político, la mujer ha sido inspiradora y alentadora del esposo, del hijo o del hermano y le ha urgido el cumplimiento del deber político. Ahora, además, deberá realizarlo ella misma, en toda la escala política, incluyendo sus aspectos electorales.

Si el hombre y la mujer se complementan mutuamente en el uso y el ejercicio de sus deberes sociales podrían llegar a un mejor conocimiento de la realidad y de los medios adecuados para hacer eficaces los justos principios que profesan en la coyuntura histórica de que se trate. Así también, el hombre más dado a dejarse guiar por lo externo, que a veces le lleva a una excesiva creencia en el simple poder de la producción y de la organización planificadas, podrá, por la colaboración femenina, atajar ese impulso para no dejarlo llegar a la “despersonalización” que es el vicio capital del mundo social moderno. La sensibilidad y exquisitez de sentimientos de la mujer que podrían conducirla a guiarse sólo por sus impresiones primeras y que tal vez significara el peligro “de impedir la claridad y amplitud de visión, la serenidad del juicio y la previsión de las más remotas consecuencias constituye, en cambio, inmensa ayuda cuando se trata de arrojar luz sobre las necesidades, aspiraciones y peligros que afectan las esferas domésticas, el bien público o religiosos”.

En esta época muchas corrientes contrarias a los valores que representan la verdadera dignidad de la mujer, pretenden, con engaños, ganarla para sus filas.

A todos esos movimientos, las mujeres tienen el deber de preguntarles: ¿Cómo mejora en esos grupos la situación femenina?, ¿se respeta su dignidad?, ¿cómo aseguran esos movimientos la mejor defensa del hogar, del matrimonio, de la familia, de la maternidad?,

¿Cuál es la actitud de esos movimientos frente al derecho indiscutible de la familia para educar a sus hijos?

Precisamente, porque el orden social condiciona y hace posible el bien familiar y el bien personal y porque también la eficaz realización de los fines familiares es condición y base de un verdadero orden social. El licenciado don Efraín González Luna decía en una importante conferencia sobre este particular: “invoco la angustia de la madre cuando su hijo está expuesto a la deformación degradante que el monopolio escolar trata de inferirle, cuando el desorden político hace que el Estado se considere con el derecho monstruoso de usurpar a la familia la misión irrenunciable de configurar el alma de los hijos, de encaminarlos a su destino. Acudo al dolor, a la angustia de la madre centro, mártir, herida del hogar del pobre, en la tragedia de todos los días, en la dura tragedia del salario que no basta para adquirir lo indispensable para la familia, en el esfuerzo prodigiosos para estirar la retribución insuficiente del trabajo, de tal suerte que cubra las mínimas necesidades de alimentación, de vestido, de medicinas, de educación de los hijos. Y que me diga la mujer si no es doloroso experiencia política la que está viviendo entonces, si no es víctima la familia de una mala política monetaria, de una despreocupación imperdonable de los regímenes que en materia económica exprimen en sistema demagógicos o dejan correr la piara de los apetitos insaciables en el bien material del pueblo y lo hunden en la miseria. Y lo que decimos de la educación o de la moneda y del salario, podemos decirlo también de las leyes que destruyen la unidad esencial, la unidad moral de la familia; de las leyes que hacen del matrimonio no el centro para siempre, la entrega sin reservas, el sacramento del amor y la vida y del destino, el sacramento de la salvación del hombre y de la mujer y de los hijos que Dios dé a la mujer y al

hombre, sino un encuentro efímero, una aventura intrascendente o una relación contra actual, utilitaria, rescindible y calculable como cualquier negocio. Si esto no es política y sí esto no es agresión a los intereses más medulares y más sagrados de la familia no sabemos lo que es política ni lo que es familia”.

La intervención de la mujer en la vida social y política de México hará seguramente que se dé a la familia, célula insustituible de la Nación, fundamento del orden natural, espacio, luz y desahogo para que pueda atender a la misión de perpetuar la vida y educar a los hijos en el espíritu correspondiente a las propias verdaderas convicciones religiosas; velará porque el sitio dedicado al trabajo y el de la habitación no estén tan separados que conviertan casi en un extraño en su propia casa al jefe de la familia y educador de los hijos y hará seguramente que la escuela se convierta en continuadora de la labor educativa de la familia y no en destructora de esa misma labor. La obra femenina en el campo social y político cuidará también que, para asegurar la dignidad del ser humano, se establezcas un orden social que permita “la obligación fundamental de otorgar la propiedad a todos, si fuere posible”; que gestione el establecimiento de normas jurídicas que impida que el trabajador que, es o será padre de la familia se vea condenado a una dependencia o esclavitud económica irreconciliables con sus derechos de persona. No importa que la esclavitud provenga del abuso del capital privado o del poder del Estado porque el efecto es el mismo, aunque posiblemente las consecuencias sean más graves cuando la acción del Estado todo lo domina y todo lo regula, privando a las personas de su libertad justa y legítima.

Vale la pena recordad al respecto estas palabras de la más alta autoridad moral del mundo, en un histórico mensaje sobre los deberes sociales y políticos de la mujer: “La boleta electoral en las manos de la mujer católica, es un importante medio para el cumplimiento de su estricto deber en conciencia, especialmente en los tiempos actuales. El Estado y los políticos tienen, de hecho, precisamente la misión de procurar a la familia, de cualquier clase social las condiciones necesarias para que existan y se desarrollen como unidades económicas morales y jurídicas. Entonces la familia será realmente, el núcleo vital de hombre que honestamente ganan su bienestar eterno y temporal”.

Triste y pesada herencia que dejó la quiebra del liberalismo, fue la concepción de la sociedad en esferas independientes y paralelas, autónomas y sin conexión ni relación entre sí. Contra ella restaurando la verdadera concepción de la sociedad en su unidad funcional, que permita el cabal cumplimiento de la naturaleza del ser humano, tienen que luchar los hombres y las mujeres de México. Contra el otro aspecto desintegrado de la persona humana, o sea la concepción de dos esferas también autónomas y sin relación: la privada y la pública, en la vida de la persona, en menester luchar sin descanso.

Esa concepción de la sociedad en su unidad funcional, como un todo, como un orden vital, hará que la mujer conciba todos los hechos sociales en relación con el propósito moral que inspira la organización social: hacer posible el cumplimiento del destino espiritual de la persona humana. Si una es la meta, la marcha de todos los elementos y factores sociales debe ser armoniosa, esa unidad será respetuosa de la libertad y dignidad de la persona humana porque como decía un pensador medioeval “la esclavitud es y ha sido la imagen de la muerte y la libertad es la segura certeza de la vida”; unidad pues nacida de la consiente y libre cooperación que implica deliberada y sostenida armonía de propósitos y metas. Y esa unidad funcional de la sociedad así concebida hará que la mujer vea, por ejemplo, los fenómenos económicos y su grave repercusión sobre la vida familiar, vea la necesidad de conocer la forma de abastecer correctamente a núcleos de población de los medios de subsistencia; que, entre otros, conozca los problemas de salubridad que plantea la vida municipal y todas las mil cuestiones que surgen del vivir cotidiano y que requiere el bien común.

Lo anterior expuesto, entre otros motivos, funda la siguiente:

Nada se improvisa, la mujer, como el hombre, tiene necesidad de prepararse para el cumplimiento de sus deberes sociales y políticos y para el ejercicio de los derechos que el cumplimiento de esos deberes implica.

Los Comités de Acción Nacional iniciarán de inmediato actividades encaminadas a esta preparación.



Es deber de la mujer conocer en toda su gravedad las corrientes ideológicas enemigas del matrimonio, del hogar, de la maternidad, de la familia y de la Patria y estar en aptitud de poner de manifiesto sus errores; estudiar y exponer el lugar y el papel de la mujer en la sociedad, “disipar los prejuicios, clasificar los puntos oscuros”, saber llevar los justos principios a todas las consecuencias que exigen la historia y la oportunidad del momento; conocer en toda su amplitud cómo el orden social y el aprecio del hogar, del matrimonio, de la familia y de la maternidad están en su relación de estrechas interdependencia.

El conocimiento, la ilustración de la mente, en asuntos morales y políticos carece de sentido sino está dirigido a orientar la acción. No basta conocer, es menester actuar con toda la gravedad y la responsabilidad que las difíciles circunstancias de México y del mundo imponen.

La situación para ser eficaz, necesita ser primordialmente inspirada en la caridad; pero organizada. Debe ser social como sociales son los males que afectan o amenazan a la célula social que es la familia. Pero es elemental que los deberes sociales se cumplan por la mujer, como por el hombre, en instituciones sociales, y que los deberes políticos se cumplan en organizaciones políticas y es indispensable también una clara y definida separación entre ambas esferas, la social y la propiamente política.

En las condiciones actuales de México, el bien total de la Patria sólo puede resultar de la acción conjunta y complementaria de hombres y mujeres que, en igualdad de responsabilidades y derechos confrontan sus respectivos puntos de vista dentro del seno de la misma organización política, para realizar el bien común.

En materia política, Acción Nacional invitó desde su fundación a la mujer para que participara en los cuadros del Partido y se complace en reconocer lo valioso e insustituible de su colaboración. Esa participación entraña del mismo grado de responsabilidad y el mismo alcance que tiene para el hombre e incluye, por ello, el voto activo y el voto pasivo. Y de la presencia de la mujer en el campo político y en toda su extensión sólo pueden derivarse bienes aún en el estricto campo de política electoral.

La Comisión pide al Consejo que acuerde convocar a la Convención Nacional para que se reúna dentro del año en curso y que se incluya en la Orden del Día de la misma Convención, la revisión del programa mínimo de acción política del Partido a fin de tomar especialmente en consideración, los problemas específicos de la mujer mexicana en sus términos actuales, sus demandas y exigencias legítimas y sus puntos de vida sobre la realidad nacional.

RESULTADOS DE **LA POLÍTICA SOCIAL EN EL SEXENIO DE AMLO**

05

HACIA UN NUEVO BALANCE DE LA POLÍTICA
SOCIAL EN MÉXICO

RESULTADOS DE LA POLÍTICA SOCIAL EN EL SEXENIO DE AMLO

Javier Obregón Ruiz⁶

México vive prácticamente estancado en materia económica desde el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018) y durante la gestión de AMLO, el país se encuentra en una recesión constante que ha sido agravada por la crisis sanitaria producto del COVID-19 a nivel mundial. Esta configuración de hechos ha provocado que la desigualdad y la pobreza se hayan agudizado en buena parte del mundo, sobre todo en aquellos países en donde no fue posible, o no se quisieron tomar medidas de política pública para aminorar los efectos económicos del confinamiento a causa de la pandemia en comento.

Desafortunadamente, nuestro país se encuentra en el grupo de países que no consideraron la pandemia con la debida seriedad. En el segundo trimestre del año 2020, cuando ya se registraba una oleada de contagios importante en China, Italia e Irán, lejos de tomarse medidas sanitarias y económicas, el gobierno minimizó la situación e incluso el presidente llamó a la población a abrazarse, besarse y a llevar un ritmo de vida cotidiano.

⁶ Obregón Ruiz, Javier. Resultados de la política social en el sexenio de AMLO. Documento de trabajo. Fundación Rafael Preciado Hernández. No. 876, julio del 2021. Págs. 1-60

Un año después de los primeros contagios, hoy el país se encuentra sumido en una crisis económica importante, con un exceso de mortalidad cercano a las 600 mil personas y con 10 millones de pobres adicionales.

Este documento analiza de la toma de decisiones en dos momentos clave: 1) En el diseño de los programas sociales al inicio del sexenio, y 2) En la política pública como respuesta a la crisis sanitaria. El primero como la piedra angular de la política de desarrollo social, y el segundo como la respuesta ante un choque económico de gran magnitud que definitivamente desvió el objetivo de la primera. En este documento se analizan ambas.

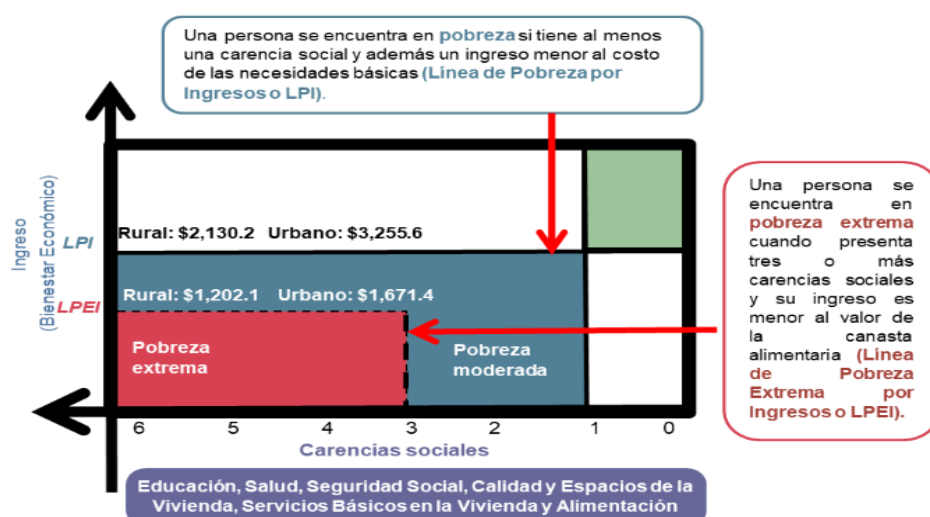
De acuerdo con el Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2020, en el periodo 2008 - 2018 la proporción de población en situación de pobreza disminuyó de 44.4% a 41.9% por ciento, lo que significa una reducción de 2.5%. Las personas en situación de pobreza moderada aumentaron 1.2%, al pasar de 33.3% a 34.5% por ciento en estos 10 años, mientras que la pobreza extrema disminuyó 3.6 puntos porcentuales.



La evolución de las personas en condiciones de pobreza divididas entre pobreza moderada y pobreza extrema. Como puede notarse, en el periodo analizado (2008-2010) se encontró que las personas en condiciones de pobreza extrema disminuyeron de 12.3 a 9.3 millones, lo que equivale a una reducción del 24.4%. Las personas que vivían en condiciones de pobreza moderada ascendieron de 37.2 a 43.1 millones, es decir un incremento del 15.8%. Sumando ambas poblaciones, se obtiene que las personas en condición en pobreza pasaron de 49.5 a 52.4 millones en esos diez años, lo que implica un aumento del 5.8%.

Para esquematizar de mejor forma la medición multidimensional de la pobreza se adjunta la siguiente imagen explicativa.

Medición multidimensional de la pobreza



Fuente: Elaboración del CONEVAL con información del INPC.

Dada la información anterior, AMLO implementó una política de desarrollo social fundamentada en transferencias en efectivo focalizadas en adultos mayores, mujeres, jóvenes, agricultores y ganaderos.



De acuerdo con el periódico The New York Times, existen algunas cuestiones preocupantes dentro de los programas sociales del gobierno actual. En primer lugar, el diario indica que el programa Jóvenes Construyendo el Futuro podría estar introduciendo incentivos para que los jóvenes dejen de estudiar, ya que el principal requisito del programa es que dicha población no esté realizando estudios de ningún tipo y tampoco de encuentre trabajando, lo que podría estar incentivando la desigualdad entre la población.

Por otra parte, existe la posibilidad de que el Programa Sembrando Vida esté incentivando la tala de árboles en sur del país con la finalidad de sembrar nuevos árboles y así obtener la transferencia del gobierno, pero generando un fuerte impacto ambiental en el corto plazo.

En el mismo sentido, el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro presenta algunas inconsistencias, mismas que han sido señaladas por la Auditoría Superior de la Federación, y que el su primer año tan solo registró una tasa de éxito del 2.2% de becarios que consiguieron un puesto de trabajo.

En suma, todo parece indicar que los programas sociales del actual gobierno no se encuentran bien focalizados en términos de los establecido por la LGDS para reducir la población que vive en condiciones de pobreza.

Por otra parte, en el primer año de gobierno de AMLO el ingreso laboral de los mexicanos aumentó un 5.9% superando el 0.5% logrado durante el primer año de Felipe Calderón y, arriba del sexenio de Peña Nieto, cuando el ingreso cayó.

A pesar del reciente aumento del salario mínimo, aunque deseable, desafortunadamente se dio en un entorno de una profunda crisis económica, en donde el sector obrero y gobierno no fueron sensibles ante los planteamientos del sector empresarial en el sentido de que un aumento de 123.22 a 141.7 pesos diarios generaría presiones financieras sobre las MIPYMES.

Lo anterior, en conjunto con la ausencia de una política de ayuda a los micro, pequeños y medianos empresarios, ocasionó que la pobreza laboral (porcentaje de la población con un ingreso laboral inferior al valor de la canasta alimentaria) se incrementara a casi 40% el primer trimestre de 2021.

En el mercado laboral también existen problemas. Al no implementarse ninguna medida de contención se perdieron 1.4 millones de empleos. A finales de mayo del año 2020, el presidente se comprometió a generar 2 millones de empleos para finales de ese mismo año, pero en el propio discurso del mandatario del 1 de julio de 2021, se puede constatar que la promesa se quedó muy corta, ya que tan solo se generaron un poco más de 957 mil, es decir, tan solo el 47% de lo prometido. Pero lo que preocupa todavía más es la precarización del empleo. No es suficiente que se genere un mayor número de empleos en términos absolutos, sino que éstos sean mejor remunerados.

Desafortunadamente, las cifras del Coneval del mes de mayo de 2021 indican que la pobreza laboral aumentó en 26 de las 32 entidades federativas. Destacan Ciudad de México con un incremento de 14.9 puntos porcentuales; Quintana Roo con 10.1 y Baja California Sur con 8.3 puntos. La disminución del ingreso laboral se concentra en los dos quintiles más pobres de la población agudizando su condición de precariedad, con disminuciones del 40.8% y 11.5%, mientras que en el 20% más rico de la población solo tuvo una disminución en sus ingresos del 1.5%, por lo que las nulas políticas públicas de contención de la pandemia se tradujeron en un aumento de la desigualdad del ingreso laboral. Lo anterior implica que el presidente le ha fallado a quienes ha jurado proteger en primer lugar, es decir, a los más pobres del país.

Debido a la pandemia de COVID-19 y a los fuertes estímulos económicos de muchos países desarrollados y en vías de desarrollo, con excepción de México, se está configurando un escenario de inflación moderada a nivel mundial producto de la reapertura económica liderada por las materias primas como el petróleo y algunos metales como el acero, cobre, entre otros. Esta situación ha provocado en México un aumento considerable en el nivel general de precios, en donde la inflación anual al mes de mayo de 2021 fue cercana al 6%.

Llama la atención la inflación en el sector de las mercancías, que a mayo registró un nivel del 5.76%, los productos agropecuarios 4.67% y los energéticos 16%, todos a tasa anual.

Debido a la posibilidad de que los altos niveles inflacionarios actuales desvíen el objetivo de largo plazo del Banco de México, dicho organismo decidió elevar la tasa de interés de 4% a 4.25%, con efectos a partir del 25 de junio del presente año, por lo que el discurso presidencial en cuanto a que vivimos una etapa con la inflación controlada es una franca mentira para los mexicanos que diariamente acuden a los mercados y supermercados para darse cuenta que los precios son más caros mes tras mes.

Lo anterior ha desembocado en que los precios de los combustibles, el gas y la electricidad se incrementaran más que la inflación, no obstante, la promesa presidencial de que éstos solo subirían en términos reales.

Incremento en Precios de Insumos Básicos

	2	20	202
Gasolina	5.6	-	1
Gasolina	4.5	-	1
Diesel	8.5	-	1
Electricidad	5.0	4	3.0
Gas L.P.	-	1	2
Inflación	3.6	3	4

Por lo anterior, se puede decir *a priori* que la política social del gobierno de AMLO ha enfrentado dificultades, pero que, ante la falta de una política de contención durante la emergencia sanitaria, y dada la impericia de los funcionarios públicos encargados de la misma, los resultados al final del sexenio serán desastrosos para millones de mexicanos que incrementarán las filas de la pobreza en este país.

La medición de la pobreza en nuestro país ha sido desarrollada, tradicional y mayoritariamente, desde una perspectiva unidimensional, en la cual se utiliza al ingreso como una aproximación del bienestar económico de la población, sin embargo, de acuerdo a la literatura especializada hay un consenso cada vez más amplio sobre la naturaleza multidimensional de este concepto, el cual reconoce que los elementos que toda persona necesita para decidir de manera libre, informada y con igualdad de oportunidades sobre sus opciones vitales, no pueden ser reducidos a una sola de las características o dimensiones de su existencia. Inclusive, las medidas unidimensionales de pobreza han sido sujetas a exhaustivas revisiones y críticas. Se argumenta que una de sus principales limitaciones consiste en que el concepto de pobreza comprende diversos componentes o dimensiones, es decir, se trata de un fenómeno de naturaleza multidimensional que no puede ser aprehendido, única y exclusivamente, por los bienes y servicios que pueden adquirirse en el mercado.

La pobreza también tiene que ver con la posibilidad o no, del disfrute de ciertos satisfactores. Algunos de ellos tienen que ver con el Estado pues son provistos por éste, como el servicio de agua y alcantarillado, la pavimentación de calles, el servicio de energía eléctrica e incluso la seguridad pública.

El artículo 36 de la LGDS establece lo siguiente: Los lineamientos y criterios que establezca el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social para la definición, identificación y medición de la pobreza son de aplicación obligatoria para las entidades y dependencias públicas que participen en la ejecución de los programas de desarrollo social, y deberá utilizar la información que genere el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, independientemente de otros datos que se estime conveniente, al menos sobre los siguientes indicadores: Ingreso corriente per cápita; Rezago educativo promedio en el hogar; Acceso a los servicios de salud; Acceso a la seguridad social; Calidad y espacios de la vivienda; Acceso a los servicios básicos en la vivienda; Acceso a la alimentación; Grado de cohesión social, y Grado de Accesibilidad a carretera pavimentada.

Desde una perspectiva multidimensional, puede entenderse la pobreza como una serie de carencias definidas en múltiples dominios, como las oportunidades de participación en las decisiones colectivas, los mecanismos de apropiación de recursos o las titularidades de derechos que permiten el acceso al capital físico, humano o social, entre otros.”

El concepto y la definición de pobreza utilizada por el Coneval, considera sólo los espacios del bienestar económico y de los derechos sociales. El contexto territorial (y en particular la cohesión social) se concibe como una importante herramienta de análisis sobre el entorno en el cual se desenvuelven los procesos sociales que comprenden u originan la pobreza.

En el espacio del bienestar se establece una cantidad mínima de recursos monetarios (definida por la línea de bienestar) requeridos para satisfacer las necesidades básicas de las personas.

En el espacio de los derechos sociales, se considera que una persona está imposibilitada para ejercer uno o más derechos cuando presenta carencia en al menos uno de los seis indicadores señalados en el artículo 36 de la LGDS: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación.

Definición de pobreza multidimensional: Una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, y si sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades.



Con la anterior definición en mente, el Coneval establece los siguientes criterios.

Cualquier persona puede ser clasificada en uno, y sólo uno, de los siguientes cuatro cuadrantes: Pobres multidimensionales. Población con ingreso inferior al valor de la línea de bienestar y que padece al menos una carencia social.

Vulnerables por carencias sociales. Población que presenta una o más carencias sociales, pero cuyo ingreso es superior a la línea de bienestar.

Vulnerables por ingresos. Población que no presenta carencias sociales y cuyo ingreso es inferior o igual a la línea de bienestar.

No pobre multidimensional y no vulnerable. Población cuyo ingreso es superior a la línea de bienestar y que no tiene carencia social alguna.

Y finalmente para la medición de la cohesión social, el Coneval determinó el uso de los siguientes indicadores: El grado de polarización social de la entidad federativa o del municipio. La razón del ingreso de la población pobre multidimensional extrema respecto a la población no pobre multidimensional y no vulnerable. El índice de percepción de redes sociales.

La política social de AMLO no atiende de manera eficiente a la reducción de la pobreza extrema y moderada; no se implementó una política pública eficaz para la contención de la crisis económica derivada de la emergencia sanitaria por COVID-19, y por lo tanto se generaron más personas en condición de pobreza en México.

¿Q UÉ HA

**PASADO CON LA
POLÍTICA SOCIAL EN
LOS ÚLTIMOS AÑOS?**

06

¿QUÉ HA PASADO CON LA POLÍTICA SOCIAL EN LOS ÚLTIMOS AÑOS?

Alejandra Noemí Reynoso Sánchez⁷

Ana Laura Veloz Sandoval

El desarrollo de un país no puede ser entendido desde la perspectiva única del crecimiento económico. El propósito final del desarrollo se encuentra en cada uno de sus habitantes y en las posibilidades que ellos tienen para elegir una vida en la que puedan realizar a plenitud su potencial como seres humanos.

El primer Informe Mundial sobre Desarrollo Humano introdujo, en 1990, un nuevo enfoque sobre la manera de entender el progreso social. Al orientar la atención en las libertades personales y colectivas, este concepto trascendió los indicadores tradicionales del progreso económico y planteó la posibilidad de aglutinar mayor información que refleje el derecho fundamental de tener una vida larga y saludable, creativa y digna.

⁷ Reynoso Sánchez, Alejandra Noemí, Veloz Sandoval, Ana Laura. ¿Qué ha pasado con la política social en los últimos años? Reflexión desde la perspectiva de desarrollo humano. Revista Bien Común. Año XXIX. No. 333, diciembre del 2022. Págs. 43-47

Es así que el Índice de Desarrollo Humano (IDH) permitió monitorear el progreso de las naciones con un instrumento que conjuga la longevidad de las personas, su educación y el nivel de ingreso necesario para una vida digna. El IDH sintetiza el avance promedio de tres aspectos básicos del desarrollo humano, medido en un rango de cero a uno, en el que los valores más cercanos a uno significan mayor desarrollo humano.

Finalmente, la agregación de los tiempos componentes con una media geométrica introduce la noción de complementariedad entre las dimensiones y le da un lugar a la desigualdad entre ellas. Es por ello que el IDH será mayor cuando las desventajas no predominen en una dimensión en particular y/o cuando sea menor la desigualdad interna en los componentes de una dimensión.

De acuerdo a la actualización del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; PNUD), en 2022 México tiene una calificación de 0.779 en una escala de 0 a 1 (puesto 76 a nivel mundial) en el Índice de Desarrollo Humano (IDH).

En una escala internacional, el país con mejor puntuación es Noruega con 0.954 puntos, mientras que la peor le corresponde a Nigeria con 0.377.



Basta con analizar cómo está la situación económica, de salud y educación en el país para darnos cuenta de las consecuencias en el desarrollo humano de las personas, qué asignación presupuestal tienen esos rubros y cómo se vinculan con políticas sociales efectivas o únicamente con programas clientelares en dónde importa más el voto que se pretende obtener a cambio que el desarrollo humano de la ciudadanía.

El 8 de mayo de 2020 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el cual establece:

“Artículo 4. ...Toda Persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución. La Ley definirá un sistema de salud para el bienestar, con el fin de garantizar la extensión progresiva, cuantitativa y cualitativa de los servicios de salud para la atención integral y gratuita de las personas que no cuenten con seguridad social.

El Estado garantizará la entrega de un apoyo económico a las personas que tengan discapacidad permanente en los términos que fije la Ley. Para recibir esta prestación tendrán prioridad las y los menores de dieciocho años, las y los indígenas y las y los afromexicanos hasta la edad de sesenta y cuatro años y las personas que se encuentren en condición de pobreza.

Las personas mayores de sesenta y ocho años tienen derecho a recibir por parte del Estado una pensión no contributiva en los términos que fije la Ley. En el caso de las y los indígenas y las y los afromexicanos esta prestación se otorgará a partir de los sesenta y cinco años de edad.

El Estado establecerá un sistema de becas para las y los estudiantes de todos los niveles escolares del sistema de educación pública, con prioridad a las y los pertenecientes a las familias que se encuentren en condición de pobreza, para garantizar con equidad el derecho a la educación”.

Se elevaron a rango constitucional diversos derechos sociales y en dicha reforma el Grupo Parlamentario del PAN votó a favor. En materia de educación, salud y económica se han realizado muchas promesas tal como que tendríamos un sistema de salud como el de Dinamarca o mejor. En ese sentido no pueden dejar de mencionarse la desaparición del seguro popular, la creación fallida del INSABI seguido de la creación del IMSS Bienestar en dónde sin análisis y diagnósticos previos se ha jugado con la salud de las y los mexicanos. ¿Cómo garantizar un sistema de salud para el bienestar sin congruencia en la asignación presupuestal? ¿Cómo tener bienestar sin medicamentos oncológicos y sin vacunas suficientes para toda la población?

En materia educativa la eliminación del Programa de Escuelas de Tiempo completo ha sido uno de los mayores desaciertos de la presente administración ya que deja a 3.6 millones de estudiantes de 3 a 15 años sin horas adicionales de clase y alimentación concentrados en su mayoría en zonas de alta marginación social.

El PETC funcionó desde 2007 y ha logrado impactos respaldados por estudios de organizaciones como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Banco Mundial, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) entre los que destacan: Mayor nivel de aprendizajes, además de menor proporción de alumnos que no alcanza conocimientos básicos Cierre de brechas de desigualdad. Su impacto sobre los aprendizajes en escuelas de alta o muy alta marginaciónes 30% mayor que en escuelas con menor marginación.

Menor desnutrición entre los alumnos más vulnerables, para 66% de los estudiantes beneficiados el alimento que recibían en su escuela era el primero del día.

Mayor participación laboral de las madres de familia en 5 puntos porcentuales y las horas que trabajan en 1.8 por semana.

La eliminación de las escuelas de tiempo completo ocurre en un momento crítico para la educación en México. El regreso a clases presenciales se queda sin uno de los pocos recursos con los que contaba para afrontar los retos derivados de la pandemia: deserción escolar, pérdidas de aprendizajes y menor participación de madres de familia en empleos remunerados. Las consecuencias de no atender estos desafíos serían graves: los mexicanos perdieron, en promedio, aprendizajes equivalentes a dos años de escolaridad, o que puede reducir sus ingresos en un 8% anual durante su vida laboral, de acuerdo con datos recopilados por el IMCO.

No se puede dejar de mencionar la vinculación con la reforma educativa del Presidente Andrés Manuel López Obrador a través de la cual derogó la Ley de Infraestructura Educativa, con lo cual se agravan las condiciones en las que la niñez mexicana a clases.

La desaparición de este programa también afecta a las familias de los estudiantes, en especial a sus madres, y a los docentes de escuelas públicas. Al brindar más horas de enseñanza para las niñas y niños, este programa facilita que los miembros de las familias participen en el mercado laboral, principalmente a las madres. Por su parte, los maestros y directores dejarán de recibir ingresos adicionales por las horas extra de enseñanza que impartían, lo que contrasta con las promesas de revalorización del magisterio que el gobierno federal ha realizado.



En ese orden de ideas hay una afectación económica a las familias mexicanas ya que para muchas familias poder dejar a sus hijos en la escuela por más tiempo representaba un poco más de ingreso para el hogar.

En esta reflexión que hacemos de cómo ha funcionado la política social no podemos dejar de exigir que la transparencia y la rendición de cuentas sean uno de los ejes fundamentales ya que se han regido por la opacidad, tal es el caso del Programa Sembrando Vida, del cual se han presentado 97 denuncias que van desde las presuntas irregularidades administrativas, hasta por hacer proselitismo político con él y por condicionar sus beneficios a los campesinos.

La política social no debe estar basada en dar dinero a través de programas clientelares, se debe acompañar de generación de inversión y empleo, así como de una verdadera política de bienestar en donde es fundamental fortalecer a las instituciones democráticas a través de las cuales ha sido posible la pluralidad del Congreso. Hoy más que nunca debemos defender la democracia de manera paralela al funcionamiento de la política social, en donde sea el humanismo el que prevalezca por el bien común de la ciudadanía y de México.

E L PAPEL DE LAS

IDEAS Y LAS POLÍTICAS EN EL CAMBIO ESTRUCTURAL EN MÉXICO, 1982-2004

07

EL PAPEL DE LAS IDEAS Y LAS POLÍTICAS EN EL CAMBIO ESTRUCTURAL EN MÉXICO, 1982-2004

Rolando Cordera Campos⁸

Leonardo Lomelí Vanegas

La historia de México durante la segunda parte del siglo XX se ha escrito muy lentamente, lo que ha contribuido a que en la actualidad exista una crisis de visión sobre la historia reciente, por paradójico que pudiera parecer. Esta ausencia es aún más grave en el campo de la historia económica y en particular, en el análisis de la política económica de las décadas más recientes. Sin embargo, una evaluación rigurosa del estado actual de la economía mexicana no puede construirse sobre la base de visiones maniqueas y excesivamente simplificadas del modelo económico en el que se basó el proceso de industrialización del país a partir de los años cuarenta, o sobre el cambio estructural que tuvo lugar durante las últimas dos décadas del siglo mexicano y que pretendió corregir las deficiencias de dicho modelo.

⁸ Cordera Campos, Rolando, Lomelí Vanegas, Leonardo. El Papel de las Ideas y las Políticas en el Cambio Estructural en México, 1982-2004. En: Revista de Economía. Universidad Nacional Autónoma de México. Vol. 5. No. 15, septiembre-diciembre del 2005. Págs. 195-232

El análisis del período de crecimiento económico que va del gobierno del presidente Lázaro Cárdenas al estallido de la crisis de la deuda externa en 1982 ha recibido una renovada atención en los últimos años, como parte de un esfuerzo más amplio por revalorar este período en América Latina, a la luz del magro desempeño de las últimas décadas. Sin embargo, quedan muchos aspectos por estudiar de este período, sin duda alguna la fase de expansión más prolongada que ha conocido la economía mexicana desde que el país alcanzó la independencia en 1821. Una evaluación objetiva y sistemática de esta etapa es necesaria para entender los desequilibrios que llevaron al estallido de la crisis en 1982, pero también para evaluar las políticas que a partir de entonces se instrumentaron. La transición hacia un nuevo modelo de desarrollo ha sido larga y sinuosa, en parte porque el punto de partida fue ciertamente una crisis de gran envergadura, pero también porque a lo largo del proceso la ideología ha impedido un análisis ponderado de las insuficiencias del modelo propuesto y un balance objetivo de los errores y aciertos que se han cometido durante su instrumentación. El poder político de las ideas económicas que han justificado el cambio estructural no se explica sin su vinculación a grupos de interés concretos, pero no por ello deja de ser una variable decisiva, como lo demuestra la incapacidad de los sectores que se oponen al actual modelo para formular un programa económico alternativo.

Es imposible dejar de analizar lo ocurrido en México sin tener en cuenta que prácticamente en toda América Latina, en diferentes momentos y con distintas intensidades, tuvieron lugar procesos de ajuste que dieron paso posteriormente a programas más amplios de reformas estructurales. Alejandro Foxley, al analizar la experiencia chilena, señaló algo que consideramos necesario considerar también para entender mejor el caso mexicano:

Para comprender el significado real de las modernizaciones como programa de reforma institucional resulta imprescindible examinar la ideología que está detrás de tales políticas. ¿Se encontraba esta ideología presente desde los inicios del experimento o fue ella, por el contrario, configurándose de manera gradual? lo que ilustraremos ahora es el proceso de gestación de una ideología global, desde la perspectiva del diseño de políticas. Más específicamente discutiremos la forma en que el conjunto de medidas tecnocráticas ortodoxas diseñadas inicialmente para reducir la inflación se va transformando en un modelo global, útil no solo para el examen de los problemas técnicos, sino para iluminar aspectos más generales relativos a la organización de la sociedad, a nivel social, político e inclusive cultural.



En este trabajo intentamos ofrecer un panorama de cómo se fue gestando el cambio estructural durante los gobiernos de Miguel de la Madrid (1982-1988) y Carlos Salinas (1988-1994). En nuestra opinión, si bien es cierto que había referentes ideológicos muy claros a favor de un cambio en esta dirección al principio del período, el proyecto de impulsar un programa de reformas estructurales que implicara un cambio radical en el modelo de desarrollo que había seguido el país se fue configurando lentamente durante la primera mitad del gobierno de Miguel de la Madrid, se convirtió en un complemento a los programas de ajuste considerado como necesario para lograr su plena eficacia durante la segunda mitad de ese sexenio, y alcanzó una formulación sistemática y definió con mayor precisión sus objetivos y sus instrumentos durante el gobierno de Carlos Salinas. A partir de ese momento, el modelo alcanzó su clímax, pero dejó ver también sus fallas e insuficiencias con la crisis de 1994-1995. Paradójicamente, la rápida recuperación posterior sirvió en su momento para cancelar la necesaria revisión de las fallas del cambio estructural e impulsó las posiciones favorables a profundizarlo.

Y en el origen fue la crisis

La economía mexicana entró en crisis en febrero de 1982 cuando el Banco de México tuvo que retirarse del mercado cambiario y el peso experimentó una abrupta devaluación que llevó el tipo de cambio de 22.50 a 48 pesos por dólar. Fue la primera devaluación desde la crisis de 1976, pero en esta ocasión, a diferencia de la anterior, la nueva paridad del peso frente al dólar no logró frenar la fuga de capitales y la especulación contra el peso, por lo que una nueva devaluación en agosto de 1982 acompañó el anuncio oficial de que México incurriría en una moratoria de tres meses en el pago de sus obligaciones con el exterior. Este fue el inicio formal de la llamada crisis de la deuda, que afectó inicialmente a México, pero paulatinamente se fue extendiendo a toda América Latina.

La crisis de 1982 tuvo lugar en un contexto internacional drásticamente diferente al de la década anterior: una ola de conservadurismo recorría los principales centros políticos y financieros del mundo. Aunque la crítica conservadora había tomado fuerza desde los años setenta debido a la inestabilidad económica que interrumpió la larga recuperación económica de la posguerra, fue a principios de los años ochenta cuando el conservadurismo se convirtió en gobierno en los principales países desarrollados y se tradujo en políticas que fueron impulsadas por los principales organismos internacionales y que habrían de cristalizar, una década más tarde, en el llamado consenso de Washington. Cuando sobrevino la crisis de 1982, el viraje ideológico estaba en curso, por lo que sus principales premisas no habían sido claramente explicitadas. En la Gran Bretaña comenzaba el programa de privatizaciones de la señora Thatcher y en Estados Unidos el gobierno de Ronald Reagan avanzaba en el recorte del gasto social y en su agresivo programa de gasto militar, pero la ofensiva ideológica a gran escala comenzaría a mediados de la década.

Existen diversas evidencias sobre los errores de diagnóstico iniciales que acompañaron a la crisis, entre los que destaca la declaración del secretario de Hacienda de México en agosto de 1982, Jesús Silva Herzog, quien definió la situación que enfrentaba el país como un problema de flujo de caja. La nacionalización de la banca en septiembre de ese año ahondó la fractura entre el Estado mexicano y los empresarios, dando fin de esta manera a una de las alianzas más largas y productivas de la historia económica de México. Como parte de los reacomodos que siguieron y que acompañaron el inicio del nuevo gobierno, comenzó a ganar terreno la política de tomar distancia de las políticas de Echeverría y López Portillo y tratar de recomponer la relación. Fue de esta manera como se transitó paulatinamente de la crítica de la política económica de estas dos administraciones al cuestionamiento del modelo de desarrollo anterior.

El gobierno de Miguel de la Madrid comenzó con la situación económica más adversa que hubiera tenido que enfrentar presidente mexicano alguno desde la Revolución Mexicana. Ni siquiera la crisis de los años treinta, que afectó severamente a México por la endémica fragilidad de su sector externo, había colocado a la política económica del Estado Mexicano en un margen de maniobra tan estrecho.

Al delinear el programa económico de su administración, el presidente Miguel de la Madrid ofreció dos años de ajuste severo, otros dos de consolidación de la estabilidad macroeconómica, para concluir con dos años de crecimiento acelerado. Era en términos generales la misma secuencia que propuso el presidente José López Portillo seis años antes para superar la crisis de 1976, solamente que, si en aquel entonces las etapas se empalmaron y el crecimiento se reanudó mucho antes de lo previsto, en este caso sería el ajuste el que se extendería a lo largo de todo el sexenio. Causas externas y la posibilidad de un sobreajuste son los factores a los que puede atribuirse esta situación.

Al sostener la hipótesis del sobreajuste, Vladimiro Brailovsky considera que además del enorme volumen de las transferencias al exterior, "el método por el cual se extrajeron de la economía fue muy dispendioso en términos de recursos internos. Más aún, en su opinión, la política de estabilización ortodoxa que se siguió y que formalmente persiguió como su principal objetivo lograr una asignación de recursos más eficiente que permitiera corregir los desequilibrios fiscal y externo, terminó provocando un dispendio de recursos mayor que el que se atribuyó a la ineficiencia en la asignación de recursos provocada por la política económica durante el auge petrolero. El saneamiento de las finanzas públicas se logró mediante recortes generalizados que no mejoraron la eficiencia en la asignación del gasto. Los ingresos petroleros del período 1982-1988 fueron equivalentes a pesar de la caída de los precios del petróleo en 1986 al doble de los obtenidos durante el boom de 1977-1981. El problema fundamental de la economía mexicana durante el período fue la suspensión durante siete años de nuevos créditos para financiar la deuda externa, que condujo a un sobreajuste para obtener estos recursos a costa del estancamiento del crecimiento económico, la caída del ingreso real por habitante, el deterioro de la planta productiva, el incremento de la desocupación y la informalidad y el aumento en la vulnerabilidad de la economía mexicana frente a choques externos.

El sobreajuste se debió a una combinación de políticas ortodoxas basadas en el enfoque monetario de la balanza de pagos que utiliza el Fondo Monetario Internacional como referente para formular sus recomendaciones de política económica, con una situación particularmente adversa en los mercados financieros internacionales, que virtualmente se cerraron, primero para México y después para los países que entraron en crisis de pagos durante los siguientes años, principalmente Brasil y Argentina, como consecuencia del alza en las tasas de interés internacionales que modificó drásticamente las transferencias de recursos hacia el exterior para el pago del servicio de la deuda externa. El problema de la deuda externa de los países del tercer mundo y particularmente de los latinoamericanos, que se habían beneficiado de la liquidez y las bajas tasas de interés que caracterizaron al sistema financiero internacional durante los años setenta, se convirtió en 1983 en uno de los principales focos rojos de la economía internacional.

Los gobiernos de los siete países más industrializados, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial redoblaron sus esfuerzos por evitar una moratoria, pero no hubo ninguna estrategia de financiamiento alternativo que evitara el sobreajuste en el que tuvieron que incurrir los países deudores para corregir sus desequilibrios macroeconómicos y generar suficientes divisas para poder financiar el pago del servicio de la deuda. La insuficiencia de los programas de ajuste ortodoxos se puso en evidencia primero en México y después en Argentina y Brasil, pero el Banco Mundial salió al paso de las críticas al formular el primer diagnóstico sistemático sobre el agotamiento del llamado modelo de sustitución de importaciones. En su informe de 1984, coordinado por Ann Krueger el Banco Mundial puso énfasis en el carácter estructural de los desequilibrios macroeconómicos que habían desembocado en la crisis de la deuda y llamó a los países deudores a emprender un cambio estructural que les permitiera recuperar el crecimiento sobre bases más firmes. Ese mismo año, durante la Asamblea conjunta del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, el secretario del Tesoro de los Estados Unidos, James Baker, asumió las recomendaciones del informe como posición oficial del gobierno de los Estados Unidos sobre el problema de la deuda.

Cuatro programas de estabilización se ensayaron durante la administración de Miguel de la Madrid. Al PIRE (1982-1984) siguió el PERE (Programa Extendido de Reordenación Económica) que estuvo vigente hasta que la caída de los precios del petróleo en 1986 llevó una vez más a replantear la estrategia gubernamental. Surgió así a mediados de ese año el PAC (Programa de Aliento y Crecimiento) que estaría vigente hasta el crack de la Bolsa Mexicana de Valores en octubre de 1987, que obligó nuevamente a replantear la estrategia gubernamental. Finalmente, en diciembre de 1987, ante el descrédito absoluto de la política económica después de tres fracasos sucesivos y con las campañas de los candidatos a la presidencia de la República iniciadas, el gobierno de Miguel de la Madrid se jugó su última carta: el Pacto de Solidaridad Económica.

Los sucesivos fracasos de los programas de ajuste emprendidos por Miguel de la Madrid no dieron lugar a una revisión a fondo de los mismos, sino a su profundización. En realidad, solamente el Pacto de Solidaridad Económica incluyó elementos novedosos, en particular el control concertado de precios, que en su momento fueron criticados por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial al considerarlos demasiado heterodoxos. Pero tanto el PIRE como el PERE fueron programas de estabilización ortodoxos que llevaron a cabo un recorte sin precedentes en el gasto público y provocaron una contracción en el producto interno bruto que solamente logró descensos moderados y momentáneos en la inflación, que cuando finalmente repuntaba lo hacía a tasas superiores que las anteriores. Fueron el fracaso de los programas de estabilización y el sucesivo incumplimiento en las metas económicas gubernamentales los factores que aceleraron el inicio del cambio estructural, entendido como un conjunto de reformas que partió de la premisa de que el modelo anterior de desarrollo de la economía mexicana se había agotado, por lo que era necesario sustituirlo por uno nuevo para hacer frente a las restricciones fiscal y externa y de esta manera recuperar el crecimiento.

En los primeros tres años de su gobierno, la administración de Miguel de la Madrid fue particularmente cauta en la adopción de medidas que pudieran representar un cambio estructural. El 4 de diciembre de 1982 el presidente De la Madrid envió al Congreso de la Unión una iniciativa de reformas a los artículos 25, 26, 27, 28 y 73 de la Constitución, mediante los cuales se estableció un sistema de planeación del desarrollo, se definió la economía mixta como un régimen de coparticipación del Estado y de los sectores privado y social en las actividades económicas que constituye la base del desarrollo y se precisaron las áreas estratégicas reservadas con exclusividad al Estado. Aunque en su momento estas medidas provocaron una fuerte reacción del sector empresarial por considerar que profundizaban la tendencia intervencionista del Estado en la economía, en realidad representaron un punto de inflexión en este proceso. En palabras del propio Miguel de la Madrid, la medida tuvo como propósito dar garantías al sector privado de que el Estado no iría más allá de esas áreas, por lo que en realidad lo que se estaba proponiendo era elevar a rango constitucional la delimitación de las esferas de influencia económica de los sectores público y privado. En los años siguientes el catálogo inicial de las áreas estratégicas reservadas en exclusividad al Estado habría de reducirse drásticamente.

A partir de 1984 comenzó a hablarse de la necesidad de impulsar el cambio estructural. Hasta ese momento el proceso de redimensionamiento del sector público había avanzado, pero sin que se hubiera realizado la privatización de ninguna empresa grande. En la crónica oficial del gobierno de Miguel de la Madrid se señala que entre las acciones encaminadas a la reestructuración del sector público era prioritario el proceso de revisión de los organismos y empresas paraestatales, "que está orientado a localizar y corregir deficiencias operativas y, ocasionalmente, a separar del gobierno aquellos no estratégicos ni prioritarios. Entre 1983 y 1985 se redujo el número de entidades paraestatales de 1155 que había al inicio del gobierno a 700, pero en la mayoría de los casos se trató de fusiones, liquidaciones y transferencias a gobiernos estatales. La Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal impulsó un programa de reconversión industrial para modernizar el aparato productivo en manos del Estado mexicano, que en la práctica fue abandonado a partir de 1985 aunque en el discurso siguió vivo hasta el final del sexenio. Fue en la segunda mitad del sexenio cuando comenzó a afectarse a las grandes empresas paraestatales, con la liquidación de la Fundidora de Monterrey y la privatización de Aeroméxico.

La liberación comercial, que entre 1983 y 1984 se redujo a la sustitución gradual de permisos previos de importación por aranceles, se aceleró cuando en 1985 México inició las negociaciones para adherirse al GATT. Entre 1985 y los primeros meses de 1988, la economía mexicana pasó de ser una de las más cerradas a una de las más abiertas del mundo. Solamente 3% de las importaciones quedaron sujetas a permiso previo y el arancel promedio bajó de más de 50% a menos de 10%, en un momento en el que las condiciones para que las empresas pudieran conseguir financiamiento para modernizarse y poder competir exitosamente con los productos del exterior eran particularmente adversas.

La justificación de la apertura y sobre todo, de su premura, ocupa un lugar destacado en los pronunciamientos que se realizaron en la segunda mitad de la década de los ochenta lo mismo en el gobierno que desde los círculos empresariales y académicos que compartían la visión de que el cambio era necesario e inevitable y que el modelo anterior estaba superado y urgía reemplazarlo a la brevedad posible. Enrique Cárdenas escribió a principios de 1989: La economía internacional es cada vez más abierta al comercio exterior a pesar de algunos vientos proteccionistas cíclicos. Quizá sea este el momento oportuno para que la economía mexicana se prepare para su integración a la economía mundial. En efecto, no existe opción si el país ha de recuperar sus altas tasas de crecimiento económico en una economía mundial cada vez más interdependiente. Además, dado que la economía mundial parece reorganizarse en grupos de varios países, es probable que México deba unirse aun bloque norteamericano para competir con Europa, el Japón, China, la URSS y otros grupos comerciales semejantes que podrían surgir. En el largo plazo es posible que no exista opción diferente que no sea viable para los Estados Unidos y para México. En consecuencia, el cambio estructural que finalmente aumentará la productividad y la competitividad en el sector industrial y en el conjunto de la economía puede haber llegado en el momento oportuno.

Un nuevo actor aparece en escena, de la mano de las transformaciones ocurridas en los años ochenta en occidente y de las reformas que tienen lugar en los países socialistas: la globalización. Proceso tan antiguo como la reactivación misma del comercio a fines de la Edad Media, la globalización indudablemente aceleró su ritmo durante la década de los ochenta y fue invocada para justificar la necesidad de reformas estructurales en todos los países para acelerar el proceso y tratar de aprovecharlo de la mejor manera: Los cambios que tenemos enfrente no suceden por accidente o por coincidencia, son cambios que no están siendo forzados por hechos o por eventos externos, sino que están siendo seleccionados en forma deliberada. Los gobiernos de todo el mundo han decidido dirigir sus economías hacia una nueva dirección; han estudiado sus políticas del pasado, el desarrollo que éstas tuvieron y han llegado a la conclusión de que el cambio es necesario, aunque los cambios específicos varían evidentemente de país a país. Sin embargo, el común denominador de todos ellos es un mayor papel del mercado y de los individuos que en él participan. Los líderes nacionales han reconocido, en países tan diversos como Estados Unidos y China, que el manejo de la economía por parte del gobierno es simplemente muy pesado. Han visto que el crecimiento económico disminuía por la supresión de los individuos y de la creatividad del sistema de mercado. Los líderes nacionales, tan diferentes como Deng-Tsiao-Ping, y Ronald Reagan, no solamente lo reconocen, sino que han demostrado valor y liderazgo para poder cambiar la dirección de sus políticas económicas en sus respectivos países.

Las palabras de Martin Feldstein fueron pronunciadas en un seminario internacional organizado por la Secretaría de Programación y Presupuesto en el verano de 1987. En los hechos, esta reunión aparentemente académica constituyó la plataforma ideológica para la candidatura presidencial del secretario del ramo, Carlos Salinas de Gortari.

Bajo el signo de la Globalización

Al iniciarse el gobierno de Carlos Salinas de Gortari tanto el papel que había jugado el nuevo presidente en la definición de la política económica de Miguel de la Madrid, como la composición de su gabinete económico, permitían suponer que el cambio estructural se profundizaría. Meses después de la toma de posesión de Salinas, Enrique Cárdenas Señaló: Como resultado de la crisis de 1982 las débiles estructuras económicas permitieron un cambio rápido y profundo, que ahora se encuentra en etapa de consolidación. La liberación comercial debe acompañarse de un cambio similar en los sectores tradicionales como la agricultura, para incrementar su productividad y aprovechar plenamente los recursos naturales de México. Se trata de hacer altamente competitiva la economía mexicana. Sin embargo, es de preocupar que los esfuerzos de modernización del gobierno de Salinas de Gortari aparentemente no incluyan cambios estructurales y ajustes a los derechos de propiedad en sectores tradicionales, los que se requieren con urgencia para el éxito de la nueva estrategia de desarrollo.

Efectivamente, ninguna de las grandes reformas llevadas a cabo por Salinas se anunció ni durante la campaña ni en el Plan Nacional de Desarrollo, presentado en 1989. La privatización de la banca se anunció al final del primer año de gobierno y comenzó a instrumentarse durante 1991. La negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte comenzó a partir de 1990. La reforma al artículo 27 constitucional se anunció a fines de 1991 y se instrumentó a partir de 1992.

Fue a partir del primer informe de gobierno del presidente Salinas y no de su toma de posesión, cuando comenzó a delinearse su programa de gobierno, cuando se refirió a la necesidad de que el Estado se centrara en lo que definió como sus compromisos básicos con el desarrollo social y habló de la contradicción entre Estado propietario y justiciero. Para ese momento ya se hablaba abiertamente de la transición mexicana de una economía cerrada a una abierta, de un Estado interventor a una economía de mercado y se llegó al extremo de calificar a las reformas económicas como comparables a las emprendidas por la Unión Soviética, solamente que en este caso se les consideró además como altamente exitosas.

Las elecciones intermedias de 1991 dieron un amplio respaldo al gobierno del presidente Salinas, quien aceleró la velocidad del cambio estructural. A pesar de ser realmente modesta, la incipiente recuperación económica que mostraba el país fue utilizada como un argumento adicional a favor de las reformas. Hacia el exterior, la experiencia mexicana fue presentada como un caso exitoso de modernización económica. En medio de la euforia uno de los personajes más influyentes del gobierno de Salinas, el controvertido José Córdoba Montoya, propuso en un seminario un decálogo de lecciones de la experiencia mexicana que fue publicado por la Revista *Nexos* en febrero de 1991. Diez eran las lecciones que José Córdoba consideraba factible extraer de la experiencia (muy exitosa en su opinión) mexicana: Saneamiento de las finanzas públicas. Desde el inicio de la crisis se puso énfasis en el ajuste del gasto público mediante recortes generalizados, que a partir de 1986 se volvieron más selectivos.

Política fiscal. Según Córdoba, la estabilización de la economía requería de un sistema impositivo eficiente, caracterizado por una amplia base gravable, bajas tasas marginales y un sistema eficaz que garantizara el cumplimiento de las obligaciones fiscales. En su opinión este objetivo se logró gracias a la reducción de las tasas impositivas, que generó incentivos para el cumplimiento voluntario.

Política de ingresos. Córdoba reconoció la existencia de factores inerciales en la fijación de precios y salarios que alimentaban la inflación, por lo que surgió la necesidad de complementar la disciplina fiscal y monetaria con una política de ingresos que rompiera con dichos factores y que se creó mediante los pactos, que representaron la adopción conjunta por parte del gobierno y de los sectores empresariales y obrero, de pautas básicas para controlar la evolución de los salarios, el tipo de cambio y otros precios clave.

Renegociación de la deuda externa. El cumplimiento de las obligaciones de México con sus acreedores internacionales fue, en opinión de Córdoba, un factor decisivo para poder obtener un trato privilegiado en la renegociación de la deuda. A principios del gobierno de Salinas, México obtuvo una renegociación que incluyó un menú de opciones para sus acreedores: descuentos de 35% sobre el capital, tasas de interés fijas preferenciales de 6.25% o nuevos préstamos. El efecto combinado de estas opciones fue una reducción significativa en el servicio de la deuda y en el principal, ya que solamente 12% de los acreedores concedió nuevos préstamos.

Liberación financiera. Según Córdoba, la liberación financiera tuvo lugar en el momento oportuno, cuando la volatilidad de la economía había disminuido tras el éxito de los sucesivos pactos y se realizó en dos etapas: la liberación de los mercados financieros y un conjunto de reformas institucionales. Según Córdoba, estas reformas garantizaban la adecuada regulación de los mercados financieros.

Liberación comercial. Para Córdoba, la apertura comercial fue fundamental para inducir la eficiencia macroeconómica y consolidar la estabilidad macroeconómica. Según él. "se buscaba sobre todo la mejor oportunidad para hacerla efectiva sin empantanarse en una instrumentación excesivamente gradual con pocos beneficios".

Simplificación administrativa y desregulación económica. Para reducir el tamaño y la presión sobre las finanzas públicas del excesivo aparato administrativo y para eliminar una fuente de ineficiencia y costos de transacción elevados para la actividad económica, se llevó a cabo tanto la supresión de procedimientos administrativos como la desregulación de varias actividades económicas.

Privatización de empresas. Este proceso persiguió dos objetivos fundamentales: incrementar la eficiencia económica al transferir al sector privado actividades para las que se considera que cuenta con mayor potencial de desarrollo, permitiendo al gobierno "centrarse en lo básico", así como fortalecer las finanzas públicas por los recursos extraordinarios obtenidos de la privatización y por la eliminación de subsidios a las empresas paraestatales.

Promoción de la inversión extranjera. La legislación anterior, que establecía varias restricciones a la inversión extranjera, fue sustituida por otra mucho más permisiva y sectores tradicionalmente reservados al capital nacional fueron abiertos a la participación extranjera.

Coherencia de la política económica. Para Córdoba, este conjunto de políticas da como resultado un programa coherente de cambio estructural, orientado a la instrumentación de un modelo capaz de recuperar el crecimiento sobre bases más firmes que el anterior.

Las diez lecciones fueron postuladas poco antes del clímax del sexenio, que se alcanzaría meses más tarde y después de las elecciones, cuando el presidente anunció la reforma del artículo 27 constitucional. Sin embargo, pocos documentos ofrecen una visión tan clara del programa de reformas y permiten al mismo su discusión a la luz de los resultados. El decálogo sirve para analizar las insuficiencias del cambio estructural:

Los errores en el proceso de privatización, asociados a la mala conducción de la política económica durante el año de 1994, provocaron la acumulación de pasivos contingentes que hoy representan la principal presión sobre las finanzas públicas.

Política fiscal. Ni la base gravable aumentó significativamente, ni el sistema impositivo es hoy más eficiente que en el pasado. Peor aún, se perdió una oportunidad histórica para realizar una reforma fiscal que hoy es más difícil de alcanzar, pero también más necesaria.

El pacto fue exitoso para abatir la inflación, pero el reparto de la carga del ajuste entre los distintos sectores que lo suscribieron fue inequitativo. En los hechos, representó la aplicación de toda la fuerza del presidencialismo mexicano para hacer que obreros y campesinos cargaran una vez más con la mayor parte del costo del ajuste, en menoscabo de los salarios reales. Por otra parte, la extensión excesiva del pacto creó las condiciones para que se agotara como mecanismo de concertación social y de administración concertada de la política económica.

La renegociación de la deuda interna fue sin duda exitosa en el contexto internacional de la época, pero el crecimiento de la deuda interna durante el sexenio de Salinas y la contratación de deuda de corto plazo hacia el final del sexenio volvió a colocar al país en una situación complicada para financiar sus obligaciones financieras.

Las instituciones creadas o reformadas para poder acompañar la liberalización financiera demostraron su insuficiencia con el estallido de la crisis de diciembre de 1994. Aún sin entrar en la discusión sobre la responsabilidad de los encargados de la política económica, es un hecho que la onda expansiva de la crisis se amplificó por la vulnerabilidad del sistema financiero mexicano, particularmente de la banca recién privatizada.

Como reconoce el propio Córdoba, el arbitraje internacional de precios, uno de los principales objetivos que persiguió inicialmente la apertura, dejó sentir sus efectos hacia el final del proceso de estabilización. En cambio, la manera en la que se llevó a cabo la apertura provocó una desarticulación del aparato productivo difícil de evaluar, dado que no contamos con una matriz de insumo producto que dé cuenta de los cambios ocurridos a partir de la apertura en las relaciones intersectoriales. En todo caso, la apertura abrupta solamente se justifica por razones políticas y no económicas, ya que han sido los países que se han abierto gradualmente los que han obtenido beneficios en el largo plazo.

La simplificación administrativa no redundó en un gobierno más eficiente, como lo demuestran las grandes áreas de ineficiencia que prevalecen en el mismo. Más aún, los procedimientos de presupuestación y asignación de recursos siguen siendo en esencia los mismos que prevalecían antes de la crisis y el ajuste.

Aunque se lograron avances significativos en esta materia, la falta de infraestructura y los bajos niveles de capacitación de la mano de obra, a los que Córdoba se refería como factores que reducían la capacidad del país para atraer mano de obra, siguen pesando debido a que no hubo ninguna estrategia para minimizarlos.

La inversión extranjera aumentó significativamente, sobre todo a partir de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio. Sin embargo, está por hacerse una evaluación acerca de la calidad, la permanencia y la penetración de esta inversión, así como el componente tecnológico asociado a la misma. Existen evidencias de que la inversión se canalizó más a la compra que a la generación de activos, y que no ha representado hasta ahora un cambio significativo en los patrones de transferencia de tecnología hacia México.

La coherencia de la política económica no resulta clara a la luz de los resultados. Ni la apertura estuvo acompañada de medidas complementarias para proteger y rearticular la planta productiva, ni el desmantelamiento institucional fue seguido de la ingeniería necesaria para llenar los vacíos que se crearon en sectores estratégicos como el campo, ni el saneamiento de las finanzas públicas estuvo acompañado de una reforma fiscal que le diera viabilidad en el largo plazo. Peor aún, los errores de política económica, las privatizaciones y la falta de regulación adecuada permitieron la acumulación de nuevos pasivos que no pueden atribuirse a los excesos populistas del pasado, a menos que se acepte que una de las formas más nocivas de populismo fue mantener un tipo de cambio sobrevaluado durante todo 1994.

Visto a la distancia, el decálogo muestra las líneas generales del cambio estructural, pero también sus graves deficiencias, producidas en parte por un inadecuado diagnóstico no solo de la crisis, sino del papel que el Estado había jugado históricamente en el desarrollo de México y de la fragilidad de los mercados debido a la proliferación de fallas por problemas de competencia y de información y a la persistencia de mercados incompletos, fallas del mercado que requerían diferentes tipos de intervención estatal. Se dio por sentada la existencia de un sector privado que llenaría los vacíos que dejaría el Estado al replegarse de actividades otrora consideradas como estratégicas y prioritarias. El resultado fue muy distinto y afectó a la eficiencia económica, a la capacidad de crecimiento de la economía y a la distribución del ingreso y los niveles de vida de los sectores más vulnerables.

La crisis que estalló en diciembre de 1994 y que se dejó sentir con una fuerza inusitada durante todo el año de 1995 provocó un encendido debate sobre sus causas, pero también trajo consigo una discusión sobre las reformas económicas. El presidente saliente y el entrante se enredaron desde entonces en una interminable feria de acusaciones sobre las causas y la naturaleza de la crisis. Para Salinas fue una crisis coyuntural provocada por el mal manejo de la política económica por parte del nuevo gobierno, en tanto que Zedillo señaló la existencia de factores estructurales agravados por malas decisiones de política económica de la administración anterior. El remedio propuesto no fue el cambio de rumbo, sino la profundización del cambio estructural. Se abandonó el mecanismo de concertación del pacto y se adoptó una política de flotación del peso frente al dólar. A la privatización del sistema de pensiones, medida que implica un elevado costo fiscal del que no se dijo nada en su momento, se prosiguió con la venta de puertos, aeropuertos y de las empresas públicas que el gobierno anterior no había vendido aún.

Los problemas estructurales que en su momento se adujeron como causa de la crisis no tenían que ver con las deficiencias del cambio estructural, sino con la realización de nuevas reformas. La insuficiencia del ahorro interno, se dijo en 1995, podría remediarse mediante una reforma del sistema de pensiones que incrementara el ahorro forzoso y lo colocara a disposición de los intermediarios financieros a través de un sistema de capitalización individual. La fragilidad del sistema financiero podría superarse acelerando la apertura para la participación de capitales extranjeros y con un nuevo marco regulador. Las corridas especulativas contra el peso podrían conjurarse mediante una política cambiaria de libre flotación. No hubo en cambio ninguna mención de las relaciones intersectoriales a partir de la apertura, de la desarticulación de cadenas productivas, de la composición de las importaciones y las exportaciones y del papel que estaba jugando la inversión extranjera en la modernización del aparato productivo. El simple hecho de no calcular la matriz de insumo producto desde la década de los ochenta o de no haber levantado el censo agropecuario del año 2000 ilustra la falta de interés por abordar estos aspectos del cambio estructural.

La recuperación del segundo quinquenio de la década de los noventa, aunque notable, no logró revertir los daños causados en varios sectores de la economía por la crisis de 1995 y mostró en cambio la volatilidad del nuevo ciclo económico mexicano: después de un crecimiento de casi 7% en el año 2000, la economía se paralizó durante 2001 y tuvo un desempeño muy pobre durante la primera mitad del sexenio del presidente Fox. Aún en 2004, cuando se alcanzó un crecimiento de 4%, todo parece indicar que fue una reacción al comportamiento de la economía norteamericana que no se mantendrá durante 2005. Esto obliga a abrir nuevamente el debate sobre el cambio estructural, ante la persistencia de los argumentos que insisten en condicionar el crecimiento del país a la aprobación de nuevas reformas estructurales, como en el pasado se hizo con la apertura comercial, los tratados de libre comercio, la liberalización de los controles a la inversión extranjera, la desregulación financiera y la privatización.

El problema no son las reformas en sí mismas, cada una de las cuáles deberá analizarse por separado y en su relación con las demás, sino la negativa a revisar la estrategia en su conjunto: la historia económica de México y de varios países latinoamericanos se resume en un conjunto de reformas que permiten relajar las restricciones al crecimiento cuando mucho durante un quinquenio, para caer nuevamente en una crisis o en el mejor de los casos una recesión, para salir de las cuáles se proponen nuevas reformas. No solamente es un problema de inestabilidad del ciclo económico internacional, que ciertamente existe, sino de mayor vulnerabilidad de las economías latinoamericanas por el tipo de reformas que se han adoptado y la manera en que se han instrumentado.

Las reformas avanzaron rápidamente en la reducción del tamaño del Estado vía la desincorporación de empresas públicas y la reducción de subsidios, en la desregulación comercial y financiera, en la simplificación administrativa, pero fueron muy lentas e insuficientes para reconfigurar un Estado capaz de cumplir con varias de las funciones mínimas en las que supuestamente podría profundizar gracias a la eliminación de aquellas que se consideraba que podía garantizar con mayor eficiencia el mercado. Fue así como a la privatización de empresas públicas no siguió la construcción de un marco legal y de las agencias públicas necesarias para garantizar una regulación eficiente ni de los servicios financieros ni de las comunicaciones. Tampoco se avanzó en la rápida sustitución de los mecanismos tradicionales de apoyo al campo mediante subsidios indirectos, políticas de precios, apoyos en especie y créditos blandos, por otros más modernos como los subsidios directos.

La reducción del gasto público tampoco se tradujo en una asignación más eficiente del gasto. Por el contrario, a pesar de que el gasto público recuperó el mismo tamaño que tenía al final del desarrollo estabilizador con relación al tamaño de la economía (entre 21 y 22 puntos porcentuales del PIB al finalizar el gobierno de Ernesto Zedillo) la asignación de recursos no mejoró significativamente y durante el gobierno del presidente Fox estos problemas se han evidenciado mediante un alarmante incremento en el sub-ejercicio del gasto. A pesar de los avances en la democratización del país, el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas de gasto público siguen siendo un área ignota para la mayor parte de los ciudadanos e incluso para los estudiosos de la materia. Las autoridades de la Secretaría de Hacienda gozan de márgenes de discrecionalidad que poco ayudan a transparentar las decisiones en materia de ejecución y evaluación del gasto, lo que contribuye a que exista una disposición marginal a pagar impuestos muy baja entre la población.

Desde que en 1962 Nicholas Kaldor realizó una evaluación del sistema fiscal mexicano para el secretario de Hacienda Antonio Ortiz Mena, en pleno desarrollo estabilizador, el gobierno mexicano tenía plena conciencia de que uno de los principales problemas que podían limitar el crecimiento económico de México era su endémica fragilidad fiscal. Al asumir la presidencia Luis Echeverría pareció que había llegado el momento de la gran reforma que permitiría incrementar los ingresos públicos y mejorar la función de redistribución que requería el país para reducir la concentración del ingreso mediante una agresiva política de gasto en desarrollo social, pero esta política no se sustentó finalmente en la reforma, que tuvo que ser pospuesta. El gobierno de José López Portillo fue el que más avanzó en la reforma fiscal, al sustituir el impuesto sobre ingresos mercantiles por el impuesto al valor agregado y al expedir la Ley de Coordinación Fiscal que sentó las bases de una nueva relación tributaria entre los gobiernos estatales y el federal.

México tiene niveles de recaudación escandalosamente bajos no solamente con relación al tamaño de su economía, sino dentro del contexto latinoamericano: por debajo incluso de la mayor parte de los países de Centroamérica. La razón hay que buscarla en el régimen de exenciones y privilegios que tradicionalmente ha caracterizado al sistema impositivo mexicano. El 45% del consumo total está exento, así como importantes actividades agropecuarias y el transporte de mercancías. El régimen fiscal de las grandes empresas les permite consolidar ingresos y eludir el cumplimiento de sus obligaciones fiscales. Frente a este panorama, el gobierno mexicano llevó a cabo una reforma fiscal durante los años ochenta que puso el énfasis en incrementar el impuesto al valor agregado y reducir el tiempo entre la actividad que causa el impuesto y el pago del mismo, pero durante el gobierno del presidente Salinas se llevó a cabo una reducción del impuesto al valor agregado y al impuesto sobre la renta que se pretendió compensar con una ampliación de la base de contribuyentes que no dio los resultados esperados. La crisis de 1995 obligó al presidente Zedillo a elevar nuevamente la tasa del impuesto al valor agregado de 10 a 15%, pero no hubo ninguna revisión significativa del impuesto sobre la renta.

La fragilidad fiscal del Estado mexicano se traduce en una recaudación tributaria muy baja incluso para el contexto latinoamericano. En el año 2000 fue de tan solo 11.2% del PIB. A esta recaudación los impuestos directos aportan únicamente 4.62% del PIB, en tanto que los impuestos indirectos contribuyen con 6.59% de los cuáles 3.27% corresponden a lo recaudado por el impuesto al valor agregado (IVA). En los últimos años no solamente no se han podido aprobar nuevos gravámenes, sino que se ha reducido la tasa del impuesto sobre la renta tanto para las empresas como para los individuos; en cambio, la dependencia de los ingresos petroleros sigue siendo demasiado alta. En 2003 los ingresos tributarios ascendieron únicamente a 10.1% del PIB y los ingresos petroleros del Estado mexicano ascendieron a 7.9% del PIB.

El gasto público ha oscilado durante el gobierno de Vicente Fox en torno al 22% del PIB, del cual se destina al pago de deuda y pasivos contingentes una tercera parte, proporción que tenderá a incrementarse en el futuro como consecuencia de la transición de un sistema de reparto a uno de capitalización individual para los trabajadores afiliados al Seguro Social y por diversos pasivos contingentes entre los que destacan los rescates bancario y carretero y los pasivos del sistema de pensiones de los trabajadores al servicio del Estado. De no llevarse a cabo una reforma fiscal en los próximos años, no solamente no será posible elevar el gasto social ni la inversión pública en infraestructura, sino que ni siquiera será posible mantener sus actuales niveles, a todas luces ya de por sí insuficientes. Tan solo el pasivo que representa la reforma del sistema de pensiones del Instituto Mexicano del Seguro Social llegará a demandar erogaciones anuales de cerca de 5% del PIB dentro de 25 años, sin contar los pasivos laborales del Estado mexicano con sus propios trabajadores.

La transición demográfica, ¿bono o pagaré?

Como resultado de la política de población adoptada por el gobierno mexicano a partir de 1974 y que constituye uno de los pocos ejemplos de políticas de Estado de los que podemos enorgullecer, la tasa de natalidad ha disminuido sensiblemente en México. Sin embargo, los contingentes que se están incorporando a la población económicamente activa pertenecen todavía a las generaciones nacidas durante los años de alto crecimiento demográfico. Esta es una de las causas más importantes de los desequilibrios que actualmente presenta la economía mexicana: el crecimiento desmesurado de la migración y del empleo informal ante la incapacidad del aparato productivo de generar suficientes empleos en el sector formal para absorber a la población que ha llegado a la edad de trabajar.

Los cambios que han tenido lugar en la pirámide demográfica mexicana determinan que entre el inicio del siglo XXI y su cuarta década México tendrá el coeficiente de dependencia (relación entre población dependiente y económicamente activa) más baja de su historia, de tal suerte que los demógrafos se refieren a esta circunstancia en principio favorable con el nombre de "bono demográfico". Sin embargo, esta situación será benéfica para la economía mexicana en la medida en la que ésta sea capaz de generar empleos para la población que estará en situación de demandarlos, ya que de lo contrario el bono demográfico se convertirá en una fuente de tensiones que puede traducirse en severos conflictos sociales si no hay capacidad de incorporar a esta población al mercado de trabajo.

Una de las características más notables que presenta hasta ahora el cambio estructural es una significativa reducción en la capacidad del sector formal de la economía mexicana para absorber mano de obra. Para los defensores de la tesis de que el cambio estructural no ha dado los resultados deseados porque requiere de una nueva generación de reformas la solución a este problema sería una reforma laboral que pusiera énfasis en la flexibilidad. Sin embargo, la respuesta también habría que buscarla en un análisis del tipo de actividades que se han visto estimuladas por la apertura y su contribución efectiva a la generación de empleos en el sector formal. La total carencia de una política industrial pone en evidencia la absoluta falta de previsión por parte del gobierno mexicano de los efectos que tendrían las reformas en la generación de nuevos empleos: los sectores que contribuyen más a la generación de los mismos, aquellos en donde predominan las micro, pequeñas y medianas industrias, han sido los más afectados por la competencia externa y la falta de políticas compensatorias. Si México no logra una base de crecimiento económico capaz de soportar la incorporación al mercado de trabajo de la población que demandará nuevos empleos durante las primeras cuatro décadas del siglo XXI, tendrá una población envejecida y empobrecida hacia el 2040.

A partir de mediados de los años ochenta, México ha hecho un enorme esfuerzo de cambio estructural de su economía destinado a redefinir los términos de su inserción internacional: como se diría un poco después, a “globalizar” a la nación. En estos años, aunque de forma paralela y tortuosa, también adquirió una celeridad creciente el proceso de democratización del Estado que había arrancado a fines de la década de los años setenta bajo la iniciativa y el control estatales, para luego registrar una participación progresiva de partidos y grupos políticos y sociales, de los empresarios a los intelectuales y a un número siempre en aumento de ONG's, animados por lo que luego pudo denominarse un abierto “reclamo democrático”.

En el año dos mil, estos procesos de cambio político y económico desembocaron en una auténtica celebración. No sólo se registraba por primera vez en casi dos décadas un crecimiento económico de alrededor del 7% acompañado de reducidas tasas de inflación, sino que se mantenía una notable estabilidad cambiaria y se lograba una confianza generalizada, interna y externa, en la estabilidad financiera, un escenario totalmente opuesto a los que habían acompañado los cambios de gobierno desde 1976, cuando México entró en una nueva fase de inestabilidad financiera, devaluación y alta inflación que se agudizó tras la irrupción de la gran crisis de la deuda externa en 1982.

El país parecía haber superado la “maldición sexenal” que había marcado su evolución en el último tercio del siglo XX. Lo más significativo de este gran final del siglo XX mexicano, fue que la recuperación de la economía tuvo lugar en un contexto de vertiginosa globalización económica a la que acompañaba la afirmación creíble de un marco democrático. Esta credibilidad se confirmó en julio del 2000, cuando ganó la presidencia de la República el Partido Acción Nacional con Vicente Fox a la cabeza, después de casi setenta años de gobiernos “revolucionarios” que habían configurado un régimen político de partido “casi único”.

El cambio económico globalizador, se concreta en una nueva composición y magnitud de las ventas externas de México, que para el último año del siglo superaban los 160 mil millones de dólares. En conjunto, se estima que las exportaciones representan poco más del 30% del PIB mexicano (15% antes del TLCAN), y que el coeficiente de comercio exterior (exportaciones más importaciones sobre el PIB) es cercano al 60% y casi el doble de lo que era antes de 1994. La mayor parte del comercio exterior se da con América del Norte (poco más de 250 mil millones de dólares en 2002), mientras que, con el resto del mundo, con excepción de Asia, registra crecimientos mínimos. Si bien no existe libre comercio con Asia, las importaciones provenientes de esta región han crecido con rapidez en tanto que las exportaciones se estancan (cerca de 30 MMD contra menos de 5 MMD).

A la vez, el país ha superado la estrecha dependencia de la exportación de petróleo crudo que lo aquejaba en los años ochenta: la factura petrolera externa representaba casi el 60% de las exportaciones en 1980; en 2002 era de sólo el 9%. La apertura comercial y financiera realizada a partir de 1987, junto con el aumento sustancial de los flujos de la IED orientados sobre todo a la manufactura de exportación y la maquila, impulsaron una reconfiguración de la geografía económica y humana de México, con la aparición impetuosa de núcleos industriales exportadores en el norte y el centro norte del país, los que aumentan su participación las actividades productivas complejas y con una relativa sofisticación tecnológica. El valor total de la inversión extranjera directa ascendió a fines del siglo a un nivel superior a los ciento veinte mil millones de dólares, cuando en 1993 era cercana a los veinte mil millones de dólares.

Por su parte, la alternancia en la Presidencia de la República acaparaba la atención y el interés internacional, y traducía las expectativas políticas en confianza financiera. De esta manera, la sintonía entre el cambio económico y el político permitía presumir que México recuperaba el círculo virtuoso de crecimiento con estabilidad que décadas atrás había llevado a muchos a hablar de un "milagro mexicano".

Pronto, sin embargo, los caminos sinuosos y la volatilidad de la globalización a la americana en la que México se embarcó desde mediados de los años ochenta, mostraron su peor cara y empezaron a desplegar una dialéctica negativa que de entrada se expresó en una nueva y larga recesión, en sintonía estrecha con la recesión en Estados Unidos pero con mayor crudeza que en ese país. A su vez, la democracia naciente inició un recorrido difícil con un gobierno sin mayoría en el Congreso y por los senderos adversos que le heredaron decenios de un sistema autoritario "incluyente", cuyos tejidos corporativos y vicios en el uso y el abuso del poder requerían operaciones delicadas y peligrosas de ingeniería institucional que no se abordaron en su momento.

Junto con las dificultades propias de todo "gobierno dividido", el Presidente Fox tuvo que encarar los cambios abruptos que el 11 de septiembre de 2001 impuso en la estrategia internacional de Estados Unidos. Para el "gobierno del cambio", como gusta llamarlo el Presidente Fox, muchas cosas habían cambiado y debían cambiar con la llegada de la democracia y de la alternancia en el poder, pero la profundización de la relación especial lograda con Estados Unidos a partir de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), debía mantenerse como una pieza clave para la consolidación de las mudanzas económicas y políticas que el gobierno de Fox esbozó en su toma de posesión y, unos meses después, en su Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

El cambio estructural en México estuvo guiado, desde el principio, por una posición doctrinaria consistente con la ortodoxia económica, respondió claramente a ciertos intereses económicos nacionales y extranjeros, pero nunca se basó en un análisis objetivo ni de los aciertos y deficiencias de la estrategia de desarrollo anterior, ni mucho menos de las posibilidades reales de aplicación de la nueva estrategia a la realidad económica y social mexicana. Las insuficiencias del modelo son atribuibles a este vicio de origen y no a las reformas que faltan para profundizar el cambio estructural, como se ha argumentado de unos años a la fecha. Más aún, es posible afirmar que tratar de persistir en la misma dirección sin reconocer las insuficiencias del modelo y sin intentar una evaluación objetiva de sus resultados solamente incrementará la vulnerabilidad de la economía mexicana.



La evaluación del cambio estructural se impone como una tarea necesaria para revisar la actual política económica y para cuestionar muchas de las certezas inamovibles sobre las que se ha construido el discurso oficial. Pero también es importante identificar los costos y los beneficios del cambio estructura y por supuesto, a sus damnificados y a sus beneficiarios, para poder comprender la constelación de intereses que hizo posible que una visión tan parcial de la historia y de la realidad económica de México se impusiera sin aceptar ni siquiera como hipótesis la posibilidad de corregir el rumbo en aquellos renglones del cambio estructural que son a todas luces deficitarios. No se trata de volver al pasado, como tendenciosamente se afirma cuando se trata de descalificar las críticas a la política económica, sino de comprender ese mismo pasado para poder superar su pesada carga de sobre determinación ideológica que mantiene entrampada la búsqueda de un nuevo modelo de desarrollo, que partiendo de las restricciones evidentes que nos impone la globalización, nos permita explorar caminos más acordes con nuestras realidades y nuestras necesidades.

El primero de estos desafíos es la consecuencia del éxito de la política demográfica adoptada por el Estado mexicano en 1974. A partir de entonces, México entró en una más de sus transiciones demográficas que ahora se concreta en la disminución sustancial de la dependencia demográfica y el predominio dentro de la pirámide poblacional de los jóvenes adultos.

Lo anterior significa que anualmente se incorporan a la edad de trabajar cerca de 1,200,000 mexicanos, la mayoría de los cuales no tiene acceso hoy a la educación media superior y superior y, consecuentemente, aumenta las filas de la población económicamente activa. Esta dinámica, como hemos dicho, choca frontalmente con la incapacidad de la economía para crear empleos formales, que no ha rebasado en los años del cambio estructural la cifra de los 400 000 empleos al año. De aquí la explosión del empleo informal y precario, por un lado, y la extensión del universo del trabajo no asegurado en el que tienden a concentrarse los mexicanos más jóvenes.

La perspectiva es ominosa: junto con los hombres y las mujeres jóvenes que buscan empleo, se mantienen las generaciones nacidas durante los años de alto crecimiento demográfico. Sin una correspondencia adecuada en el mercado de trabajo formal, lo que se tiene son desequilibrios formidables: un crecimiento desmesurado de la migración y del empleo informal y un horizonte de pobreza, pero ahora, en la mitad del siglo XXI, poblado por viejos. De este presente y sus tendencias amenazadoras se desprende una conclusión portentosa: México tiene que recuperar la noción de una agenda para el desarrollo que le permita, después de casi veinte años de esfuerzos y sacrificios por "globalizar a la nación", pasar a "nacionalizar la globalización". Un gran proyecto de política industrial destinado a internalizar la apertura externa, mediante la creación de nuevos eslabonamientos industriales congruentes con los dictados de la propia apertura. junto con una promoción en gran escala de la pequeña y mediana empresa, deberían ser las piedras miliars de este proyecto, para poder entonces inscribir racionalmente las reformas laborales de tercera o cuarta generación que se plantean como indispensables para modernizar un mercado laboral segmentado en extremo y dominado por la informalidad.

Lo anterior lleva de la mano a plantear una revisión de la estrategia económica internacional adoptada en los noventas del siglo pasado y convertida en rutina corrosiva en los primeros años del siglo actual. La pauta la marca sin duda el TLCAN pero también las evoluciones recientes de la economía política internacional, la ascensión de China como gran mercado del mundo y el desplazamiento relativo de México en el comercio exterior estadounidense, en especial de manufacturas ligeras provenientes de la maquila. También deberían jugar un papel crucial en esta revisión los saldos en exceso negativos del comercio exterior de México con Asia y América Latina, junto con la mediocre experiencia de las relaciones con la Unión Europea. El multilateralismo que se reclama en la política internacional y quiere revitalizarse en la ONU, tiene que encontrar una correspondencia dinámica en la estrategia económica internacional.

Trazar una senda de expansión sostenida supone profundizar las relaciones con el resto de América del Norte, ahora en un marco de diversificación dinámica de la globalización mexicana. Implica buscar un "nuevo trato" con las empresas transnacionales ya instaladas en México o por venir, que contemple explícitamente una renovación eficiente de la integración productiva de México con propósitos de desarrollo y empleo. Supone, por último, pero no al último, dar un paso ambicioso en las relaciones financieras para constituir un acuerdo monetario norteamericano que "corone" la relativa estabilidad externa lograda con grados de libertad monetaria consistentes con tasas de crecimiento más altas y sostenidas.

La perspectiva de México hasta la entrada de la segunda mitad del siglo está marcada por el estado de su juventud. Sin empleo la migración al norte parece ser la única salida racional desde el punto de vista económico para darle algún contenido nacional a la globalización. La migración neta sobre todo a Estados Unidos llega o rebasa los 400 000 mexicanos al año, el doble de lo que se registraba en 1980 y las remesas de los trabajadores en el exterior llegarán este año a los 15 mil millones de dólares, cifra superior a los ingresos por exportaciones petróleo y al promedio de la inversión extranjera directa. La contraparte de estos flujos está en las aportaciones crecientes de la mano de obra al PIB americano, estimadas por algunos es un porcentaje superior al 4%; también en el hecho de que los emigrantes tienden a ser jóvenes urbanos, con cierto grado de educación y capacitación o de plano egresados de los centros universitarios. El balance global de estos intercambios puede probarse negativo si se les analiza globalmente.

Desde estos miradores, resalta un hecho vital de la economía política de la globalización mexicana que no suele calibrarse adecuadamente: la debilidad política y fiscal del Estado. Sin una recomposición radical de sus pautas financieras y de sus estructuras de gasto, el Estado no podrá capear las tormentas de su demografía política ni presentarse como un interlocutor eficaz en las rondas por venir para la construcción de un nuevo orden que sea efectivamente global a la vez que progresivamente democrático.

D ESCALABROS Y **DESAFÍOS DE LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO**

08

**HACIA UN NUEVO BALANCE DE LA POLÍTICA
SOCIAL EN MÉXICO**

DESCALABROS Y DESAFÍOS DE LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO

José Narro Robles⁹

David Moctezuma Navarro

Introducción

“México es el país de la desigualdad. Acaso en ninguna parte la hay más espantosa en la distribución de fortunas, civilización, cultivo de la tierra y población”. Así lo percibió Alejandro de Humboldt en su Ensayo político sobre el reino de la Nueva España quien agregó: La capital y otras muchas ciudades tienen establecimientos científicos que se pueden comparar con los de Europa. La arquitectura de los edificios públicos y privados, la finura del ajuar de las mujeres, el aire de la sociedad; todo anuncia un extremo de esmero que se contrapone extraordinariamente a la desnudez, ignorancia y rusticidad del populacho. Esta inmensa desigualdad de fortunas no sólo se observa en la casta de los blancos (europeos o criollos), sino que igualmente se manifiesta en los indígenas.

No puede sorprender entonces el enérgico llamado de Morelos, a principios del siglo XIX, en los Sentimientos de la Nación, a atemperar los excesos registrados en la indigencia y la opulencia.

⁹ Narro Robles, José, Navarro, David Moctezuma. En: Revista problemas del desarrollo. Vol. 174. No. 44, julio-septiembre del 2013. Págs. 9-34

Queda claro que la desigualdad en México es un problema histórico estructural de larga data, al que no se le ha encontrado solución a lo largo de los siglos. Las grandes transformaciones nacionales, los avances en todos los órdenes, incluyendo los políticos, no han logrado abatir el lacerante problema social de la desigualdad, que se expresa en la marginación, exclusión y pobreza de millones de mexicanos. Las políticas públicas instrumentadas para abatir la pobreza, al menos de la Revolución mexicana a la fecha, tampoco han logrado resolver nuestro gran problema de origen.

Desigualdad y pobreza van de la mano, pero no son lo mismo. El concepto de desigualdad económica, que da pie a la desigualdad social, alude a la forma en que se reparten la riqueza y el ingreso nacional entre los diversos sectores de la población. La pobreza representa, por su parte, la carencia de ingresos suficientes, pero también de bienes y servicios, y puede llegar incluso al extremo de expresarse como la imposibilidad de obtener los alimentos necesarios para vivir.

En la actualidad, en México, hay más de 50 millones de personas en situación de pobreza por ingresos. De ellos, según algunas estimaciones, 13 millones viven en condiciones de pobreza extrema, situación que acompañada de niveles elevados de desnutrición pueden incluso conducir a la muerte de quienes la padecen. Aunque parezca increíble, según las cifras de mortalidad, en 2010 fallecieron 8 699 mexicanos debido a la desnutrición; en muchos de estos casos la pobreza extrema fue la causa. Durante los últimos 10 años estas cifras no se han modificado sustancialmente, por lo que se puede sostener que en la primera década de este siglo ocurrieron más de 85 000 defunciones por esta causa.

En lo que respecta a la desigualdad, en escala mundial, ocupamos el lugar 108 entre 134 naciones cuando se mide con el índice de Gini. En esta clasificación nos encontramos sólo a 26 lugares de la nación más desigual del mundo, que es Haití, y a 107 de Suecia, que es la de menor desigualdad en la distribución del ingreso. En la OCDE, en 2009, año más reciente para el que se cuenta con información que permita hacer comparaciones, México se ubica como el segundo país con mayor desigualdad, sólo después de Chile.

Somos, sin duda, una de las naciones más desiguales del planeta, aunque no de las más pobres; en México coexisten dolorosamente los extremos de esa condición. Para resolver este problema hay que aceptar que requerimos producir más riqueza, pero, sobre todo, distribuirla de mejor manera y eliminar la pobreza extrema, debemos esforzarnos más para cambiar una realidad secular.



Sabemos que tiene una amplia trayectoria en nuestro país, tanto por la diversidad de programas como por el volumen de los recursos asignados. Los programas y estrategias para combatir la pobreza, la desigualdad y la marginación social han sido diversos en sus enfoques y en sus alcances.

El abordaje de la problemática social ha incluido los ámbitos federales, estatal y local; los enfoques de los programas han sido integrales, parciales o sectoriales; los alcances han ido de lo universal a lo focalizado, pasando por lo regional, y las orientaciones han sido rurales o urbanas. Por supuesto que no han faltado las perspectivas étnicas o de género en algunos de estos programas.

A pesar de que la pobreza y la desigualdad son problemas históricos con orígenes estructurales, hasta la década de los años setenta del siglo pasado, en el contexto de una brusca caída de la producción agrícola y de la crisis del modelo de sustitución de importaciones, es cuando se instrumenta una política social específicamente diseñada para combatir la pobreza extrema, sobre todo en el ámbito rural.

Entre los primeros programas contra la pobreza no era posible encontrar un planteamiento integral y consistente en materia social. Esto sucedió cuando se orientaron precisamente a atender a los grupos rurales más pobres y marginados, como fue el caso del Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural en 1973, y de las diversas acciones de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar) en 1977.

En la década de los ochenta prevaleció esa perspectiva y con el propósito de resolver la pobreza alimentaria de los grupos más pobres, en 1980 se creó el Sistema Alimentario Mexicano (SAM). Otro instrumento que operó en 1982 en este mismo sentido fue el Ramo 26 del presupuesto federal, denominado “de desarrollo regional”. Más tarde, en diciembre de 1988, se estableció el Programa Nacional de Solidaridad.

En la última década del siglo pasado tomó auge un enfoque centrado en las personas, que pretendía ser integral. Las estrategias más destacadas en esta materia fueron el Programa de Educación, Salud y Alimentación, mejor conocido como Progresá, que funcionó entre 1997 y 2002, y el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, que lo sustituyó este último año. El Seguro Popular y el Seguro Médico para una Nueva Generación son las acciones más recientes del gobierno federal y, por supuesto, tienen énfasis en salud.

En el ámbito local destaca, entre otros, el Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 años residentes en el Distrito Federal, creado en 2003. De igual forma, el actual gobierno federal ha puesto en marcha el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre (Sin Hambre) que se aplicará en 400 municipios donde se concentran 7.4 millones de los cerca de 13 millones de personas que padecen pobreza alimentaria.

El financiamiento de éstos y muchos otros programas sociales ha requerido cuantiosos y crecientes recursos públicos. Para dar una idea aproximada del presupuesto invertido, destacaremos que sólo entre 2000 y 2012, el gasto federal para combatir la pobreza sumó más de 2.6 billones de pesos.

La política social en México, además de ser incapaz de aminorar las diferencias económicas y sociales, tampoco ha reducido de manera sustancial los altos niveles de pobreza. Las personas en situación de pobreza y pobreza extrema antes y después de dichas transferencias que la población en estas condiciones recibe por parte del gobierno. Como se puede observar, el grueso de la población permanece en pobreza aun después de dichas transferencias. La reducción más amplia (16%) corresponde a la población rural en condiciones de pobreza extrema. En otras palabras, sólo una pequeña fracción de personas en pobreza logra escapar de esa condición como resultado de las distintas transferencias gubernamentales.

No obstante, la diversidad de programas y los cuantiosos recursos destinados a combatir la pobreza, la mayoría de las mediciones nacionales e internacionales ubican a nuestro país entre las naciones con un problema en la materia y con altos niveles de desigualdad.

Más aún, las cifras oficiales sobre pobreza extrema parecen indicar que las políticas de “desarrollo social” y “superación de la pobreza” no han sido capaces de revertir su crecimiento.

El aumento de la pobreza agudiza, inevitablemente, la desigualdad social. En efecto, la desigualdad en la distribución del ingreso en nuestro país no se ha modificado de manera significativa en los últimos 50 años. Entre 1963 y 2010 el valor del coeficiente de Gini se redujo apenas 6%.

La realidad indica que hay una exigua mejoría en la distribución del ingreso para el conjunto de los hogares mexicanos en casi medio siglo. Además, como es de esperarse, prácticamente no tuvo efecto en 10% de los más pobres que siguen teniendo casi la misma participación en la distribución del ingreso nacional.

La desigual distribución del ingreso origina también inequidad en el acceso a servicios básicos, como los educativos o los de salud. Más aún, la condición de pobreza se refleja en los niveles de alimentación, desnutrición y alta propensión a enfermedades de los individuos, lo que a su vez genera menor rendimiento, ausentismo y deserción escolar. Todo ello inevitablemente repercute en la deficiente capacitación, en las posibilidades futuras de empleo y en obtener actividades mejor remuneradas que posibiliten la superación de las condiciones de pobreza.

Es claro que, en el contexto de un limitado crecimiento económico, de la restringida creación de empleos y de los bajos ingresos de la mayoría de la población, así como de una alta concentración de oportunidades y de ingreso, la pobreza y la desigualdad tienden a crecer. Las políticas aplicadas y la inversión de cantidades importantes de recursos públicos han sido poco exitosas.

Como se pudo apreciar en el cuadro 1, tan sólo en los últimos 12 años se multiplicaron en 2.7 veces los recursos anuales destinados a la política social, en cambio el número de pobres aumentó en cinco millones de personas en este periodo. Es obvio que las políticas públicas para abatir la pobreza no han cumplido su cometido.

La concentración de la pobreza también tiene una expresión territorial. En el país hay 2 456 municipios, los cuales constituyen las células del pacto federal. En casi la mitad de ellos, más precisamente, en 1 222 municipios, más de 70% de su población vive en situación de pobreza. Puede afirmarse que en 40% de los municipios mexicanos se concentra 87.3% de la población pobre.

Las diferencias en el nivel de vida de los municipios pueden ser abismales, por ejemplo, el municipio con mayor proporción de población pobre se encuentra en Oaxaca y corresponde a San Juan Tepeuxila y el que tiene menos se localiza en el Distrito Federal y corresponde a la delegación Benito Juárez que, aunque no es jurídicamente un municipio, puede considerársele como tal en este tipo de comparaciones. En el primero, 97.4% de su población vive en condiciones de pobreza y, en el segundo, apenas 8.7 por ciento.

La desigualdad por municipios o delegaciones es notable. En el Índice de Desarrollo Humano Municipal (IDH) en México, elaborado por la oficina mexicana del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 2004, se veía que la delegación Benito Juárez contaba con un IDH de 0.951, lo que la ubicaba como el municipio más desarrollado del país, y el menos desarrollado era Cochoapa, en el estado de Guerrero, con un IDH de 0.43. El de la Benito Juárez era, en el nivel municipal, el más alto de los países de la OCDE, en contraste, el de Cochoapa era el más bajo de todos los países que integran esta organización. Sin duda, México sigue siendo el país de la desigualdad.

La principal característica de ésta es que se trata de un fenómeno que, si bien no es nuevo, sí es grave y afecta a un gran número de mexicanos. Otra más es que la pobreza tiende a ser aún más acentuada y generalizada en comunidades rurales y predominantemente indígenas. En cambio, en los municipios que no lo son y en la medida en que el tamaño poblacional aumenta, los niveles de pobreza y el número de carencias promedio disminuyen de manera importante.

Otra de las características de la pobreza en México son las enormes diferencias que hay entre comunidades rurales y urbanas. Si bien tampoco son nuevas, representan un problema importante, en particular si consideramos que según el INEGI, en el año 2010 alrededor de 23.1% de los habitantes vivía en comunidades con poblaciones menores a los 2 500 y alrededor de 40% en comunidades de 15 000 habitantes o menos.

A continuación, se contrastan los datos sobre pobreza en comunidades rurales y poblaciones urbanas. Aquí podemos observar que casi 65% de la población rural vive en alguna condición de pobreza, es decir, viven oprimidas 17 millones de personas, de las cuales alrededor de 6.3 millones padecen pobreza extrema. Datos contrastantes con la población urbana donde, a pesar de ser considerablemente más numerosa, la pobreza se manifiesta en menor proporción: 40.5%, del cual alrededor de 15.5% experimenta condiciones de pobreza extrema.

Dicho de otro modo, mientras que en las áreas rurales 40 y 24 personas de cada 100 viven en pobreza y pobreza extrema, respectivamente, en las zonas urbanas las cifras son de 34 y seis. Conviene destacar que a pesar de que la población urbana rebasa a la rural de manera importante, con una proporción de 3.3 a 1, el número de pobres extremos en el ámbito rural supera a los que viven en las zonas urbanas.

Como se puede observar, los valores que ocupa la población rural en todos los indicadores son mayores que los de la población urbana, las únicas excepciones corresponden a los indicadores de población no pobre y no vulnerable, y población vulnerable por ingresos. Esta última se refiere a quienes tienen ingresos por debajo de la línea de bienestar, pero sin carencias sociales, y dado que en las comunidades rurales 93.6% de la población vive al menos con una de seis carencias sociales, el valor de este indicador para el medio rural es de sólo 1.1 por ciento.

De manera más específica, en el cuadro 6 se observa que los niveles de rezago educativo son el doble entre las poblaciones rurales respecto de las urbanas, que alrededor de 82% de las primeras no tienen seguridad social, en contraste con el ya elevado 54% de las segundas; que en cuanto a la falta de acceso a servicios básicos de la vivienda, la proporción rural-urbano es mayor de 6:1; que la cantidad de individuos con ingresos menores a la línea de bienestar mínimo en el medio rural es más de dos veces aquella de la población urbana, y así sucesivamente con el resto de los indicadores.

Finalmente, los distintos indicadores de pobreza y carencias utilizados anteriormente, pero en términos del tamaño poblacional del municipio clasificado en: poblaciones menores a los 2 500 habitantes; entre 2 500 y 15 000 habitantes; entre 15 000 y 100 000; entre 100 000 y un millón, y los de un millón y más de habitantes. Resulta notable que en la medida en que el tamaño poblacional del municipio aumenta, las condiciones de pobreza y de carencias disminuyen de manera importante, a excepción de la pobreza moderada en la que municipios de tamaño intermedio tienen los mayores porcentajes.

Hoy más que nunca es necesario revisar y ajustar la política social en el marco de una nueva estrategia de crecimiento económico con equidad social. La prioridad en nuestro país no puede seguir siendo el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos. Tampoco hay que descuidar esos equilibrios, esto es obvio, pero ellos no pueden ser más importantes que el bienestar colectivo y la propia estabilidad social; los equilibrios fiscales no pueden tener prioridad sobre los desequilibrios sociales.

Desde luego es posible encontrar congruencia entre el desarrollo económico y social con la estabilidad macroeconómica. Si otros países lo han logrado, ¿por qué no podemos hacerlo nosotros? Lo cierto es que no hemos alcanzado el punto en que se haga posible el equilibrio macroeconómico, bajas tasas inflacionarias, déficits públicos manejables, buenos ritmos de crecimiento económico y el mejoramiento real de los indicadores de bienestar social.



La desigualdad en el ingreso origina disparidades en el acceso a los servicios básicos. Esto sucede incluso en aquellos que tienen un mayor efecto igualador, como son la educación y la salud. La desigualdad y la pobreza se transmiten con frecuencia de generación en generación, en particular cuando no interviene el Estado. Para ello conviene tomar en cuenta el informe que sobre el combate a esos males publicó en 2010 el Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD, por sus siglas en inglés) en el que se proponen siete lineamientos: El crecimiento que genere empleo productivo. La elaboración de políticas sociales integrales. El combate frontal a los altos niveles de desigualdad. La puesta en práctica de programas gubernamentales efectivos que sean evaluados. El fortalecimiento del sistema político y democrático. El reconocimiento de distintos mecanismos para el combate a la pobreza y la desigualdad. El alineamiento de las políticas sociales y económicas con los arreglos institucionales y políticos que generen la articulación de todos los actores y elementos.

La desigualdad es un problema ético que, en su dimensión actual, se convierte en un serio obstáculo para el desarrollo. Sin duda es necesario ajustar y modificar el modelo de desarrollo que se ha seguido en el país. En dichos ajustes la educación, la ciencia, la tecnología y la innovación deben ser parte fundamental. La transmisión, conservación y creación de nuevos conocimientos es la base sobre la que se construyen los sistemas económicos exitosos. El conocimiento es uno de los factores de la producción, con una relevancia pocas veces vista en la historia de la humanidad.

La educación en particular tiene un efecto de nivelación social, lo cual es toral en sociedades como la nuestra, caracterizada por profundas, históricas y abismales desigualdades.

Es hora de reconocer que la solución de los grandes problemas nacionales requiere del diseño de nuevas políticas públicas. Necesitamos otros enfoques y nuevas perspectivas que rompan con las inercias y los dogmas que nos frenan. La creación de empleos en el medio rural y en las colonias populares debe ser una de las principales estrategias que, sumada a la atención a la salud, la educación y la alimentación, puede dar mejores resultados.

El país necesita volver a crecer de manera suficiente, porque el crecimiento económico sostenido es necesario para mejorar los niveles de vida de la sociedad. No debemos olvidar que el fin último y más importante de una economía no puede ser otro que mejorar los niveles de vida generales. Necesitamos un modelo de desarrollo capaz de generar crecimiento económico, reducir las desigualdades, fomentar la cohesión social e insertar a nuestro país en la economía y la sociedad del conocimiento. Requerimos un modelo de desarrollo con sentido social y humano.

Para ello, sin duda, es imperativo impulsar una política fiscal que promueva la distribución justa de la carga impositiva. Quien no contribuye, debe hacerlo, y quien tiene más, debe contribuir más al desarrollo del país. Ha llegado el momento de atender algunos de los problemas de siempre. La pobreza y la desigualdad son parte de ellos y la estrategia debe partir de un modelo de desarrollo distinto y de políticas públicas en materia social. Ese es el desafío.

LA POLÍTICA SOCIAL DE LA CUARTA TRANSFORMACIÓN EN MÉXICO

09

HACIA UN NUEVO BALANCE DE LA POLÍTICA
SOCIAL EN MÉXICO

Manuel Martínez Espinoza¹⁰

El régimen de política social en México

Como se ha asentado en la bibliografía especializada, la política social no versa únicamente sobre programas para atender la pobreza, sino que su alcance es más extenso. En una definición connotativa, política social puede entenderse como el entramado institucional de postulados epistemológicos y metodológicos que se despliegan en leyes, organismos, planes y recursos diversos (humanos, financieros, tecnológicos, etc.) con el objetivo prioritario de atender las cuestiones inherentes al bienestar de los distintos segmentos de la población, pero que también incluye metas relacionadas con la estabilidad del sistema político y las correcciones a las ineficiencias del sistema económico.

¹⁰ Martínez Espinoza, Manuel I. La política social de la cuarta transformación en México. En: Revista de Ciencia Política. No. 55, marzo del 2021. Págs. 121-142

Como lo formuló Jennifer Pribble, cuando ese entramado funciona como un sistema de concepciones, instrumentaciones e implementaciones, se puede denominar como un régimen de política social. El concepto de régimen de política social es apropiado, tanto contextual como metodológicamente, para identificar el paquete de políticas de protección social y combate a la pobreza en América Latina. Y ello es así por un lado porque en la región no hay un modelo homogéneo de Estado de bienestar del tipo de los países desarrollados, y por otro porque el término permite abordar la compleja trama de interacciones que establece el Estado con la sociedad, antes que la trama de interacciones entre esferas.

En el caso de México se pueden identificar inercias, modos y esquemas que, contruidos, preservados y ahondados históricamente, permiten asegurar que ostenta un tipo de régimen de política social con fundamentos que estructuran su funcionamiento. Dicho régimen de política social en México tiene su elemento fundacional en la Constitución política promulgada en 1917, donde se reconoció la salud, la educación y la seguridad social como derechos sociales básicos que los poderes públicos tenían la obligación de hacer válidos, por lo que es «mediante este marco normativo-institucional que se fundan las bases de una estructura formal para impulsar el desarrollo social bajo responsabilidad estatal.

Ese fundamento legal y normativo sustentó la instauración del régimen de política social posrevolucionario que, en correspondencia con el contexto de su creación, se aglutinó a un modelo de nación y a instituciones políticas nacientes, de manera que la política social en su formación coadyuvó también a los rendimientos políticos, sociales y económicos de las clases gobernantes.

Gracias a esa dinámica, el régimen de política social mexicano incluyó y extendió cuatro condiciones que han determinado su desempeño y resultados. La primera condición es que las instituciones fundantes adoptaron el enfoque de desarrollo prevaleciente en la época de la segunda posguerra en la región, el cual concebía que el modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) resultaba suficiente para el bienestar de la población. La idea central era que dicho modelo aportaría mercado, infraestructura y empleos, por lo que las demás instituciones tendrían que apoyarlo. Esta noción derivó en el entendimiento de la política social como paliativo de las políticas económica, financiera y hasta laboral. Por ello, desde su origen, las instituciones y programas del ámbito del desarrollo social se supeditaron al paradigma económico.



A partir de ese condicionamiento central donde la política social respaldó el proyecto de industrialización, las estrategias, instituciones y programas sociales se centraron en los grupos que apoyaron el proyecto económico del régimen político, por lo que los beneficios sociales a excepción de la educación se vincularon al trabajo asalariado. Esto ocasionó que se excluyeran a los segmentos que no cumplían con dicha condición: mujeres y hombres pobres en el ámbito urbano con trabajos informales, gente del campo e indígenas. Así, la edificación de la protección social en México no se «relacionó con la categoría de ciudadano, sino de empleado.

La tercera condición fue su alineamiento con el sistema político, pues los beneficios sociales fueron distribuidos privilegiando a los sectores organizados que coadyuvaban a la estabilidad del régimen político partido político hegemónico, sindicatos y confederaciones oficiales, con lo que se generó un «pacto de dominación. De esta forma, las instituciones públicas de desarrollo social fueron «el soporte ideológico y material de legitimidad de los gobiernos. Dada su lógica de intercambio clientelar con grandes grupos, el régimen de política social ha sido incluso clasificado como de corporativismo estratificado.

El cuarto condicionamiento fue la deficiente planeación, especialización y articulación de las numerosas acciones de política social, lo que se evidencia en que en muchos casos primero se desarrollaron las instituciones y después se codificaron los derechos). Así, las políticas sociales en el periodo posrevolucionario tuvieron un tratamiento prescriptivo; es decir, sin la especialización de la planeación, la presupuestación y la gestión necesaria para conformar un régimen de política social integral.

A mediados de la década de 1970, se produjo en México una grave crisis económica que provocó que colapsaran los niveles de bienestar y el número de pobres se incrementara drásticamente. Simultáneamente, comenzó a estar en boga un modelo de Estado mínimo donde este se disciplina fiscalmente, reduce sus órganos administrativos, se descentraliza y externaliza sus responsabilidades hacia los sectores privados y sociales. En ese escenario denominado neoliberal la política social enfatiza su objetivo de corregir las ineficiencias del sistema económico. Es decir, en el marco de estas adecuaciones de concepción y operación del Estado, la política social adopta un modelo que se ha identificado como residual, es decir, aquel donde el Estado deja la función de protección social a las comunidades naturales (familia, comunidad, empresas) y solo interviene de manera mínima y temporal cuando dichas comunidades fallan.

Con el acaecimiento de dicho modelo, los regímenes de bienestar en América Latina tendieron a la residualización: al asumir como su eje el respeto al libre juego del mercado, las prestaciones públicas se orientarían únicamente a corregir externalidades de la economía y no intentarían modificar la estructura social generada por el libre curso de la oferta y la demanda porque reconocerían que la pobreza procede de limitaciones individuales y que por ello solo hay que proteger transitoriamente a los más pobres incapaces de ayudarse a sí mismos, cuando están dispuestos a reincorporarse al mercado laboral.

En ese momento, en México se originó un cambio en las orientaciones y uso de recursos de la política social, que tuvo como principales efectos «la eliminación de la mayoría de los subsidios generalizados que se habían utilizado en apoyo de la producción fertilizantes, créditos, electricidad, semillas, etc. y el consumo de alimentos básicos. También comienzan a implementarse programas para atender de manera directa y focalizada a la población en condiciones de pobreza, sobre todo mediante transferencias monetarias. Ello significó un cambio relevante, pues «aunque resulte un tanto paradójico, hasta antes de 1982 la política social no tuvo el sustento de un programa de carácter nacional, universal y ampliamente incluyente de las poblaciones desfavorecidas. A partir de entonces, la política social en el país «se transformó en una política orientada a atender las necesidades específicas de un grupo social determinado en lugar de dar apoyos generalizados a toda la población.

El porcentaje de pobres no parece tener correlación con la existencia o ausencia de algún programa de lucha contra la pobreza, sino más bien con los sobresaltos macroeconómicos, como fueron la crisis de 1995 y la desaceleración mundial del periodo 2008-2010, donde el número de personas en situación de pobreza incrementó. Por lo tanto, es factible afirmar que la estrategia de lucha contra la pobreza mediante programas focalizados no ha erradicado ni reducido la pobreza; más bien ha funcionado como factor de contención de las convulsiones económicas, pues sin estos programas las desigualdades y los efectos sociales de la crisis hubieran sido más devastadores. Tal afirmación es incluso avalada por el organismo oficial para la medición de la pobreza, que aseguró que a pesar del repunte en el número de pobres entre 2006 y 2008, sin la existencia de estos programas, la pobreza alimentaria hubiese sido mayor que la que se registró.

Los programas sociales no son condición suficiente para la erradicación de la pobreza, pero podrían haber conseguido resultados más contundentes y consistentes. Ello se debe a las anomalías que han mostrado. En primer lugar, los programas sociales se han diseñado e implementado de manera fragmentada, pues cada nivel de gobierno cuenta con sus propios programas, con lo que suelen duplicarse, estorbarse y dispersar los recursos públicos. Por ejemplo, en 2018 el CONEVAL identificó 150 programas, de los cuales 58 (el 38,6 % del total) estaban duplicados. Entre 2016 y 2018, el Gobierno federal gastó más de un billón de pesos en programas repetidos. La duplicidad entre niveles de gobierno conlleva otra insuficiencia, pues el 97,6 % de los programas han sido diseñados e implementados por los estados y municipios, pero las capacidades institucionales de los Gobiernos.

En términos de enfoque, los programas sociales han tendido al asistencialismo, pues han buscado cubrir carencias en lugar de ampliar y salvaguardar los derechos sociales, siguiendo la tendencia de la política social mexicana de centrarse en los indicadores de pobreza.

En términos de diseño, los programas sociales en México no suelen tener un enfoque de resultados; es decir, no identifican a su población objetivo ni el cambio que buscan lograr. Así lo constató el CONEVAL en su Informe de enfoque de resultados 2017, donde registró que 88 de los 149 programas sociales federales (59 % del total) no tenían identificado el resultado que pretendían alcanzar. Asimismo, los programas sociales han tendido a la opacidad y al bajo nivel de rendición de cuentas. Por ejemplo, en el Inventario federal de programas y acciones de desarrollo social 2016-2017 se observó que solo un 55 % de los programas federales reportaron contar con un padrón de beneficiarios. Un estudio de una organización de la sociedad civil concluyó que el promedio de programas implementados en condiciones de opacidad entre 2012 y 2016 fue de 24,9 %. Esta opacidad crea entornos propicios para la corrupción, por lo que los programas sociales han sido espacios e instrumentos de clientelismo político, que se ha desplegado en acciones para la compra y coacción del voto, ya sea ofreciendo los servicios y beneficios o condicionando los programas a cambio del apoyo electoral.

En términos presupuestarios, los programas para la superación de la pobreza pasaron de ejecutar un monto de 61 126,6 millones de pesos en el año 2000 lo que representaba el 0,91 % del PIB de ese año a ejecutar un presupuesto de 340 964,4 millones de pesos en 2017 lo que significaba el 1,56 % del PIB de ese año. Sin embargo, tales aumentos presupuestarios no tuvieron grandes impactos en la cobertura⁸. Por ejemplo, el Progres-Oportunidades-Prospera (POP) ha sido el programa contra la pobreza de más larga duración en el país y el de mayor alcance en términos de cobertura. En su comienzo en 1997, el POP cubría a 300 000 familias, mientras que veinte años después su cobertura alcanzaba a 6,4 millones de familias. Esto significaba que en 2017 el POP dada cobertura a 26,6 millones de personas que, según la medición del CONEVAL, representaba solo el 51 % de personas en situación de pobreza. En un estudio sobre la distribución geográfica y los beneficiarios de las transferencias sociales en 2018, se observó que los municipios con mayor pobreza no son los que tienen mayor cobertura, entre los que destaca el caso de Chiapas con el menor número de programas sociales por persona en pobreza, y Chiapas es el estado con el mayor porcentaje de pobreza en el país.

Lo anterior puede explicar su constante deficiencia, pues como ha venido informando el CONEVAL, el 38 % de los programas sociales federales no eran prioritarios por su nula aportación para la superación de la pobreza en 2018. Asimismo, en 2017 los programas no prioritarios fueron el 40 % del total de los programas sociales federales, proporción que en 2016 correspondió al 45 % de los programas, pues no estaban vinculados al ejercicio de los derechos sociales y no contribuían a la disminución de las carencias sociales ni al bienestar económico. Todo lo expuesto permite concluir, el régimen de política social en México se caracterizó entre 1917 y 2018 por falencias conceptuales, estratégicas, institucionales y operativas que sustentaron su poca eficiencia para proveer el bienestar social y combatir la pobreza, su dispendio de los recursos públicos y su uso como instrumento de clientelismo político. En estas condiciones México inició en 2018 un nuevo Gobierno que ha creado altas expectativas. En el siguiente apartado se analizan sus acciones y resultados en términos de política social durante su primer año de gestión.

El 1 de diciembre de 2018 AMLO tomó posesión como presidente de México. En ese año, según cifras del CONEVAL, el 41,9 % de la población mexicana era considerada pobre. Según información de otros organismos como el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México, que en sus mediciones aumenta los umbrales de ingresos e incluye otras variables además de las del CONEVAL, la pobreza en el país alcanzó al 72 % de la población total. Además, el antecedente inmediato de la política social federal se caracterizó por la falta de rumbo claro en las estrategias, la ineficiencia para el alcance de objetivos y el desfaldo de los recursos públicos.

De esta forma, el desafío para combatir la pobreza e implementar una política social integral sería mayúsculo para el Gobierno federal del periodo 2018-2024. En su primer año de ejercicio, el Gobierno de la 4T realizó diversas acciones que ofrecen insumos para un análisis minucioso de sus estrategias de desarrollo social y su talante de política social. En una de sus acciones iniciales más destacadas, el 17 de diciembre de 2018 el presidente López Obrador anunció un aumento del salario mínimo de 16,21 % para garantizar «el bienestar de las trabajadoras y los trabajadores mexicanos», pues con esa medida «van a mejorar los ingresos y aumentar el consumo». Dado que la pérdida del poder adquisitivo del salario mínimo había sido enorme, añadió que «hay quienes sostienen que se perdió el 70 % en los últimos 30 años, el Banco de México reconoce una pérdida de 60 %, por eso hoy estamos en una nueva etapa. El aumento al salario mínimo fue un acto relevante de política social por tener un impacto inmediato en los ingresos y pretender asociar al menos discursivamente la política de bienestar social con el ingreso laboral. Sin embargo, las consecuencias de dicha decisión deben matizarse. En primer lugar, se trata de un incremento porcentual real del 11,11 %, no del 16,21 % respecto del año anterior, como el mismo presidente reconoció en una tabla que expuso en sus conferencias matutinas.

Por su parte, el consumo interno se incrementó el 0,9 % en el año 2019, cifra que es baja en comparación con los años previos, en los que los crecimientos interanuales fueron de 4,3 % (2016), 3,2 % (2017) y 2,5 (2018). Aunque las cifras de consumo interno ya venían decreciendo y no dependen únicamente del salario mínimo, ha resultado evidente que el aumento al salario mínimo en 2019 no conllevó de forma directa e inmediata un aumento del consumo interno, como afirmó el presidente.

Pero además se puede plantear como hipótesis otro efecto del aumento al salario mínimo. Según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, la población ocupada con ingreso de un solo salario mínimo aumentó en 1 978 607 personas entre el último trimestre de 2018 y el primero de 2019, cifra que es 2,75 % más alta que la presentada entre el último trimestre de 2017 y el primer trimestre de 2018, siendo además la cifra más alta en todo el periodo 2016-2019 (único lapso con información disponible). En cambio, la población ocupada con ingresos de más de tres y hasta cinco salarios mínimos disminuyó en 2 369 062 personas en el último trimestre de 2018 y el primer trimestre de 2019, cifra que representa un golpe de timón, pues en todo el periodo 2016-2018 (a excepción del segundo trimestre de 2017) cada trimestre se había producido un crecimiento en el número de personas ocupadas con este tipo de ingresos. No es posible afirmar la correlación con contundencia pues no existen investigaciones ni modelos econométricos que lo avalen, pero es probable que un efecto colateral del aumento al salario mínimo en 2018 sea el incremento de personas en los niveles más bajos de percepción de ingresos, ya sea porque apenas se unieron al mercado laboral o porque disminuyó su remuneración.

Los estudios publicados sobre los efectos del aumento al salario mínimo en 2018 se han concentrado en los cuarenta y tres municipios de la región fronteriza norte, y han incluido en el análisis los estímulos fiscales que decretó el presidente AMLO el 31 de diciembre de 2018. En uno de ellos se contrastó el efecto en la inflación y se afirmó que el aumento al salario mínimo y los estímulos fiscales en los municipios de la región fronteriza norte tuvieron un efecto limitado e incluso nulo sobre los precios. En un estudio más reciente, también centrado en los municipios de la región fronteriza norte e incluyendo en el análisis los estímulos fiscales, se concluyó que los ingresos laborales aumentaron sustancialmente para los trabajadores, pero sin grandes efectos (positivos o negativos) en los resultados del empleo. Aunque utilizando la variación dentro de los grupos demográficos, se encontró que la elasticidad de la demanda laboral es negativa y significativa para las pequeñas empresas, especialmente para las mujeres.

En una revisión hemerográfica entre enero y septiembre de 2019, de treinta y nueve artículos recopilados solo seis fueron sobre los posibles efectos negativos del salario mínimo en los municipios de la región fronteriza norte, mientras que cuatro documentaron que las empresas estaban recortando beneficios y bonificaciones para disminuir el impacto del salario mínimo, pero no hubo artículos que documentasen cierres de empresas o contracciones laborales.

El tema del ingreso ha sido nodal para AMLO, como se puede también advertir en el gasto social¹⁴ durante su primer año de gobierno. En el Presupuesto de Egresos de la Federación de 2019 el gasto en la clasificación funcional de «desarrollo social ascendió a 2 628 109,2 millones de pesos, cifra que significa el 63,59 % del gasto programable. Si se mira el promedio de gasto social por periodos presidenciales, en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari fue del 48,4 % del total del gasto programable; con Ernesto Zedillo Ponce de León fue de 57,3 %; en el sexenio de Vicente Fox Quesada fue de 59,5 %; durante el de Felipe Calderón Hinojosa fue de 56,3 %, y en el de Enrique Peña Nieto fue de 58,5 %. El porcentaje más alto de gasto social se registró en 2017, con 62,99 %. La cifra de 2019 implica un aumento en términos reales de 931 948,9 millones de pesos con respecto al monto de 2018, de manera que el gasto social en el primer año de gobierno de AMLO representó el más alto registrado en términos reales, porcentuales y respecto de un año previo, sea entre un mismo Gobierno o entre Gobiernos distintos.

Además del salario mínimo y el gasto social, el Gobierno de AMLO realizó otras modificaciones en cuestiones relevantes de política social, como la denominación, la planeación y la programación. En términos nominativos, modificó el ramo administrativo 20 de desarrollo social» para denominarlo como bienestar (la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) ahora se denomina Secretaría de Bienestar). Ello parece responder a una estrategia discursiva para tomar distancia de tres décadas de políticas de desarrollo social fallidas (la SEDESOL se creó en 1992, en la presidencia de Salinas de Gortari) para fundar una realidad centrada en los Estados de bienestar, los cuales pueden ser los horizontes de referencia del desarrollo social del presidente.

En términos de planeación, también se evidenciaron cambios con respecto a los Gobiernos predecesores. El 30 de abril de 2019 se publicó el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND) en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, que se caracterizó por dos aspectos medulares. En primer lugar, fue un PND que no estaba unificado, pues se publicaron dos documentos: el identificado como PND 2019-2024 y el identificado como anexos. Como fue constatado por el entonces secretario de Hacienda, quien renunció a su cargo dos meses después, el PND fue redactado por la Presidencia de la república, mientras que el PND fue elaborado por la Secretaría de Hacienda de manera separada, lo cual se percibió hasta en las tipografías. Así, el PND era un documento más de posicionamiento político (cercano a un manifiesto), que no cumplía con los requisitos legales, mientras que el PND sí incluía el diagnóstico, los ejes generales, los objetivos, las estrategias y los indicadores de desempeño, como se asienta en la Ley de Planeación.

Los dos PND no solo eran diferentes, sino incluso contrapuestos en sus planteamientos: el PND 1 atacaba rabiosamente al neoliberalismo, mientras que el PND 2 casi ni lo mencionaba, pero encontraba oportunidades en la globalización; el PND 1 tenía como meta que la tasa de crecimiento económico fuese del 6 % al final del sexenio, mientras que el PND 2 no asentaba ninguna cifra al respecto; el PND 1 afirmaba que en 2024 la pobreza extrema habrá sido erradicada, pero el PND 2 ajustaba la meta a que solo cinco millones de personas dejarían la pobreza extrema. Después de una larga discusión, y en un periodo extraordinario de sesiones, la Cámara de Diputados aprobó el PND 2019-2024 y lo publicó en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 2019. El plan finalmente aceptado fue el PND.

Desde que los planes de desarrollo se instauraron como obligatorios por la Ley de Planeación en 1983, el PND de la 4T es el primer documento con un posicionamiento político claro y contundente, ya que asigna responsabilidades de las crisis económicas y la profundización de la pobreza al modelo neoliberal, el cual mermó al Estado para «actuar como garante de los derechos fundamentales de los mexicanos.

En ese sentido, se aleja por el carril ideológico de los lugares comunes de todos los PND anteriores, donde los diagnósticos se centraban en causas concretas vinculadas a las estrategias y los programas implementados, y no a su fundamento epistemológico. Por ejemplo, en el PND del Gobierno de Enrique Peña Nieto el diagnóstico se centraba en la debilidad institucional, la falta de capital humano y la falta de oportunidades; es decir, identificaba más consecuencias que causas estructurales.

Una vez identificada la bancarrota neoliberal, el PND 2019-2024 asume la responsabilidad de construir una propuesta posneoliberal y de convertirla en un modelo viable de desarrollo económico, ordenamiento político y convivencia entre los sectores sociales, donde el desarrollo no sea contrario a la justicia social. Para ello, su propuesta se enmarca en doce principios rectores que han sido constantemente enunciados por AMLO: Honradez y honestidad; no al Gobierno rico con pueblo pobre; al margen de la ley, nada; por encima de la ley, nadie; economía para el bienestar; el mercado no sustituye al Estado; por el bien de todos, primero los pobres; no dejar a nadie atrás, no dejar a nadie fuera; no puede haber paz sin justicia»; «el respeto al derecho ajeno es la paz; no más migración por hambre o por violencia; democracia significa el poder del pueblo, y ética, libertad, confianza.

El contenido del PND 2019-2024 se divide en tres grandes apartados: 1) política y gobierno; 2) política social, y 3) economía. En el apartado de Política social se afirma que el objetivo más importante de la 4T es que «en 2024 la población de México esté viviendo en un entorno de bienestar; para lo cual se requiere de «una fuerte presencia del sector público en la economía, de enérgicas políticas recaudatorias y de una intervención estatal que moderara las enormes desigualdades sociales. Uno de los cambios centrales que se anuncian es que el Estado ya no será gestor de oportunidades, sino garante de derechos. En el mismo apartado también se enlistan los programas sociales centrales para la 4T: 1) el Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores; 2) Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad; 3) Programa Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez; 4) Jóvenes Construyendo el Futuro; 5) Jóvenes Escribiendo el Futuro; 6) Sembrando Vida; 7) Programa Nacional de Reconstrucción; 8) Desarrollo Urbano y Vivienda, y 9) Tandas para el Bienestar.

Por otra parte, conviene analizar los programas sociales de la 4T, pues evidencian prioridades y enfoques de atención que son distintos de los Gobiernos previos. De hecho, una de las acciones más relevantes del gobierno de AMLO fue la cancelación del emblemático PROSPERA, el programa social de transferencias condicionadas que tenía veintiún años de existencia y que había sido mantenido por cuatro presidentes (Zedillo, Fox, Calderón y Peña), y la transferencia de sus recursos al programa de Becas para el Bienestar Benito Juárez. Si bien ese programa de becas otorga apoyo monetario no condicionado a estudiantes de educación inicial hasta nivel universitario, no ofrece beneficios para la alimentación y la salud como los que proporcionaba el PROSPERA. De esta forma, en los programas sociales de AMLO no existe alguno que seleccione a su población objetivo en los hogares con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo, ni que ofrezca beneficios integrales en alimentación, salud y educación para su población beneficiaria.

Según sus programas sociales prioritarios, se puede afirmar que el gobierno de AMLO enfoca sus acciones en a) espacios marginados (el campo y el sur del país) y grupos vulnerables (adultos mayores, jóvenes, personas con discapacidad, pueblos indígenas); b) buscando la inversión productiva (Jóvenes Construyendo el Futuro y Sembrando Vida); c) aumentando los beneficios sociales en modalidad de transferencias monetarias (para que los beneficios lleguen directamente a los ciudadanos), y d) pretendiendo una coordinación intersecretarial para la operación de la política social mediante el término de programas integrales de desarrollo (las secretarías de Bienestar, Trabajo y Previsión Social, y Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano deben coordinarse para la operación de varios programas sociales).

Sobre el papel, tales enfoques pretenden subsanar fallas estructurales de la política social. No obstante, también conllevan factores que pueden ahondar en sus falencias. Primeramente, aunque se ha afirmado insistentemente que su política social es universal e integral, el gobierno de la 4T en 2019 no realizó modificaciones institucionales para asegurar tales principios, como pueden ser la reorganización del fragmentado Sistema Nacional de Desarrollo Social o la creación de instancias de coordinación intersecretarial o territorial de la política social.

Existen programas que pretenden entregar los mismos montos a los derechohabientes (como las Pensiones Universales) o donde participan varias secretarías (como Jóvenes Construyendo el Futuro), pero al ser solo programas resultan insuficientes como fundamentos de integralidad y universalismo. Es decir, la dispersión y dualidad de los beneficios sociales se pueden atemperar mínimamente para algunos sectores (adultos mayores, jóvenes, campesinos propietarios) mediante programas sociales, pero al no llevar consigo modificaciones institucionales que subsanen las falencias estructurales, son paliativos sujetos a la cobertura, duración y eficacia de esos programas sociales.

En segundo lugar, tampoco se planteó algún instrumento o espacio para institucionalizar la coordinación de la política social, lo que también se traslada a las delegaciones de Programas para el Desarrollo (nombrados como los súper delegados estatales), pues tienen los objetivos prioritarios de vigilar los programas sociales y censar a los posibles beneficiarios, y no de evitar la dispersión y duplicidad de los programas federales con los estatales y municipales.

En tercer lugar, el aumento de los beneficios sociales en la modalidad de transferencias monetarias mejorará sin duda la medición de la pobreza por ingresos, pero es defectuosa como estrategia para la atención de las carencias sociales, tales como el acceso a los servicios de salud o la seguridad social. Es más: utilizar las transferencias monetarias como modalidad principal de los beneficios sociales puede sustituir la responsabilidad estatal de proveer infraestructura, bienes y servicios por la mera entrega de dinero, con lo que incluso se podría dar el caso de que mejore la pobreza por ingresos, pero se mantenga el nivel de las carencias sociales (como la de seguridad social).

En cuarto lugar, existen programas sociales prioritarios para el Gobierno federal que fueron presupuestados como «otros subsidios», es decir, que no estuvieron sujetos a reglas de operación y, al no ajustarse a los postulados de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, su manejo puede ser más laxo en términos de seguimiento, evaluación, control y fiscalización. Fueron, por tanto, programas que pueden tender a la discrecionalidad, la opacidad y la manipulación en el monitoreo y evaluación de sus objetivos. El monto total de estos programas sociales en 2019 (entre los que se encuentran Jóvenes Construyendo el Futuro, Sembrando Vida y Pensión para Personas con Discapacidad) ascendió a 119 852 522 625 pesos.

El presupuesto de estos programas conduce, por último, a apuntar el tema de la opacidad y sus posibles consecuencias, pues más allá de declaraciones presidenciales anunciando «el fin de la corrupción», el Gobierno de la 4T no ha especificado los mecanismos o instancias que utilizará para blindar sus programas de usos clientelares, lo que ha sido una práctica sistemática en otras Administraciones y que el presidente AMLO prometió erradicar.

De esta forma, en el primer año de gobierno de la 4T hubo renombramientos de instituciones, dos planes de desarrollo nacionales, programas sociales prioritarios, cambios en las modalidades de beneficios sociales e incluso un aumento del gasto social y de los ingresos vía el salario mínimo. Más allá de su coherencia interna, ¿cómo de relevantes pueden ser esas acciones para convertir a la política social del Gobierno federal mexicano en una herramienta eficaz para combatir la pobreza y proveer bienestar? Ello se analiza en el último apartado de este documento.



Hace décadas que AMLO venía insistiendo que en México debería existir justicia social, para lo cual deben estar primero los pobres. Ya como presidente de la república, su diagnóstico sobre el desarrollo social asentado en el PND 1 atribuyó las causas de los bajos niveles de bienestar y los altos índices de pobreza al neoliberalismo y las políticas implementadas en las últimas tres décadas. En razón a ello, propuso una gestión pública basada en los principios rectores de la honestidad, la austeridad y la justicia social, lo que permitiría al Estado mexicano retomar la rectoría del desarrollo y convertirse así en un genuino Estado de bienestar.

Para ir concretando su estrategia de desarrollo, en su primer año centró sus esfuerzos en tres ejes: a) el aumento de recursos vía gasto social y salario mínimo; b) la proliferación de programas sociales de transferencias monetarias, que c) priorizan su atención en espacios marginados y grupos vulnerables. Todas esas estrategias, programas y acciones han sido diseñadas e implementadas mediante una inercia proveniente de la autoridad y legitimidad presidencial, lo que puede explicar su poca atención a ejes constitutivos de una gestión pública racional y transparente. Esta situación queda patente en que la mayoría de sus programas sociales prioritarios fueron presupuestados para no estar sujetos a reglas de operación.

Si la propuesta de transformación en el PND 2019-2024 pretende ser de cambio estructural en el régimen de política social, las estrategias, recursos y acciones deben ser consecuentes con dicha enunciación. Sin embargo, aunque se registran planteamientos destacados (centralidad de los derechos sociales, prioridad de atención a grupos vulnerables, efectividad en el recibimiento de las ayudas sociales para los beneficiarios), estos parecen haber resultado insuficientes para llevar a cabo la gran transformación anunciada, pues más allá de programas sociales prioritarios no se mencionan estrategias, instituciones o acciones para asegurar la universalidad de la protección social, ampliar la cobertura y calidad de los servicios sociales, o para afrontar la dispersión segmentación, duplicidad, ineficiencia institucional de los estados o el clientelismo político; es decir, los grandes fallos estructurales del régimen de política social mexicano.

Es injusto políticamente, e incluso académicamente inválido, establecer un juicio definitivo sobre un Gobierno considerando solo una sexta parte de su periodo de vigencia; sin embargo, se pueden establecer algunas proyecciones. He aquí la principal sobre su política social: el gobierno de la 4T dependerá de la voluntad y legitimidad presidencial para la construcción de su visión de bienestar, lo que puede derivar no en la construcción de un Estado de bienestar (un entramado institucional integrado con un sistema de protección social universal, coherente e integral), sino, como lo definió María Amparo Casar, de la figura del Gran Benefactor (los beneficios sociales asociados a la filantropía de un presidente benevolente). Ello, obviamente, no subsana las falencias estructurales del régimen de política social mexicano, sino que incluso puede profundizar aún más una de sus mayores tergiversaciones: su uso como instrumento de clientelismo político.

En el momento de redactar estas conclusiones, el gobierno de AMLO estaba por cumplir su segundo año de funciones. El año 2020 sobrepasa el periodo de tiempo establecido en este artículo como objetivo analítico, pero vale la pena dar cuenta de dos hechos. En primer lugar, la contingencia sanitaria provocada por la pandemia del virus SARS-CoV-2 (COVID-19) ha tenido impactos severos en México, hasta el punto de que el CONEVAL calculó que la población en situación de pobreza extrema podría aumentar hasta en 10,7 millones (llegando a los 31,7 millones de personas) y la población pobre podría incrementarse hasta en 9,8 millones (llegando a un total 61,1 millones de personas).

Para atender los efectos de la pandemia, el presidente anunció un plan emergente para el bienestar y once medidas para enfrentar dicha crisis. En términos de política social, anunció la intensificación de sus programas sociales (proyectando que cubriesen a veintidós millones de beneficiarios) y el otorgamiento de tres millones de créditos a la población más necesitada²². En suma, los apoyos anunciados por AMLO llegarían a veinticinco millones de personas (veintisiete millones si se acepta como válida su medida de crear dos millones de empleos), pero tales medidas parecen insuficientes si se toman en cuenta las proyecciones del CONEVAL, según las cuales quedarían desprotegidas 34,1 millones de personas con ingresos inferiores al umbral de pobreza. A diferencia de lo sucedido en otros países latinoamericanos, en México no se creó ninguna transferencia monetaria de emergencia para la población vulnerable.

En segundo lugar, el 8 de mayo de 2020 se reformó el artículo 4. ° constitucional para asentar que toda persona tiene derecho a la salud y que el Estado garantizará la entrega de apoyos a personas con discapacidad, una pensión no contributiva a las personas mayores de sesenta y ocho años, y un sistema de becas para las y los estudiantes de todos los niveles educativos.

Aunque dicha reforma ha sido valorada por el presidente como «una gran reforma, histórica, porque eleva a rango constitucional estos derechos, es ir hacia el Estado de bienestar»²⁴, es un cambio jurídico importante en el que se perdió la oportunidad de elevar a rango constitucional la obligatoriedad de un sistema de protección social universal, pues tan solo se reconoció el esquema de prioridades de la política social de AMLO: las transferencias monetarias a los grupos vulnerables que el presidente atiende con sus programas sociales (personas con discapacidad, adultos mayores y estudiantes).

Como se ha expuesto en este artículo, el Gobierno de la 4T ha realizado cambios destacados para combatir la pobreza y procurar el bienestar social, pero hasta el momento han resultado insuficientes para hacer una transformación radical de la política social en México, pues no subsanan e incluso ahondan en temas como el clientelismo las falencias estructurales del régimen de política social. Lo comentado sobre el año 2020 permite mantener abierta esta línea de investigación.

LA POLÍTICA

SOCIAL DEL GOBIERNO DEL CAMBIO

**HACIA UN NUEVO BALANCE DE LA POLÍTICA
SOCIAL EN MÉXICO**

Laura Mota Díaz¹¹

La perspectiva del desarrollo humano en la política social

La nueva relación Estado-sociedad, que se da en el marco del neoliberalismo, aunado al creciente reclamo de la sociedad para participar en las decisiones públicas, hace imprescindible la necesidad de fortalecer los procesos de democracia, ampliando los espacios para la acción popular, la libertad de asociación, la libertad de prensa y las oportunidades para la acción público-privada. Por ello, el debate de los años noventa sobre el desarrollo social centró su atención en estos procesos y tuvo como premisa fundamental que, para lograr la democracia, y junto con eso el desarrollo, era necesario promover la equidad, la sustentabilidad y la seguridad humana.

La Cumbre de Copenhague celebrada en 1995 fue un hito en la percepción predominante que existía sobre el desarrollo en el mundo. Por primera vez, la comunidad internacional se proponía realizar mejoras materiales en aspectos importantes y a menudo ignorados sobre cuestiones sociales, lo que llevó a colocar el asunto de la pobreza en el centro de las discusiones, aceptando que su solución se constituía en la vía más importante para alcanzar el desarrollo.

¹¹ Mota Díaz, Laura. La política social del gobierno del cambio Convergencia. En: Revista de Ciencias Sociales. Vol. 9. No. 30, septiembre-diciembre, 2002. Págs. 241-255

De esta forma en la cumbre se afirmó que el mercado por sí solo no sería la fórmula para erradicar la pobreza ni lograría la equidad, la sustentabilidad y la seguridad humana necesarias para alcanzar el desarrollo. Frente a ello se propuso como alternativa el desarrollo humano,¹ que en esencia representaba un nuevo concepto del desarrollo social, agregaba nuevas dimensiones a la pobreza y se postulaba como la fórmula para su erradicación.

En la nueva visión de la pobreza, se incorporaban otros elementos para su definición tales como la carencia de oportunidades, la falta de poder, el aislamiento y la ausencia de participación en los asuntos públicos; lo que se sumó a la carencia de ingresos y a la falta de acceso a los servicios básicos indispensables. Así, el objetivo de la erradicación de la pobreza se precisaba como una forma clara de poner en práctica los derechos sociales y económicos señalados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

La estrategia del desarrollo humano proponía enfatizar en la importancia de las personas como individuos y como actores capaces de realizar el cambio en sus comunidades; esto implicaba reducir la desigualdad por medio de diferentes acciones: tomando en cuenta a las personas, permitiendo y alentando los mecanismos de participación, fomentando la corresponsabilidad en la satisfacción de las necesidades y promoviendo la creación de capital humano, entendido éste como la capacidad de la gente para disfrutar de buena salud, tener buena alimentación, buena educación y llevar una vida satisfactoria.

En suma, las dimensiones del desarrollo humano se plantearon en los siguientes paradigmas:

Que la función del Estado debía ser la de alentar la participación de la sociedad mediante la descentralización de recursos, programas y acciones.

Que alentar la democracia conlleva a una ciudadanía social, por medio del fomento a todas las posibilidades de gestión social.

Que la equidad debía promover la igualdad de oportunidades entre las personas, sin distinción de género, raza o condición social.

Que la potenciación de las capacidades de las personas, mediante el acceso a la enseñanza, la salud y la formación, conduce a un mejoramiento de sus condiciones de vida, en tanto que amplía sus posibilidades de participación

Que se requiere de un Estado que persiga como meta final el desarrollo humano, que fortalezca y profundice la democracia y que sea capaz de formar equipo con la iniciativa privada y la sociedad civil.

Fue con estos postulados que, en toda América Latina durante la década de los noventa, se emprendieron acciones de reforma institucional y de política social, teniendo como objetivo central la reducción de la pobreza mediante programas de descentralización, financiados por el Banco Mundial y enfocados a atender los rubros de educación, salud y alimentación; aspectos considerados como indispensables para la creación de capital humano.

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

El sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) fue el escenario de la consolidación del nuevo modelo de política social en México. Hay que recordar que este nuevo gobierno surgía de un proceso electoral bastante cuestionado y en medio de una grave crisis económica. Los retos no eran fáciles.

Sin embargo, se admite que durante este gobierno hubo tres cambios importantes en las políticas sociales:

En el nuevo papel que se otorgaba al Estado como actor comprometido con la justicia y el bienestar, la política social se colocó como el centro y eje de la acción pública, prueba de ello fue el incremento significativo que se dio al gasto público durante ese sexenio, pasando de 21% a 55 % del presupuesto del gasto federal.



Bajo los nuevos paradigmas del desarrollo, la política social se planteó como objetivo primordial el acceso de toda la población a un nivel básico de servicios, lo que podía satisfacerse en distintas modalidades y con la participación de actores sociales y privados.

Un tercer cambio radicó en que la población se vuelve corresponsable de la política social, mediante una mayor participación.

Todos estos cambios y sus estrategias se condensaron en el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), que fue el principal instrumento de política social de Salinas de Gortari. Otro aspecto relevante de este sexenio fue la creación de la Secretaría de Desarrollo Social como una institución destinada a la atención de los problemas de pobreza y a la implementación de programas y proyectos productivos para su solución.

Las estrategias emprendidas en este nuevo estilo de política social promovían la participación social, a través de la descentralización de recursos y programas hacia los gobiernos estatales y municipales, como una forma de acceder a la democracia y la equidad, aunque en la práctica hubo muchas limitaciones para que ésta pudiera darse de manera efectiva, además de ser excluyente; en tanto que sólo reconocía la participación de grupos organizados políticamente. Ejemplo claro de esta afirmación es el Pronasol que promovía la participación mediante los comités de solidaridad, cuyos integrantes, en algunos casos, eran electos por las autoridades políticas porque tenían afiliación partidista; lo que ya de entrada limitaba la participación. En otros casos, la selección la hacían agentes externos a la comunidad.

Diversos trabajos que se emprendieron posteriormente a la aplicación del Pronasol, dan muestra de que este programa poco contribuyó a crear una cultura participativa y que, por el contrario, reprodujo las ancestrales prácticas de corrupción y clientelismo en los espacios locales.

El siguiente sexenio /último del Partido Revolucionario Institucional (PRI) encabezado por el presidente Ernesto Zedillo (1994-2000), dio continuidad a la estrategia que se había comenzado años atrás. En su programa de gobierno, el desarrollo social se concebía como integral, incluyente, participativo y federalista. Bajo estos términos, la política social siguió teniendo como objetivo principal erradicar la pobreza y sus estrategias continuaron por el rumbo de la descentralización bajo el lema de “nuevo federalismo”, que ponía por sobre los otros dos ámbitos de gobierno a los municipios.

En la práctica, fueron tres los ejes de acción de las políticas sociales en este gobierno: La atención focalizada de los grupos en pobreza extrema a través del programa de educación, salud y alimentación (Progresá).

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

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

Sin temor a equivocación, puede asegurarse que durante este sexenio tampoco se lograron los objetivos de eliminar la pobreza y, por ende, del desarrollo social; ya que las cifras dan muestra de un incremento alarmante de la pobreza durante los últimos años de la década de los noventa. Las causas se atribuyen a la crisis económica sufrida en 1995 y a la excesiva focalización de la pobreza y de los recursos. No se descarta en este sexenio la corrupción y el clientelismo político, como sellos característicos en los programas de política social. Coyunturalmente, la acelerada internacionalización de la economía que se produjo en esos años, se constituyó en otro factor de empobrecimiento no sólo de México sino de varios países de América Latina.

Al hacer un balance de estos dos sexenios puede decirse que, en efecto, las políticas sociales tuvieron cambios importantes, aunque en la práctica sus estrategias no lograron pasar del asistencialismo a la inclusión y participación; por lo que la democracia y la equidad continuaron en la espera.

El esperado siglo XXI llegó con muchos cambios en el mundo, en el caso de México estuvo marcado por un hecho trascendental: la alternancia política en el poder que se dio con el triunfo de Vicente Fox, lo que abrigó la esperanza de encontrar solución a tantos problemas sociales generados por el viejo sistema político que se mantuvo en el poder durante 70 años. Con este hecho, la democracia pasó su prueba más difícil, como diría Cansino con la alternancia se concluyó la fase de transición democrática y se inició la etapa de instauración democrática.

Los retos son ahora mucho más difíciles para este gobierno, pues consisten en demostrar su capacidad para dar respuesta a viejos problemas como la pobreza, la corrupción, la injusticia y la ausencia de derechos. Se trata de hacer combinar realmente el crecimiento económico con el desarrollo humano, de recuperar las ideas que se formularon desde la Cumbre de Copenhague y que en los dos sexenios anteriores no se pudieron cumplir.

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

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

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

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

Fortalecer el tejido social a través del fomento a la participación y el desarrollo comunitario para que se fortalezca la cohesión entre los diferentes grupos de la sociedad y ampliar los mecanismos, con el propósito de fomentar las iniciativas de las comunidades.

De acuerdo con esta visión, las estrategias se basan en la promoción de oportunidad, capacidad, seguridad, patrimonio y equidad entre las personas; de modo que pueda hacerse realidad el potenciamiento al que se hace referencia en las dimensiones del desarrollo humano.

Se trata de un programa que, al igual que los dos anteriores, promueve la participación, en este caso bajo el lema *una tarea contigo* como concepto representativo de democracia, pretendiendo que ésta se logre mediante la ampliación de capacidades y conocimientos; lo que en la visión del desarrollo humano se denomina capital humano y que requiere para su fomento, de avances significativos en los rubros de educación, salud y alimentación. Por ello, el gobierno foxista ha diseñado e implementado un programa que precisamente lleva el nombre de *oportunidades* y que consiste en promover el acceso de los pobres a programas de empleo temporal, al financiamiento de los proyectos productivos, a los programas de mejoramiento, a la regularización y promoción de la vivienda, y a los sistemas de ahorro y crédito popular.

Para identificar a los pobres y asegurar que efectivamente sean éstos los que reciben los apoyos del programa, el gobierno propuso una nueva metodología de medición, que en realidad poco se diferencia de las mediciones anteriores y cuya base de datos se obtiene de las Encuestas Nacionales de Ingresos y Gastos de los Hogares. Dicha metodología toma como medida de bienestar el ingreso por persona y lo compara con tres puntos de referencia para agrupar a los pobres, así se definen tres tipos de pobreza.

La pobreza alimentaria donde se ubican los hogares cuyos ingresos son insuficientes para satisfacer las necesidades de alimentación. El ingreso de este grupo estaría entre 1.7 y 2.2 dólares diarios por persona.

La pobreza de capacidades donde se ubican los hogares cuyo ingreso por persona es insuficiente para cubrir los gastos necesarios en salud y educación además de los de alimentación. En este grupo el ingreso va de 2.0 a 2.7 dólares diarios por persona.

La pobreza de patrimonio que incluye a los hogares cuyos ingresos no son suficientes para satisfacer necesidades de consumo básico en alimentación, salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público. El ingreso de estos hogares fluctúa entre 3.0 y 4.5 dólares diarios por persona.

Esta nueva medición de la pobreza tiene dos méritos, uno es haber logrado que por primera vez el gobierno reconozca una cifra tan alta de pobres en el país y que la dé a conocer públicamente a través de los medios de información. De acuerdo con esta metodología existen actualmente en el país 57 millones de pobres. El otro mérito es que para su definición se convocó a una serie de seminarios y reuniones con la participación de especialistas nacionales y extranjeros, y con apertura para la sociedad.

No obstante, esta medición presenta todavía varios problemas, como el de no contar con la información actualizada de las encuestas y que el indicador principal sigue siendo el ingreso, lo que excluye las dimensiones que propone tomar en cuenta el desarrollo humano.

A la fecha, el gobierno ha implementado cambios importantes en materia institucional para llevar a cabo los objetivos de la política social, entre ellos destaca la creación del Consejo de Desarrollo Social, que se integra por los secretarios de desarrollo social de las 31 entidades federativas y se apoya por un comité consultivo de gobernadores. Sus funciones son: dar propuestas y recomendaciones al gobierno federal en materia de desarrollo social, con ello se pretende hacer real la coordinación intergubernamental. A éste se suma también el Consejo Consultivo Municipal para el Desarrollo Social que incorpora la participación de los alcaldes municipales en el diseño de políticas para la reducción de la pobreza.

También destaca la creación del Consejo Consultivo de Desarrollo Social, integrado por representantes de los distintos sectores de la sociedad: del sector académico, profesional, empresarial, campesino y religioso. Sus funciones son evaluar y hacer recomendaciones sobre políticas de desarrollo social, particularmente de aquellas que se dirigen a disminuir la pobreza.

Recientemente se creó el Consejo Científico de Desarrollo Social integrado por 14 especialistas en ciencias sociales de reconocida trayectoria académica en las más prestigiadas universidades del país. Su función es aportar conocimientos y experiencia en la evaluación, diseño e impacto de la política social.

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

De la misma forma, el combate a la corrupción que se maneja en el discurso político actual obedece a los acuerdos del pasado consenso de Monterrey para que los países puedan obtener financiamiento, pues ahí las instituciones de ayuda multilateral advirtieron que la solución a la pobreza ya no consiste en la asistencia financiera, sino que cada país sepa utilizar los recursos; lo que implica que los gobiernos sean más responsables y menos corruptos.

Por estas dos razones, la política social se maneja dentro del discurso como una política incluyente que promueve la responsabilidad, transparencia y eficiencia con la participación compartida de los tres órdenes de gobierno y de la sociedad.

Al igual que en los sexenios anteriores, la política social del actual gobierno se diseña con estándares y requerimientos mundiales, que en el lenguaje de los organismos internacionales se traduce como recomendaciones de política, pero que en la práctica son imposiciones que han dejado profundas secuelas en la población. Es un hecho que lo que actualmente guía la política social en naciones como México, son los objetivos de desarrollo del milenio formulados por dichos organismos.

Con todo lo anterior, el argumento del cambio que define a este gobierno debe cuestionarse, pues si bien se están dando transformaciones institucionales importantes todavía no se pueden ver cambios en el plano de lo social; es decir, en el mejoramiento de las condiciones y la calidad de vida de la población, que en últimas es el principal objetivo de la política social.

Los retos y límites de la política social del gobierno de la alternancia

La política social en este gobierno tiene retos muy importantes. El principal es el que se refiere al cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales para dar paso al desarrollo humano, lo cual implica el diseño de programas específicos orientados a atender cada uno de los rubros que tienen que ver con estos derechos y que de manera concreta se enfocan en las áreas de salud, educación, trabajo, alimentación y vivienda.

Cualquier ausencia en alguno de estos derechos, o en todos, define los niveles de pobreza de una población. En el caso de México lo que hasta ahora hemos podido observar es una tendencia ascendente de la pobreza que refleja el incumplimiento de tales derechos y representa un reto para el Estado, en materia de recursos, gestión, gobernabilidad y democracia.

En los dos años transcurridos del gobierno de Vicente Fox, la pobreza se ha incrementado debido a diversos factores: el desempleo, la pérdida del poder adquisitivo y los desastres naturales, entre otras cosas, lo que finalmente refleja el hecho de que se están aplicando políticas equivocadas o que éstas son insuficientes y poco adecuadas para las situaciones que actualmente se viven.

Un reciente reporte del Banco Mundial sostiene que la pobreza en México se mantiene en niveles anteriores a la crisis de 1995, debido al estancamiento de los avances para su erradicación, a pesar de la implementación de diversos programas.

El reto para el actual gobierno respecto a la reducción de la pobreza estriba en que deberá diseñar y aplicar programas de mayor impacto y cobertura, pero además deberá hacerlo en un contexto que le augura pocas posibilidades. El Banco Mundial reconoció hace unos días, que los logros de México en la reducción de la pobreza y en el desarrollo están ensombrecidos por características persistentes en el mapa social del país, como la gravedad de la pobreza (45 millones, según este organismo) y la marcada desigualdad en la distribución del ingreso.

En el mismo sentido y con base en los pronósticos de crecimiento económico para este año, el Banco Mundial sostiene que no será posible reducir a la mitad la pobreza extrema tal como se propone en los objetivos del milenio, a menos que los países desarrollados abran sus mercados a los productos de los países pobres; lo que también se vislumbra difícil, pues a la fecha el campo mexicano presenta profundas restricciones para acceder a la competitividad, dadas las limitaciones estructurales en cuanto a la capacidad de los campesinos para obtener acceso a activos. Esto se traduce en una baja productividad que les impide finalmente articularse a los grandes. Además de eso, la crisis mundial que se vive actualmente, en lo económico y social, se constituye en otro factor que impide la apertura de los mercados en los países desarrollados.

Las estrategias nacionales que se adoptan como respuesta al problema de la pobreza este sexenio se concentran fundamentalmente en dos áreas: educación y empleo. La educación se ha dicho que es la mejor vía para superar la reproducción intergeneracional de la pobreza y la desigualdad. Dicha premisa cobra más importancia en vista de que la globalización ha acrecentado la necesidad de contar con recursos humanos capaces de participar en las nuevas modalidades de producción, competencia y convivencia. Además, se sostiene que la educación puede ayudar a fortalecer la democracia.

Por otro lado, se sostiene que el trabajo es un elemento clave de la integración social, como factor de realización social y como fuente de ingresos, por lo que define la posibilidad de consumo básico y, por consiguiente, de ejercicio de los derechos fundamentales.

La pobreza no es el único reto a vencer en este país, hay otros aspectos que requieren atención y que de su solución depende también el alcance de los derechos a los que se aludió anteriormente y por consecuencia al desarrollo humano. En este sentido es posible decir que el gobierno del cambio se caracteriza por tres cosas que constituyen los otros retos a vencer.

Es un gobierno con inestabilidad laboral.

Actualmente el desempleo representa un grave problema por los niveles alcanzados. Datos recientes del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) muestran que la tasa de desocupación abierta ascendió en el pasado mes a 3.05% de la población económicamente activa (PEA), lo que se considera el nivel más alto observado de los últimos tres años. En términos absolutos, dicho incremento abarcó a 1 659 250 personas y afecta de manera muy variable a cada entidad federativa del país.



Al iniciar el actual gobierno, la tasa de desocupación abierta se situaba en 1.9% de la PEA, lo que no deja duda sobre el hecho de que en esta administración ha habido un importante retroceso en las condiciones de vida de la población, lo que contradice la política foxista que hace referencia a la creación de empleos.

El incremento en el desempleo puede explicarse por el hecho de que en estos últimos dos años se ha dado el cierre de una gran cantidad de empresas pequeñas y medianas, particularmente del sector manufacturero, que se han ido a la quiebra debido a los rezagos que padecen por la escasez de capital humano, de recursos financieros y de infraestructura, y que limitan sus posibilidades de competencia a nivel mundial.

La transición demográfica del país es otro de los factores que contribuye al incremento del desempleo, porque hay una proporción creciente de población en edad productiva que se está incorporando a la PEA y que debe enfrentarse a un ámbito con características de productividad y competitividad.

Aunado a lo anterior, hay una tendencia cada vez mayor a la creación de empleos eventuales pues las empresas cada vez están menos dispuestas a destinar gastos permanentes de seguridad social para sus trabajadores, lo que contribuye a una mayor inestabilidad. Paradójicamente -y quizás intencionalmente, como forma de promover una cultura del empleo eventual en el país uno de los programas de Fox, que hace parte de su programa general *oportunidades*, se denomina empleo temporal.

Es un gobierno de precarización salarial

En los últimos años, los salarios se han caracterizado por la pérdida del poder adquisitivo. Si bien ha habido años en que por las presiones que ejercen los trabajadores se han dado leves incrementos al salario, éstos no han sido suficientes para recuperar la pérdida histórica, como tampoco han logrado hacerse compatibles con los aumentos de la canasta básica. Hay que agregar que se observa una tendencia en el incremento de los trabajadores que no perciben remuneración, así como de los asalariados que no reciben prestaciones.

Aún frente a esta situación, el gobierno del cambio ha insistido en gravar con el impuesto muchos servicios, como parte de su política económica.

Es un gobierno de corporativismo sindical

Aquí es donde se deja ver claramente la violación a los derechos humanos. En el actual gobierno se reproducen prácticas del pasado y quizás hasta se han acentuado más, en algunos casos. En el actual gobierno se ejerce la violencia contra dirigentes sindicales, se admiten los despidos injustificados contra quienes participen en actos democratizadores de los sindicatos y se amenaza a quien se sorprenda en actos de organización sindical (casos recientes son el despido de los pilotos de líneas aéreas, el despido injustificado de los líderes petroleros y las amenazas a líderes del sindicato eléctrico y a sus familiares).

Contrario a lo que se dice y resalta en el discurso sobre la participación y democracia, el “gobierno del cambio” pone límites y trabas a toda forma de organización que pretenda hacerse escuchar y exigir sus derechos.

Estas tres características reseñadas dejan ver un gobierno que se contradice con el discurso y la práctica de su política. Pero lo más grave es que deja al descubierto la existencia de un Estado antidemocrático que no respeta ni promueve los derechos humanos.

Los retos no terminan aquí para este gobierno de transición que empieza a perder credibilidad no sólo porque no ha logrado superar las condiciones de pobreza, sino porque en el plano político y social ha dejado asuntos pendientes a los que prometió dar respuesta (los innumerables asesinatos políticos y el conflicto de Chiapas) y porque es un gobierno que se ha mostrado servil a los intereses de la principal potencia mundial. En estas condiciones está por verse si hay continuidad de la política y de los programas que apenas empiezan a instrumentarse.

Conclusiones

Hay una búsqueda constante para recuperar, en los programas de desarrollo social, la dimensión del desarrollo humano junto con sus ideales de democracia y equidad.

No obstante, el discurso sobre la política social no logra plasmarse en la práctica de la política y los programas. Hay muchos vacíos todavía en torno a la participación de la sociedad, pues prevalecen los modos de acción tradicionales del Estado y las decisiones siguen dándose de manera vertical.

Si bien hay voluntad política para superar los retos, no es suficiente, pues se requiere de políticas y programas que tengan una aplicación real, que rebasen el discurso político, que promuevan el ejercicio y disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, y que produzcan un impacto positivo sobre la reducción de la pobreza.

Lejos de expandir las capacidades, como se pregona en el actual discurso de la política social, se siguen adoptando medidas que únicamente suplen carencias y que escasamente promueven la participación social.

Las acciones de la sociedad civil para profundizar los procesos de democratización y para establecer relaciones de colaboración constructivas con el gobierno son limitadas y débiles todavía frente a una burocracia de Estado con vicios muy arraigados que no se han podido erradicar.

Los derechos humanos, especialmente los económicos, sociales y culturales, que deben acompañar al desarrollo humano están lejos de cumplirse y lo que se observa es que las políticas emprendidas por el gobierno contribuyen a su ausencia y constante violación.

Con todo lo anterior, queda en duda cuál es el cambio en este gobierno en materia de desarrollo social, habrá que esperar cuatro años más para que podamos hacer un balance mucho más completo de la política y los programas sociales. ¿Cuántos años más habremos de esperar para mejorar nuestras condiciones de vida?

¿HACIA DÓNDE VA LA ECONOMÍA POLÍTICA EN MÉXICO?

¿HACIA DÓNDE VA LA ECONOMÍA POLÍTICA EN MÉXICO?

Alberto Díaz Cayeros¹²

Zaira Razú Aznar

Economía política en México

Antes de abordar las áreas de investigación actuales, es importante señalar que en las últimas décadas no se ha producido ningún tratado de economía política de algún mexicanista estadounidense de la magnitud de *La política del desarrollo mexicano*, de Roger Hansen (1974) o *Los inmigrantes pobres en la ciudad de México y la política*, de Wayne Cornelius (1975). Esto refleja la tendencia de la investigación en ciencias sociales en México a buscar de libros. No obstante, existen importantes libros producidos en la economía política de México por académicos respetables, escritos con un público más amplio en mente, en su mayoría dentro del país. Tales obras incluyen notables ejemplos de trabajos realizados por periodistas, expertos e investigadores, muchas veces colaboradores en *think tanks*, entre los que se encuentran autores como Carlos Elizondo, Luis Rubio, María Amparo Casar, Ricardo Raphael, David Recondo, Fernando Escalante, Denise Dresser, Juan Pardinas, Jesús Silva Herzog-Márquez, Luis Carlos Ugalde, Federico Reyes Heróles y Alonso Lujambio.

¹² Díaz Cayeros, Alberto, Razú Aznar, Zaira. ¿Hacia dónde va la economía política en México? En: Revista El Trimestre económico. Vol. LXXXI (4). No. 324, octubre-diciembre del 2014. Págs. 783-806

Revistas de divulgación como *Nexos* o *Este País* se han convertido en espacios para la investigación académica y los debates contemporáneos, lo que permite la publicación de las voces de los investigadores más jóvenes. No es raro encontrar artículos en estas revistas que incluyan análisis estadísticos o discusiones teóricas del tipo que sería más probable encontrar en revistas especializadas como *Foro Internacional* o *Política y gobierno*. Por otra parte, los economistas están cada vez más comprometidos con el debate político, en particular en temas como la pobreza y el crecimiento económico. La obra de Gerardo Esquivel, Santiago Levy, John Scott, Luis Felipe López Calva y Nora Lustig, por citar algunos ejemplos notables, se encuadran claramente dentro de una tradición de la economía política familiar para los politólogos, aunque está firmemente basada en la teoría microeconómica y el análisis estadístico.

En las siguientes secciones nos concentraremos en las aportaciones realizadas por los economistas ya mencionados. Asimismo, se destacarán las contribuciones en idioma inglés de politólogos internacionales que recientemente han ganado visibilidad, y que han atraído la atención de latinoamericanistas y comparativistas en todo el mundo.

Si bien en México se ha prestado mucha atención a la prohibición de la reelección y al estudio de las reglas electorales y sus efectos en la representatividad de las legislaturas, es posible que la investigación más original e interesante sea la relacionada con los vínculos e intercambios entre los votantes y los políticos (y los partidos a los que pertenecen). Esta bibliografía se enfoca en temas de rendición de cuentas, credit claiming, y las condiciones bajo las que ha sido o no posible para el país eliminar el clientelismo como método predilecto de intercambio político. El libro de referencia de Beatriz Magaloni, *Voting for Autocracy*, ofrece una perspectiva de la transición democrática mexicana basada en el comportamiento del votante individual. A diferencia de trabajos anteriores sobre democratización en México, este libro se enfoca en la forma en que las reglas institucionales, la gestión macroeconómica, o el aislamiento de los procesos electorales de las influencias políticas a partir la creación de las Juntas Electorales; siguen una lógica basada en los cálculos hechos por los políticos y los votantes en la arena electoral. La aproximación de Magaloni sobre la hegemonía de partido se ha aplicado al estudio de África, Europa del Este y el Medio Oriente.

En relación con el manejo de redes clientelares, muestra cómo la posición dominante del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en municipios con altas proporciones de tierra ejidal puede explicarse a través de las redes del partido. Su trabajo se centra en la calidad de la información que los políticos pueden extraer de sus intermediarios, en este caso, los comisarios ejidales. El argumento consiste en que mientras mayor es el grado de correspondencia geográfica entre el ejido y la sección electoral, mayor es la calidad de información con la que cuentan los políticos. Encuentra evidencia de que, en los estados gobernados por el PRI, el partido utiliza la información electoral disponible a nivel sección para extraer una señal sobre el desempeño de sus intermediarios y condicionar la entrega de recursos. Cuando el PRI no gobierna en el estado, no hay evidencia de premios o castigos a los ejidos derivados de mayor número de sus resultados electorales. En general, los municipios con ejidos tienen más votos por el PRI y menos bienes públicos (aproximados por el número de escuelas y maestros per cápita). Estos resultados no se deben a tendencias previas o diferencias en el desarrollo económico entre tierras ejidales y privadas y sugieren que, cuando los costos de monitoreo de intermediarios políticos son bajos, los incentivos de los políticos se reducen a proveer bienes públicos para ganar elecciones.

Uno de los ejes fundamentales de la bibliografía sobre clientelismo fue proporcionado por la transformación de la política social en México hacia los programas de transferencia condicional de efectivo, es decir, las intervenciones a partir de Progres-Oportunidades. Esta línea de investigación se ha enfocado en la manera en la que los servicios sociales son proporcionados por el Estado mexicano en áreas como salud, educación o infra estructura. Inicialmente se centraba sobre todo en cuestiones de política distributiva. Más adelante, esta bibliografía fue tendiendo cada vez más hacia análisis estadísticos sofisticados de provisión de bienes públicos y a algunos de los ejemplos más fascinantes de intervenciones aleatorias (diseños experimentales) que buscan capacitar a los ciudadanos para exigir un mejor uso de los fondos públicos.

Sobre este último tema, Ana de la O aprovecha la implementación inicial aleatorizada de Progres-Oportunidades para estudiar su efecto electoral. Encuentra que la afiliación temprana al programa incide positivamente tanto en las tasas de participación política electoral como en la proporción de votos del partido en el gobierno para las elecciones presidenciales del 2000. Argumenta que, probablemente, los efectos electorales de Progres-Oportunidades se dieron por la vía de la movilización política (que aumentó la participación electoral), y no porque los beneficiarios temieran perder acceso al programa si votaban por la oposición, ya que no hay evidencia de que el voto por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) o el PRI se viera afectado por la implementación de dicho programa.

Existe también una importante corriente académica enfocada en temas de rendición de cuentas. Jonathan Fox estudia la relación entre las reformas económicas de las décadas de 1980 y 1990, y la capacidad institucional del Estado. La complejidad de las reformas en conjunto con la ausencia de un sistema fuerte de rendición de cuentas, representaron los retos más importantes para la creación de instituciones fuertes y libres de corrupción. En un estudio posterior, se enfoca en las formas en las que se puede crear una cultura de rendición de cuentas en regímenes autoritarios, prestando atención sobre todo al papel que desempeña la sociedad civil en el campo y su fortalecimiento a partir de asambleas comunitarias, arbitraje de procesos electorales y reformas de acceso a la información, entre otros.

Dependencia y desarrollo

Quizás el mayor desafío para el desarrollo en México sea la profunda conexión entre los recursos naturales, los ingresos del gobierno y la desigualdad económica. Este tema clásico de la dependencia ha sido estudiado por especialistas desde diversos ángulos, aunque aún no ha surgido una síntesis completa que explique plenamente la relación causal entre las limitaciones fiscales de la economía mexicana, su dependencia de los ingresos petroleros, la falta de una conexión entre gasto y carga fiscal, y la generación de una enorme riqueza para una pequeña minoría.



Se han hecho importantes esfuerzos por explicar la economía política del petróleo en México, ya que éste sigue siendo la principal fuente de generación de ingresos para los gobiernos federal, estatal y municipal (debido a la alta dependencia de estos últimos de las transferencias federales). Se ha puesto énfasis en la fuerza y el papel del sindicato como obstáculo para los esfuerzos de privatización, y algunos estudios recientes han explorado los aspectos contractuales relacionados con los dilemas que enfrenta la administración de este complejo sector. También se ha hecho investigación sobre las coaliciones legislativas que han bloqueado con éxito los esfuerzos de reforma energética.

Sin embargo, es posible que la contribución más importante al estudio de esta industria en México se encuentre en la línea de investigación que explora el papel de los ingresos petroleros y la captura de éstos por las élites del país como un mecanismo que crea un déficit democrático. Haber, Maurer y Razo abordan este tema desde una perspectiva histórica centrándose en el papel de las instituciones formales y en cómo éstas permitieron a las empresas petroleras responder ante cambios en impuestos o configuraciones de derechos de propiedad entre 1911 y 1929, de manera que las instituciones formales y las reformas legales de ese periodo no lograron afectar la industria en la forma como lo planeaba el gobierno.

En otro estudio del mismo año, los mismos autores analizan el México pre y posrevolucionario, y plantean cómo la inestabilidad política no necesariamente se relaciona negativamente con el crecimiento económico. A pesar de la inestabilidad política que vino después del porfiriato, con la Revolución mexicana, el crecimiento del país sólo se vio interrumpido por un breve periodo entre 1914 y 1918. Sin embargo, la economía recuperó rápidamente el paso a partir de 1919 en prácticamente todos los sectores relevantes de la economía de ese momento (agricultura, minería, industria, petróleo, minería y sector financiero). Haber, Maurer y Razo plantean que esto se debe a una integración política vertical capaz de asegurar debidamente los derechos de propiedad incluso en condiciones de inestabilidad, donde la protección de los derechos de propiedad es un bien privado y no público, y la élite gobernante protege sólo a ciertos grupos estratégicos a cambio de impuestos.

Carlos Elizondo hace una buena descripción de los dilemas contemporáneos y del poder que tienen ciertos grupos de interés (empresarios, agricultores, sindicatos y burócratas, entre otros) en México para bloquear reformas que beneficien a las mayorías. Plantea que el Estado realiza un trabajo mediocre como mediador del Estado entre estos grupos de interés y la sociedad en general. Este papel sólo puede ser mejorado a través de reformas institucionales que transformen los mecanismos de toma de decisiones en el Congreso, reformas laborales, electorales y que, más generalmente, fortalezcan al Estado frente a los intereses que frenan el progreso del país.

Finalmente, cabe notar que, en contraste con los debates en muchos otros países de América Latina, la industria minera mexicana ha recibido muy poca atención. Esta situación no deja de resultar sorprendente, pues varias de las mayores fortunas del país se han construido a partir de la extracción de cobre y plata durante el reciente auge de los productos básicos. El régimen de regalías de la minería en México es completamente anacrónico, y no existe aún ningún estudio que nos permita comprender el tipo de captura del Estado que permitió que el empoderamiento de actores que, hasta ahora, permanecen virtualmente libres de impuestos.

En los últimos años se ha puesto mucha atención en el tema de la fortaleza o debilidad del Estado mexicano. Frente a los crecientes desafíos de las organizaciones de tráfico de drogas y las dificultades que enfrenta el gobierno para establecer prácticas claras de Estado de derecho, algunos estudiosos comenzaron a debatir si México podría ser considerado un Estado fallido. En gran medida, este debate resultó estéril, ya que México es en realidad un Estado muy fuerte, que emergió de la época posrevolucionaria con una gran capacidad de desplegar enormes cantidades de recursos para proveer bienes y servicios públicos. La cuestión entonces no era si México tuvo un proceso de formación del Estado que condujo a un Estado débil sino las razones específicas por las que las últimas administraciones federales y locales han tenido poca capacidad de proteger a sus ciudadanos de la delincuencia común y, más recientemente, el reto de organizaciones de tráfico de drogas (OTD).

Sobre esta última cuestión, muchos investigadores están tratando de comprender las causas y consecuencias de los aumentos en el número de homicidios y la violencia en grandes regiones del país. El debate ha involucrado tanto a economistas como a politólogos que trabajan en un verdadero diálogo y colaboración. La economista Melissa Dell establece que los alcaldes políticamente alineados son más propensos a contribuir a los esfuerzos federales para combatir a las OTD, pero que esos esfuerzos han dado lugar a perturbaciones importantes en la actividad económica de las organizaciones, cuya consecuencia es un aumento de la violencia. Viridiana Ríos explica el aumento en el número de homicidios a partir de dos factores: i) narcotraficantes que disputan un mercado, y ii) muertes por enfrentamientos con las fuerzas policiales y el ejército. Mientras mayor es la violencia causada por el primer factor, mayor es la violencia causada por el segundo, pues que las autoridades tienden a intervenir más en áreas con índices de violencia más altos.

Oeindrila y Arindrajit Dube, junto con Omar García Ponce, analizan los efectos derivados de la expiración de la prohibición federal de armas de asalto en Estados Unidos en la violencia en México. Encuentran que la magnitud de éstos está mediada por factores políticos relacionados con el nivel de competencia electoral en los municipios mexicanos. David Shirk evalúa las áreas de oportunidad de cooperación entre ambos países para combatir al crimen organizado en el país, y argumenta que es necesario que la estrategia se plantee en términos de fortalecimiento de instituciones de justicia y seguridad, pero no sólo eso, sino enfocándose también en la calidad de las instituciones políticas, la participación de la sociedad civil en la solución de los conflictos y la cooperación bilateral para la creación de una economía más fuerte. Eduardo Guerrero busca entender la espiral de violencia mediante sofisticadas técnicas econométricas y sistemas de información geográfica. Además, los avances en la investigación de encuestas para estudiar temas sensibles, como la técnica de list experiments, han sido utilizados por Díaz-Cayeros en su estudio sobre las organizaciones criminales y la policía en México.

Una corriente de trabajo estrechamente relacionada tiene que ver con el reto de la reforma de la policía y el establecimiento del Estado de derecho. Aunque la mayor parte de las contribuciones de esta área proviene de abogados, que tienden a enfatizar los aspectos formales y procedimentales del código legal (en particular en torno a juicios orales y al uso de un sistema acusatorio de justicia en vez de uno inquisitorial) existen importantes estudios que analizan el comportamiento de la policía en diferentes contextos municipales, estudios comparativos de reforma de la policía e investigaciones sobre la relación entre democratización y calidad del Estado de derecho. Sobre este último tema, Diane E. Davis estudia la corrupción en la policía de la Ciudad de México y plantea que la transición a la democracia y el consecuente aumento en competencia electoral, en conjunto con la fragmentación del aparato de justicia del país, evitan que sea posible llevar a cabo una reforma de la policía que logre reducir los conflictos de coordinación entre los diferentes niveles del aparato de justicia mexicano.

No obstante, los avances obtenidos por programas sociales como Progres y Oportunidades, México no ha logrado eliminar la pobreza extrema y es uno de los países más desiguales de la OCDE. Gerardo Esquivel, Nora Lustig y Scott estudian los factores detrás de la reducción de la desigualdad experimentada por el país en las últimas dos décadas. Encuentran que cambios en la composición de la fuerza laboral, sobre todo en términos de educación, han contribuido a una reducción en la desigualdad en el ingreso, puesto que hay una mayor oferta relativa de mano de obra calificada. La reducción de la brecha salarial entre mano de obra calificada y no calificada se debe, por lo tanto, a una creciente tendencia hacia el gasto progresivo en educación. Igualmente, un mayor acceso a servicios de salud puede haber aumentado la productividad laboral entre los trabajadores poco calificados.

La repercusión de las transferencias gubernamentales en la reducción de la desigualdad ha sido más importante que cualquier otro factor, lo cual se debe sobre todo al lanzamiento de Progres a en 1997 y a los cambios en el gasto público que se dieron desde entonces. Sin embargo, a pesar de que desde fines de los noventa las transferencias gubernamentales han beneficiado cada vez más a los segmentos más pobres de la población, la correlación Gini entre transferencias e ingreso monetario total sigue siendo positiva. Es decir, que, aunque las transferencias gubernamentales entre 1994 y 2006 se han vuelto crecientemente progresivas, siguen siendo regresivas en términos absolutos.

El problema de la desigualdad ha sido estudiado tanto por sus causas como por sus consecuencias en el crecimiento económico. Santiago Levy y Michael Walton plantean que una de las principales causas de la desigualdad en México es un equilibrio político de distribución de ganancias (rent-sharing equilibrium) que tiene consecuencias negativas para el crecimiento económico y que ha persistido en el país a pesar de su reciente democratización. Las desigualdades de poder e influencia llevan a la creación de instituciones económicas que perpetúan la desigualdad.

Así, se crea una trampa de la desigualdad, que autores como Isabel Guerrero, Luis Felipe López-Calva y Michael Walton relacionan con dos factores principales: i) la concentración de la riqueza en el ámbito empresarial, y ii) los sindicatos de sectores protegidos. En relación con el primer punto, los autores utilizan datos de los listados de Forbes sobre multimillonarios del mundo para estimar la concentración de la riqueza en México, pues el índice de Gini no captura los ingresos de los multimillonarios del país. Encuentran que su valor total neto equivale al 5-6% del PIB. Casi la mitad de estos multimillonarios se beneficiaron de las privatizaciones de principios de los noventa. Asimismo, en el caso de las telecomunicaciones, el estudio encuentra que los multimillonarios tienen probabilidades significativamente menores de que se les niegue una concesión o de que se les sancione por prácticas perjudiciales al cliente.

En relación con las prácticas monopólicas, a pesar de que existe una agencia regulatoria relativamente independiente Comisión Federal de Competencia (CFC). EL contexto judicial no es propicio para que ésta pueda promover efectivamente la competencia en el sector privado. Existe, según Guerrero *et al.*, un sesgo a favor de las compañías de las élites empresariales que se protegen de las regulaciones a través de la figura del amparo. Al estudiar todas las resoluciones de 1998 a 2006 sobre fusiones y adquisiciones y prácticas monopólicas de la CFC, encuentran que, en 39 de los 612 casos denunciados como abuso de poder de mercado, las empresas interpusieron amparos, y en 12 de estos casos, las resoluciones judiciales fallaron a favor de las empresas. Esto es especialmente preocupante si se considera que normalmente son las empresas más grandes las que usan (y pueden pagar por) amparos y las que tienen éxito usándolos.

En cuanto a los sindicatos, si bien muchas veces funcionan como una protección real para sus afiliados, también es cierto que generan altos costos sociales cuando su influencia es desproporcionada en sectores protegidos (como es el caso de los sindicatos de Pemex, CFE y LFC) o en sectores de educación o salud. Estos grupos son mucho menos ricos que los antes mencionados. Sin embargo, los sindicalizados de Pemex ganan 71% más, los de telecomunicaciones 30% más y los maestros 48% más de lo que se esperaría considerando sólo su educación y experiencia.

El poder de los sindicatos proviene de una regulación que no permite que los trabajadores sean representados más que por un sindicato registrado. Como cada trabajador debe pertenecer a un sindicato y ninguna empresa puede tener un sindicato minoritario, es difícil que los sindicatos registrados puedan ser desplazados por nuevos grupos. Además, la posibilidad de reelección indefinida de líderes sindicales y las cuotas sindicales deducidas de la cuota de cada trabajador, contribuyen a que los sindicatos sean normalmente estructuras poco democráticas y con líderes sumamente poderosos, con la capacidad de decidir contratos y despidos. La poca competitividad de los sindicatos afecta negativamente la calidad del servicio a los afiliados, además de crear un amplio margen para prácticas corruptas y nepotistas.

Si el objetivo de las políticas públicas es mejorar las oportunidades del crecimiento del país, es necesario tomar en cuenta estas desigualdades estructurales, pues sus consecuencias van desde prácticas monopólicas impunes hasta un sistema educativo corrupto y de mala calidad.

Recaudación y gasto

Como se ha mencionado, los programas sociales particularmente Progresa-Oportunidades han logrado transferir recursos a los segmentos más pobres de la población y reducir la desigualdad. Sin embargo, la eficiencia redistributiva de estos instrumentos se ha visto limitada por un sistema impositivo ineficaz. El sistema fiscal mexicano, encuentra que esta ineficacia se debe a las exenciones en impuestos directos e indirectos, así como a subsidios a la energía. Sugiere que la eficiencia redistributiva puede ser mejorada si se reemplazan los subsidios indirectos por transferencias directas o en especie. Sin embargo, existen grupos de interés y barreras económicas que impiden que se aprueben reformas en esta dirección.

La ineficiencia fiscal del país radica en su baja capacidad de recaudación, derivada de fallas en la regulación, exenciones fiscales y falta de capacidad administrativa y voluntad política. México ha logrado mantener balances fiscales a pesar de su sistema de recaudación de impuestos, ya que ha logrado basarse en ingresos petroleros. Sin embargo, esta situación no es sostenible, ya que tanto las reservas probables como las probadas de Pemex están disminuyendo rápidamente. Para cubrir futuros desbalances fiscales será necesario aumentar los impuestos o disminuir el gasto.

Siguiendo a estos autores, uno de los principales obstáculos para lograr un sistema de recaudación más eficiente es la desconexión fiscal, que se ha agravado con la creciente descentralización política del país. La democratización ha aumentado las presiones a la descentralización del gasto, en parte porque los entonces partidos de oposición (particularmente el PRI desde 2001) tenían más poder al nivel estatal/municipal. Suponiendo que el objetivo de los políticos es arrogarse el mérito por el gasto, pero no ser culpados por aumentos en los impuestos, ante la presencia de grandes transferencias federales es poco probable que aumenten los impuestos locales. Otro factor que ha llevado a la descentralización es que, ante la prohibición de la reelección, muchos miembros del Congreso votan teniendo en mente que su siguiente posición política será probablemente una gubernatura estatal.

La tendencia dominante la centralización de la recaudación y la descentralización del gasto. Además, tanto los gobiernos estatales como los municipales tienen incentivos gastar ineficientemente, ya que no son ellos quienes recaudan (la mayoría) de los impuestos. Como medida de control, el gobierno federal ha logrado etiquetar buena parte de los recursos asignados a los estados para prevenir el gasto ineficiente, pero esto no ha sido suficiente. Finalmente, vale notar que, aunque los regímenes especiales para ciertos productos y sectores han generado abusos e incrementado los costos administrativos del sistema, no se han hecho esfuerzos importantes para eliminarlos.

Otra línea de investigación se centra en los ingresos perdidos por el gobierno a causa de la persistencia de la informalidad en los mercados laborales. Uno de los estudios más importantes en este tema es el de Santiago Levy en *Buenas intenciones, malos resultados. Política social, informalidad y crecimiento económico en México*, donde analiza la relación entre el aumento en el número de programas sociales para los trabajadores del sector informal y el bajo crecimiento económico en México de 1997 a 2006. Levy identifica la mala coordinación de la política social en México como una fuente de distorsión microeconómica que segmenta el mercado laboral entre trabajadores formales e informales.

La idea detrás de esto es que, por varias razones, los trabajadores formales pueden asignar un valor distinto a los beneficios de la seguridad social que, a sus costos, generalmente uno menor. Como las contribuciones son obligatorias, están funcionando, de hecho, como un impuesto al trabajo formal. Esto incentiva a muchos trabajadores a buscar empleo en el sector informal, lo cual afecta negativamente su productividad y el crecimiento económico del país. Además, los programas paralelos que proveen seguridad social a los trabajadores informales y que son financiados con impuestos generales, funcionan como un subsidio a la informalidad.

La combinación de programas sociales en México es un obstáculo para el crecimiento que anula, incluso, efectos positivos de programas como Progres-Oportunidades, ya que de poco servirá tener mano de obra mejor calificada si no es posible aumentar su productividad laboral. Tomando esto en cuenta, el autor analiza las dificultades políticas que enfrenta el país para transitar a una política social coherente, que no se base en reformas aisladas de programas sociales particulares. Las reformas al sistema de seguridad social de 1995 y 2004 para entender la relación entre productividad y concentración del ingreso y el poder. Argumenta que la búsqueda de ganancias por parte de grupos poderosos asociados con la provisión de seguridad social, como las administradoras de fondos para el retiro y el Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social impiden que optimice la productividad agregada del sistema.

Vínculos internacionales

En la bibliografía de vínculos internacionales, el tema más estudiado es sin duda la relación con Estados Unidos. Entre los diversos temas que pueden tenerse en cuenta, el más destacado en cuanto a la gran cantidad de investigación que se ha producido al respecto, es la migración. En la bibliografía sobre migración en México, tal vez una de las ramas más interesantes sea aquella que vincula el estudio del comportamiento migratorio con las remesas colectivas, en particular en el contexto del programa 3x1.

Al estudiar los sesgos económicos y políticos del 3x1, Javier Aparicio y Covadonga Meseguer encuentran que, como se esperaba, son los municipios de mayor migración los que tienen mayor participación. Sin embargo, como la relación entre migración y pobreza no es lineal, esto evita que sean los municipios más pobres los que más se beneficien del programa. Por otro lado, el diseño del programa exige la coordinación entre los tres niveles de gobierno y las asociaciones de inmigrantes para la aprobación de proyectos. Esto causa que, en el periodo de estudio, sean los municipios y estados gobernados por el Partido Acción Nacional (PAN) los que más participen y se beneficien del programa (incluso si se controla en razón de los niveles de migración y pobreza), ya que sus costos de coordinación son menores.

Es posible también que sean las preferencias de los inmigrantes las que están detrás del sesgo político del programa, ya son ellos quienes tienen la facultad exclusiva de proponer proyectos. Sin embargo, en otro artículo los mismos autores encuentran que los líderes de los inmigrantes son generalmente pragmáticos y apartidistas, y que los gobiernos municipales tienen un papel central como promotores de la organización de clubes de inmigrantes. Las remesas colectivas se han convertido, desde la implementación del 3x1 en un recurso imprescindible para muchos gobiernos locales, de manera que los políticos tienen grandes incentivos para movilizar a los emigrantes y promover que soliciten proyectos.

Por un lado, esto implica que el programa podría usarse como un instrumento para premiar bastiones panistas con altos niveles de migración, evitando que los recursos fueran a donde más se necesitan. Por otro lado, también es cierto que los clubes o asociaciones de inmigrantes son menos susceptibles a los mecanismos tradicionales de clientelismo. Katrina Burgess argumenta que los emigrantes han estado expuestos a gobiernos con mecanismos mucho más fuertes de rendición de cuentas, por lo que, lejos de someterse a los caprichos políticos de las élites locales, se han mostrado autónomos e independientes.

Sin embargo, el papel que desempeñan los clubes de inmigrantes en el manejo del presupuesto y los proyectos depende en buena medida de la participación de los residentes locales. Los proyectos tienen mejores resultados cuando estos residentes logran organizarse en comités para implementar y supervisar las obras. En contraste con el argumento de Aparicio y Meseguer, Burgess concluye que el 3x1 está fuertemente determinado por la demanda de proyectos de los emigrantes (y no por la movilización de los políticos), ya que más de la mitad de los proyectos se realizan fuera de las cabeceras municipales, respondiendo cada vez más a necesidades comunitarias. Coincide con estos autores, sin embargo, en cuanto a la imposibilidad de llegar a las comunidades más pobres dado el diseño actual del programa (sólo pueden solicitar proyectos las organizaciones de inmigrantes y los emigrantes más organizados no suelen ser quienes provienen de las comunidades más pobres).

En relación con el impacto de las remesas colectivas en las comunidades de origen, acerca de la coproducción de bienes públicos. Encuentra que los municipios que participan en el programa muestran una mejora en la provisión de servicios de saneamiento, drenaje y agua. Esto se debe a factores materiales y organizacionales que incentivan a los migrantes a participar en la coproducción de bienes para mejorar sus comunidades de origen. En específico, algunos inmigrantes cuentan con los recursos (en forma de remesas colectivas) y la motivación (altruista, religiosa, étnica o de estatus social) para participar en estos proyectos.

En el caso del TLCAN, las primeras evaluaciones de la economía política del tratado y sus consecuencias para México no han conducido a un análisis específico de las condiciones políticas que han impedido una mayor profundización del tratado o su expansión a otros ámbitos. Existe investigación sobre el apoyo al libre comercio que busca explicar el cambio más importante en la opinión pública de las últimas décadas. Otra línea de investigación se centra en la relación entre el TLCAN y la brecha salarial en México. Gerardo Esquivel y José Antonio Rodríguez-López plantean que, a pesar de que la liberalización tuvo el efecto de disminuir la brecha, el rápido desarrollo tecnológico que ocurrió durante ese periodo tuvo el efecto opuesto, puesto que disminuyó el salario relativo de los trabajadores menos capacitados y aumentó así el diferencial de salarios.

Sin embargo, no se ha realizado mucha investigación sobre las dimensiones regionales del apoyo u oposición al libre comercio o sobre las estructuras institucionales que han mantenido el estado actual de las cosas en las relaciones comerciales entre Estados Unidos y México. El trabajo de Stephen Haber, Herbert S. Klein, Noel Maurer y Kevin Middlebrook es de los pocos que se refieren a esta cuestión y se centra en la historia autoritaria de México y la forma en la que se crearon las instituciones de protección de derechos de propiedad. El argumento central es que la forma en la que se construyeron dichas instituciones en México ha evitado que la liberalización comercial tenga como consecuencia los aumentos en las tasas de crecimiento del país que se esperaba tener cuando se firmó el tratado.



Finalmente, vale la pena mencionar los estudios que se han hecho sobre los factores de economía política que explican los flujos migratorios de México a Estados Unidos. Uno de los investigadores que ha estudiado el tema más exhaustivamente es Gordon Hanson. Este autor hace énfasis en el papel de los grupos de interés en Estados Unidos y la manera en que presionan al gobierno para controlar los flujos migratorios. Por ejemplo, el número de horas-hombre dedicadas a inspección en sitios de trabajo es 53 veces menor que el número de horas dedicadas a vigilar la frontera (datos de 2003). Hanson sugiere que esto, junto con el hecho de que en 2004 ningún empleador estadounidense fue multado por más de 5 000 dólares por contratar a un inmigrante legal, refleja que las leyes para el control migratorio no están bien aplicadas. Encuentra evidencia de que se favorece, controlada e indirectamente, la entrada de inmigrantes al evaluar la operación del Departamento de Seguridad Nacional (DHS): aumentos en los precios relativos de una industria intensiva en mano de obra inmigrante están asociados a disminuciones en el control fronterizo en un lapso de seis a diez meses en el futuro.

Algunas áreas desatendidas

Un conjunto importante de temas que no han sido discutidos en la sección anterior incluye la situación cambiante del campo mexicano y el papel de la rebelión y la protesta tanto en zonas urbanas como rurales. La exclusión, la discriminación y la marginación siguen siendo un problema para los pobres, sobre todo al combinar la pobreza con la identidad indígena. Aunque en el pasado estos temas han sido abordados sobre todo por sociólogos, antropólogos y demógrafos, hay una investigación emergente hecha por estudiosos de la economía política que merece atención. Se ha renovado el interés en la comprensión de los movimientos indígenas, su búsqueda de autonomía y el estudio de las instituciones tradicionales de autogobierno.

En el ámbito agrario, desde la década de 1990 las instituciones rurales mexicanas han pasado por una transformación radical. Las administraciones panistas trataron de dismantelar los mecanismos corporativistas tradicionales de representación y cooptación. Aunque su proyecto de transformar “campesinos” mexicanos en “agricultores” no fue realmente exitoso, el comportamiento político de la población de zonas rurales ha cambiado drásticamente, convirtiéndose en un electorado más volátil y cambiante. El régimen institucional de tenencia de la tierra fue liberalizado, aunque hay poca comprensión de los cambios que ello implicó en las localidades rurales.

Por otro lado, la agroindustria se ha convertido en un sector clave de la economía rural, en cierta medida como consecuencia de las oportunidades y retos que surgieron a partir del TLCAN. No hay mucha investigación sobre la economía política de estas transformaciones. Hubo un aumento inicial de los estudios en relación con la privatización de la tenencia de la tierra y hay algo de trabajo en la seguridad alimentaria. Sin embargo, esta área requiere mucho más trabajo, sobre todo en lo que se refiere a una perspectiva sobre los cambios que pueden esperarse en un futuro próximo.

Una segunda área que recibió mucha atención en la década de 1990 fue el tema de la rebelión y la protesta en el campo, en particular a partir del levantamiento Zapatista en Chiapas. El buen trabajo de antropólogos como Lynn Stevens, Carlos Tello o Héctor Díaz Polanco ayudó a aclarar de dónde venían estos movimientos y cómo evaluar las respuestas del Estado mexicano a estos desafíos. El trabajo de Guillermo Trejo ha demostrado magníficamente los vínculos entre competencia religiosa, organización social y acceso a recursos como aspectos clave para entender la rebelión. En esa misma línea, Todd Eisentadt plantea que lo que unió a los integrantes del movimiento Zapatista en la rebelión de 1994 no sólo tuvo que ver con factores éticos sino también con condiciones socioeconómicas e instituciones de propiedad de la tierra (de carácter comunal). Guillermo Trejo, en un artículo posterior, se enfoca en el papel de la reforma agraria y en el de la competencia religiosa en la zona como detonante de dicha rebelión.

Esto nos lleva a la tercera área desatendida, que se relaciona con las oportunidades de los jóvenes mexicanos y los cambios en el tejido social en el contexto urbano. El trabajo etnográfico de Ricardo Raphael sobre los papeles cambiantes de género y el avance social de los hombres y mujeres jóvenes en el norte de México (en *El otro México*) es una de las pocas obras que ha demostrado con lucidez cuán profunda ha sido esta transformación. Varios antropólogos han analizado el movimiento social de la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO) como una nueva forma de participación social que utiliza medios de comunicación —estaciones de radio, colectivos de arte y otros espacios artísticos, como espacios de articulación de redes sociales de jóvenes marginados en entornos urbanos. No obstante, sabemos muy poco sobre la forma en que la deserción escolar o las limitadas oportunidades de movilidad social de los jóvenes se han convertido en un factor clave en la creación de reclutas para organizaciones de tráfico de drogas y otras formas de delincuencia organizada. Tampoco existe mucha información sobre la forma en que los jóvenes han revitalizado el tejido social y contribuido a la creación de una comunidad cívica en ciudades que enfrentan desafíos de violencia, corrupción de la policía y gobiernos locales incompetentes.

Conclusiones

El estudio de la economía política en México se caracteriza por su dinamismo y productividad. Los estudiosos de México (tanto mexicanos como extranjeros) se han involucrado en las tendencias de la academia en Estados Unidos y han publicado en las principales revistas de investigación de sus disciplinas. Participan regularmente en intercambios intelectuales con académicos de toda América del Norte y son miembros activos de las reuniones profesionales con sus colegas. Ha habido un claro alejamiento de un enfoque teórico de las ciencias sociales para tomar una aproximación empírica, donde los métodos y enfoques de la economía han tenido prioridad.

Esto ha significado un desarrollo positivo en cuanto a la utilización de métodos estadísticos sofisticados para probar hipótesis, hacer inferencias y generar un proceso acumulativo de creación e intercambio de conocimientos. Se ha puesto relativamente menos atención al rumbo de la investigación en Europa, en particular en lo que respecta al estudio de los grupos empresariales y sus intereses, así como su relación con el Estado. También se ha desatendido la investigación sobre los procesos de formación de habilidades de los trabajadores y otros procesos laborales que probablemente tengan profundas raíces históricas de dependencia. El estudio del corporativismo, los sindicatos y otros intereses organizados parece haber sido sustituido por un análisis más atomizado y con un enfoque individualizado en los votantes, los políticos y los ámbitos institucionales donde interactúan formalmente. Dada la proximidad física a Estados Unidos, México tiende a perder perspectiva y deja pasar inadvertidos muchos de los avances tanto sobre temas sustantivos en general como sobre el estado de la investigación sobre América Latina en particular.

La gran cantidad de información estadística generada por los gobiernos (en forma de datos del presupuesto, registros de votación y encuestas patrocinadas por el gobierno) ha sustituido a la generación de nuevos conjuntos de datos compilados por los investigadores de manera individual. Si bien esto ha mejorado la replicabilidad de los estudios, ello ha sido a costa de una creciente limitación en el alcance de las hipótesis que se intentan probar. Cada vez es mayor la concentración en áreas relacionadas con la evaluación de programas sociales, mientras que se observa un cierto abandono de los estudios más comprometidos con diversos procesos, redes y relaciones sociales. Las revistas académicas parecen premiar sobre todo los trabajos realizados con altos estándares analíticos y bases de datos “off the shelf” que en realidad requieren poco trabajo de campo y bajos niveles de especialización, a pesar de que estos temas puedan resultar de poco interés para los latinoamericanistas o especialistas de México. Además, ha habido poca conexión entre el trabajo antropológico que estudia las zonas rurales, los movimientos marginales en las ciudades o la vida comunitaria indígena, y la ciencia política y la economía.

Sin embargo, a pesar de estas limitaciones, la tendencia de la academia en esta área ha sido muy positiva. El trabajo en México ya no se encuentra aislado o protegido por el manto del excepcionalismo mexicano. Los especialistas en economía política tienen una buena preparación y cuentan con información acerca de los principales debates teóricos y metodológicos en economía del desarrollo, los cuales, por cierto, han dado un giro importante en favor de un enfoque menos ideológico y más fundamentado empíricamente. Los economistas se han vuelto más abiertos a otras ramas y los politólogos más capaces de comunicarse con ellos, lo que ha permitido intercambios productivos en los que hemos aprendido mucho unos de otros.

QUINCE AÑOS DE POLÍTICA SOCIAL EN LA CIUDAD DE MÉXICO: LOGROS Y DESAFÍOS, LECCIONES Y TENSIONES

QUINCE AÑOS DE POLÍTICA SOCIAL EN LA CIUDAD DE MÉXICO:

LOGROS Y DESAFÍOS, LECCIONES Y TENSIONES

Pablo Yanes¹³

A partir de 1997, la Ciudad de México ha vivido una importante transformación política y social, si bien aún incompleta, que le ha permitido dibujar un perfil propio en el diseño de políticas sociales y contribuir al debate nacional. De esta manera, han corrido paralelos un proceso de democratización y otro de innovación de las políticas públicas. Es necesario recordar que fue en ese año cuando se devolvió a los ciudadanos del Distrito Federal el derecho de elegir a sus autoridades locales, empezando por el jefe de Gobierno en 1997 y, posteriormente, en 2000, a los titulares de las jefaturas delegacionales.

¹³ Yanes, Pablo. Quince años de política social en la Ciudad de México. Logros y desafíos, lecciones y tensiones. En: Revista Nueva Sociedad. No. 243, enero-febrero del 2013. Págs. 1-8

No obstante, el proceso aún se encuentra inacabado, en la medida en que la Ciudad de México, a diferencia de las restantes entidades federativas del país, no cuenta con una Constitución propia; los nombramientos del procurador de Justicia y del secretario de Seguridad Pública son compartidos con el presidente de la República; y, sobre todo, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal no es parte del Constituyente Permanente, por lo que no interviene en los procesos de reforma de la Constitución General de la República. Desde 1997 hasta la fecha se han sucedido cuatro elecciones de jefe de Gobierno y en todas ellas ha resultado ganador el candidato postulado por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), generalmente en alianza con otros partidos, lo que ha permitido en la mayoría de los casos construir coaliciones gobernantes amplias con importante respaldo en el Poder Legislativo.

La sucesión de tres gobiernos del mismo signo político ha significado que en el curso de los últimos 15 años se haya construido un conjunto de iniciativas públicas, desde legislativas hasta programáticas, caracterizadas esencialmente por la continuidad, lo que ha permitido escapar a los virajes o interrupciones de políticas y programas característicos de los cambios de gobierno. En esencia ha habido continuidad, pero con énfasis y orientaciones distintas y no exenta de tensiones y contradicciones. Grosso modo, puede decirse que las tres administraciones del gobierno de la ciudad: las de Cuauhtémoc Cárdenas (1997-1999), Andrés Manuel López Obrador (2000-2005) y Marcelo Ebrard (2006-2012), han puesto el eje de su gestión, respectivamente, en los derechos políticos, los derechos sociales y los derechos civiles.

El gobierno de Cárdenas y su sucesora, Rosario Robles, se caracterizó, fundamentalmente, por iniciar el proceso de democratización de la ciudad y la reafirmación de los derechos políticos recién recuperados de los habitantes del Distrito Federal. En materia social, su eje fue la construcción de una nueva institucionalidad, su articulación en torno del concepto de equidad, la relevancia otorgada a temas emergentes (pueblos indígenas, salud mental, violencia de género, adicciones) y el énfasis en la prestación de nuevos servicios sociales (Servicios Comunitarios Integrados, Unidades de Atención y Prevención de la Violencia Familiar, preparatorias públicas), en un contexto de construcción del marco jurídico de la política social. No obstante, este gobierno contó con pocos recursos presupuestarios y limitado tiempo para consolidarse y alcanzó coberturas acotadas. Su legado fundamental fue la recuperación de los derechos políticos, así como el establecimiento de las bases de la autonomía de la ciudad.



El gobierno de López Obrador y su sucesor, Alejandro Encinas, se caracterizó por colocar en el centro de su actividad y su discurso la política social y los derechos sociales. Canalizó importantes recursos adicionales hacia esta área y llevó a cabo iniciativas de gran calado, como la pensión alimentaria (o pensión ciudadana) de adultos mayores, consistente en una transferencia universal no condicionada equivalente a 70 dólares mensuales. Para finales de 2012, este beneficio llega a 480.000 personas mayores de 68 años en la Ciudad de México, y desde 2003 tiene la condición de derecho exigible conforme a la Ley de la Pensión Alimentaria de Adultos Mayores del Distrito Federal. Por otro lado, se concretó el apoyo económico a personas con discapacidad y las becas para niñas y niños en condición de vulnerabilidad social (conocido como Programa de Madres Solteras), entre otros. Y, al mismo tiempo, se avanzó en la compactación de acciones en torno del Programa Integrado Territorial (PIT), que agrupó en una lógica de planeación microterritorial los principales programas sociales.

A pesar del énfasis en las transferencias monetarias, también se hicieron esfuerzos muy importantes en materia de educación y salud. En el primer caso, creando una red de 16 nuevas preparatorias públicas agrupadas en el Instituto de Educación Media Superior y la creación de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México. En el segundo caso, se echó a andar el Programa de Medicamentos y Servicios Médicos Gratuitos para Personas sin Seguridad Social (conocido como Programa de Gratuidad), que durante el gobierno de Encinas también fue elevado por la Asamblea Legislativa a la categoría de derecho exigible.

La pensión de adultos mayores y el Programa de Gratuidad son la expresión más acabada de la orientación de la política social del gobierno de López Obrador-Encinas, en particular por dos características: la universalidad y la exigibilidad. En el contexto de la primera década del siglo XXI, cuando parecía que la focalización por hogares y nivel de ingresos se había convertido en un principio (casi universal) de política social y cuando a las transferencias monetarias se les agregaba siempre el componente de la condicionalidad, las dos iniciativas sociales de mayor alcance de ese gobierno se construyeron en una lógica distinta, lo que tuvo un importante efecto en el debate nacional y en el diseño de políticas y programas a escala federal.

No obstante, este fue un gobierno en el que se estancó, o al menos no se expandió, la prestación de servicios especializados a la población: contra la violencia familiar, iniciativas en materia de equidad de género y diversidad sexual, unidades básicas de rehabilitación para personas con discapacidad, centros de día para adultos mayores, estancias infantiles, atención de adicciones, salud mental. La participación ciudadana se concentró en las instancias territoriales y se vivió un enfriamiento de la relación con organizaciones civiles especializadas en el desarrollo social.

El gobierno de Marcelo Ebrard dio continuidad a los programas sociales diseñados y puestos en marcha por sus antecesores, pero sobre todo colocó nuevos énfasis. Su administración se caracterizó por la relevancia dada a la equidad de género, el espacio público, la movilidad no motorizada y el reconocimiento de derechos civiles, sexuales y reproductivos. Las medidas emblemáticas de dicho gobierno –y que serán probablemente las de efecto más duradero– fueron la legalización de la interrupción del embarazo y la aprobación del matrimonio entre personas del mismo sexo, junto con el reconocimiento del derecho de estas parejas a la adopción.

En materia social, una de las mayores apuestas e innovaciones fue el establecimiento del Seguro de Desempleo, primero en su tipo en el país, que cubrió con una prestación equivalente a un salario mínimo (145 dólares aproximadamente), por un plazo máximo de seis meses, a quienes hubieran perdido su empleo formal a partir de enero de 2008.

Además, se dio continuidad a los principales programas de la ciudad y se expandió el derecho a la pensión alimentaria de adultos mayores, ya que se redujo la edad mínima de 70 a 68 años, una de las pocas reformas pensionarias a escala internacional que disminuyó la edad para acceder al derecho. En este contexto se crearon nuevos programas y el gobierno introdujo otros enfoques, no exentos de contradicciones y tensiones, en la política social y los programas existentes.

Por ejemplo, en materia educativa se frenó la expansión del sistema de preparatorias de la ciudad y, en cambio, se puso en marcha un amplio programa de apoyo económico a estudiantes del bachillerato público (el programa «Prepa Sí»), que entrega un estímulo económico a cerca de 200.000 jóvenes de la ciudad. La singularidad de este apoyo económico es que los montos monetarios están diferenciados por nivel de calificaciones e incluyen condicionalidades como, además de estudiar, la de realizar dos horas de trabajo comunitario a la semana. De la misma manera se generó un programa para infancia denominado «Niños Talento» en el que, nuevamente, el criterio de las calificaciones o el rendimiento escolar es predominante y se otorgan apoyos económicos y servicios académicos adicionales a niñas y niños de escuelas públicas con calificaciones de 9 y 10.

En materia de salud, se dio continuidad al programa de medicamentos y servicios médicos gratuitos, pero el cambio fue en el peso y la relación con el programa nacional de protección en salud. Mientras que en la administración anterior el Seguro Popular era solo un complemento del Programa de Gratuidad – fundamentalmente para cubrir intervenciones de tercer nivel que este último no incluye, vinculadas a enfermedades que requieren tratamientos costosos o de alta complejidad–, en la administración de Ebrard tendió a tener mayor relevancia el primero, y se le dio prioridad a la afiliación al programa federal frente al local, y a hacer recaer el financiamiento de los servicios locales de salud en una mayor proporción en las aportaciones federales que en los recursos propios –aunque la proporción federal todavía no es mayoritaria–.

En materia de vivienda, se mantuvieron los programas de construcción y mejoramiento de unidades habitacionales en lote familiar. Pero la diferencia más importante respecto a experiencias anteriores es que se le dio mayor relevancia a la participación de las empresas inmobiliarias desarrolladoras de vivienda, frente a los procesos de autoconstrucción y de producción social del hábitat. Al tiempo que en el terreno social hubo continuidad de los programas creados en los gobiernos anteriores, particularmente en el de López Obrador-Encinas, se organizaron algunos programas grandes –como el mencionado «Prepa Sí»– o innovadores –como el de Mejoramiento Barrial–, pero se observó un cierto proceso de hibridación del enfoque de política social por la vinculación de criterios meritocráticos en el acceso a apoyos escolares, la introducción de condicionalidades en algunos programas, un peso más acentuado del programa federal de salud y mayor participación de agentes privados en la producción de vivienda social.

Es probable que uno de los resultados más duraderos de estos 15 años de política social en la Ciudad de México haya sido la construcción de un avanzado y complejo marco jurídico con enfoque de derechos, en particular en sus ordenamientos fundamentales, como la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal o la Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres en el Distrito Federal.

La Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal fue la primera de este tipo en México, previa a la Ley General de Desarrollo que rige en el país. Y su carácter innovador radica en que fue concebida desde el enfoque de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales e incluyó un apartado de principios en que se postuló que la política social de la Ciudad de México se basa, entre otros, en la universalidad, la igualdad, la equidad social, la equidad de género y la exigibilidad de los derechos. Asimismo, postuló una definición amplia del concepto de política social, que escapa a su reducción a programas de combate a la pobreza o a la pobreza extrema. Para dar una idea de la amplitud de este ordenamiento, entre los objetivos de la política social enumerados en su artículo primero, se encuentran:

Cumplir, en el marco de las atribuciones de la Administración Pública del Distrito Federal, con la responsabilidad social del Estado y asumir plenamente las obligaciones constitucionales en materia social para que la ciudadanía pueda gozar de sus derechos sociales universales;

Promover, proteger y garantizar el cumplimiento de los derechos sociales universales de los habitantes del Distrito Federal en particular en materia de alimentación, salud, educación, vivienda, trabajo e infraestructura social;

Disminuir la desigualdad social en sus diversas formas, derivada de la desigual distribución de la riqueza, los bienes y los servicios, entre los individuos, grupos sociales y ámbitos territoriales;

Integrar las políticas y programas contra la pobreza en el marco de las políticas contra la desigualdad social;

Impulsar la política de desarrollo social, con la participación de personas, comunidades, organizaciones y grupos sociales que deseen contribuir en este proceso de modo complementario al cumplimiento de la responsabilidad social del Estado y a la ampliación del campo de lo público;

Revertir los procesos de exclusión y de segregación socio-territorial en la ciudad (...).

Es además una legislación que diseñó una compleja arquitectura institucional de la política social, en la que se incluye un instrumento de planeación y coordinación intergubernamental (la Comisión Interinstitucional), un mecanismo de consulta y participación ciudadana (el Consejo de Desarrollo Social) y un órgano de evaluación externa (el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social). No obstante, la riqueza y alcance de esta ley, no se le ha dado pleno cumplimiento, ni en su marco normativo ni en el organizacional, por lo que la dificultad principal que enfrenta no es tanto la de su contenido como la de su desigual implementación. El principal problema es menos la ausencia o insuficiencia de la legislación, que la existencia de brechas de implementación que limitan su alcance y materialización. En la Ciudad de México, el tema del modelo de gestión de la política social y la armonización con el marco conceptual que la rige parece un asunto fundamental para su desarrollo en los próximos años.

Adicionalmente a las brechas de implementación, el marco normativo de la política social parece enfrentarse a un creciente problema de fragmentación y dispersión de la normatividad, con la progresiva multiplicación de ordenamientos cuyo sentido fundamental es el de elevar a rango de ley diversos programas, pero desvinculados de las políticas generales a las que pertenecen. De esta manera, existe la Ley de Derechos de las Personas Adultas Mayores y, de manera paralela, la Ley de Pensión Alimentaria para las Personas Adultas Mayores. La Ciudad de México cuenta con la Ley de Salud y simultáneamente con la Ley de Medicamentos y Servicios Médicos Gratuitos para Población sin Seguridad Social, además de la Ley para la Atención Integral del Cáncer de Mama; cuenta con la Ley de Educación y, al mismo tiempo, con la Ley de Educación Física y Deporte, la Ley del Seguro Educativo y la Ley del Acceso a un Paquete de Útiles Escolares. Todo esto vuelve cada vez más compleja la planeación y armonización de la política social en una lógica de integralidad, porque esta política debe ser mucho más que una suma de programas, acciones y beneficios. Asimismo, esta tendencia a la fragmentación y a la dispersión normativa erosiona uno de los propósitos centrales de la Ley para el Desarrollo Social: la de ser un ordenamiento general, paraguas, techo común que oriente no uno o dos programas, sino el sentido de conjunto de la política social.



Desde su diseño normativo, la política social de la Ciudad de México se propuso contar con una perspectiva integral, en línea con lo que se postula desde el enfoque de derechos humanos explícitamente incorporado en junio de 2011 en el artículo primero de la Constitución General de la República Mexicana, que a la letra dice: «Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad». Pero la complejidad reside en cómo construir una política social integral que parta de la indivisibilidad del bienestar y de los derechos, y en la cual no solo los derechos humanos, sino también las políticas sociales, deben ser indivisibles, interdependientes, progresivas y universales.

No es, por supuesto, un asunto privativo de la Ciudad de México, sino uno de los grandes problemas de la política social en el mundo entero, ya que existe un consenso creciente respecto a la multidimensionalidad de la pobreza, la desigualdad y la exclusión social, junto con la integralidad e interdependencia del bienestar. Empero, la formulación de las políticas y el diseño organizacional son siempre parciales y sectoriales, por lo que, en la práctica, la política social termina por separar en la administración lo que está unido en la realidad. Por ese motivo, hay muy pocos ejemplos exitosos (a escala internacional) que hayan logrado trascender el particularismo y la fragmentación sectorial.

En la búsqueda de un carácter integral, la política social de la Ciudad de México parece enfrentar tres grandes dificultades y desafíos:

Existe un desarrollo sumamente desigual entre los cuatro grandes componentes de la política social: la prestación de servicios, las transferencias monetarias, los subsidios directos e indirectos y la infraestructura social. Hasta ahora, los diversos gobiernos de la Ciudad han puesto el acento en uno u otro aspecto, pero se está aún lejos de lograr un desarrollo armónico y complementario entre estas cuatro dimensiones, y con frecuencia lo que se presenta es una fuerte disputa de recursos entre ellas. Cuando ha habido expansión en la prestación de servicios, las transferencias monetarias tienden a rezagarse, y a la inversa: cuando se han priorizado las transferencias monetarias, cae la inversión en la prestación de servicios. Además, se registra una insuficiente discusión pública sobre el tema del alcance y la magnitud de diversos subsidios.

No hay una articulación entre la política fiscal y la política social. Ninguna fuerza política en la ciudad ha abierto el debate sobre cómo financiar a largo plazo la expansión de la política social y el papel de la fiscalidad local en ese ámbito, más allá de las limitaciones financieras y fiscales de un gobierno del Distrito Federal. Una excepción fue la decisión de financiar la expansión de la política social con lo que se llamó «austeridad republicana» (un recorte en los gastos de la alta burocracia y baja inversión en desarrollo institucional) que rigió durante el gobierno de López Obrador-Encinas. Es decir, se trata de cómo abordar el problema desde la perspectiva de los ingresos y no solo del ahorro en el gasto, sin desconocer las virtudes de lo anterior, pero, al mismo tiempo, sin dejar de ver sus limitaciones. La cuestión fiscal parece estar fuera de la discusión pública, lo que genera una tensión entre crecientes demandas de expansión del gasto social y la inversión estatal y una fiscalidad local estancada o incluso en retroceso por medidas como la eliminación del impuesto sobre tenencia de automóviles desde 2012. Hasta ahora, el tema del financiamiento del desarrollo de la ciudad ha sido planteado por las autoridades del Distrito Federal más como un asunto de renegociación del pacto de coordinación fiscal nacional (que en parte lo es, por supuesto) y de mayor participación privada en la apropiación de la renta urbana, vía inversiones en infraestructura pública, como en el caso de las vialidades de cuota (autopistas urbanas en que se paga peaje). No obstante, sigue sin aparecer con fuerza la cuestión de la fiscalidad propia de la ciudad y la pertinencia de articular un círculo virtuoso entre las capacidades redistributivas de la política social y de la política fiscal.

Se puede observar la postulación de una política social con base en el ciclo de vida, pero con profundas desigualdades en el alcance de las intervenciones públicas para cada una de las etapas. En particular, la Ciudad de México tiene una política y un presupuesto significativo para personas adultas mayores (solo la pensión ciudadana significa cerca de 5.000 millones de dólares anuales), pero sufre de un muy fuerte rezago en las políticas y programas de infancia y de juventud. Una política de ciclo de vida debe ser lo más integral posible y no puede tener una punta fuerte (adultos mayores) y una punta muy débil (infancia). Adicionalmente, la insuficiencia de las políticas y los programas para la infancia y la juventud tienen implicaciones no solo para ese periodo de la vida, sino para la edad adulta y la calidad del envejecimiento; es decir, para el ciclo en su totalidad.

Más allá de este conjunto de problemas, la Ciudad de México ha desarrollado elementos de reflexión muy relevantes sobre la política social que le permiten contar con una masa crítica en construcción para discutir aquellas problemáticas y diseñar distintos cursos de acción. No hay que olvidar que se trata, en todo caso, de desafíos del desarrollo de una política sobre la base de una obra construida amplia, compleja y de largo alcance. Entre esta masa crítica se encuentran documentos elaborados en procesos sociales y deliberativos muy ricos, como la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, las más de 20 evaluaciones y 150 recomendaciones sobre la política social emitidas por el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social, los diagnósticos y líneas programáticas incluidos en el Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México, los seminarios organizados por la Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, y la investigación realizada al amparo del Programa Universitario de Estudios de la Ciudad de la UNAM. Pero, además, existe un conjunto de intelectuales, académicos, organizaciones civiles y sociales críticos, activos y participativos que continuarán pugnando por que la Ciudad de México sea un espacio de análisis y debate que permita construir políticas sociales intensivas en conocimiento e innovación, y desde una perspectiva de derechos.

UN ANÁLISIS DE LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO

**HACIA UN NUEVO BALANCE DE LA POLÍTICA
SOCIAL EN MÉXICO**

UN ANÁLISIS DE LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO

Adolfo Rogelio Cogco Calderón¹⁴

Miriam Rodríguez Vargas

Cambio de modelo y Reforma del Estado en México

Se plantea que a partir de la crisis del modelo corporativista implementado por los gobiernos emanados del Partido Revolucionario Institucional (PRI) durante los 70 años que estuvo en el poder federal (1930-2000), se privilegió la implementación de políticas de corte proteccionista dirigidas al sector industrial, lo que castigó significativamente las actividades derivadas del sector primario. Este escenario contribuyó a incrementar la desigualdad entre ambos sectores.

En el plano de la política social, los objetivos se dirigieron hacia los sectores poblacionales urbanos que se incorporaban al empleo formal, principalmente a través de políticas públicas pensadas para la mejora de la educación y la salud, abandonando en el camino las consideraciones hacia los grupos campesinos y rurales.

¹⁴ Cogco Calderón, Adolfo Rogelio. Un análisis de la política social en México a través de los programas implementados por la secretaría de desarrollo social y su relación con la descentralización de funciones. En: Revista de ciencias sociales de la Universidad Iberoamericana. Año V. No. 9, enero-junio de 2010. Págs. 1-35

Lo anterior dibujó un mosaico de múltiples contrastes, entre los que destacan, en primera parte, un federalismo fuertemente centralizado, puesto en evidencia a través de la acción protagónica del Gobierno Federal sobre los otros órdenes de gobierno. De esta forma, la estrategia se centró en legitimar las relaciones y el ejercicio del poder de una democracia más simulada que real.

Por otra parte, fue necesario crear un sistema donde quedara de manifiesto la dependencia de otros órdenes gubernamentales hacia el central, y esto se logró mediante el control estricto de los ingresos presupuestales, entre otras medidas, generando una fuerte dependencia no sólo política sino económica; por tal razón, y para citar un ejemplo, más del 90% de los ingresos de las entidades federativas provenían del gobierno federal, situación que condicionó la independencia de los gobiernos locales y subnacionales para actuar en sus propios espacios territoriales, a fin de atender sus responsabilidades.

Como ya se indicó, la política social fue encaminada hacia el fortalecimiento de dos sectores: la educación y la salud, cuyos beneficios se canalizaron hacia los centros urbanos, prototipos del desarrollo industrial de la época, situación que agravó significativamente los niveles de desigualdad social.

En los años ochenta, el modelo dio muestras de agotamiento, de tal forma que a partir de 1982, se ponen en marcha una serie de acciones en el plano político y económico: en el primero, la tendencia a la “democratización” de la vida nacional a través de modificaciones a las reglas de competencia electoral; mientras que en materia económica, los ajustes se orientaron al adelgazamiento del sector gubernamental con el objetivo de hacer más eficientes las funciones del Estado, además de lograr una disciplina fiscal a través de la reducción del gasto público (principalmente social); la privatización de empresas paraestatales y, desde luego, la apertura comercial.

En lo que se refiere a la política social, se vivió un desmantelamiento de los beneficios conquistados por ciertos sectores que se construyeron en los tiempos del modelo de sustitución de importaciones imperante hasta bien avanzados los años setenta. Estos beneficios se transfirieron a manera de subvenciones en una especie de plataforma mínima que fue ampliando su alcance en la construcción de un universalismo que garantizara una renta mínima a la población en general.

Como haciendo alusión a la Reforma del Estado y las nuevas tendencias para las políticas sociales, es visible que la descentralización y la privatización se combinan entre sí para dar curso a políticas públicas más eficientes, tendientes a privilegiar al mercado como mecanismo para la asignación de los recursos y beneficios. Ésta fue la justificación para promover la individualización de los servicios sociales a través del recorte en las responsabilidades del Estado.

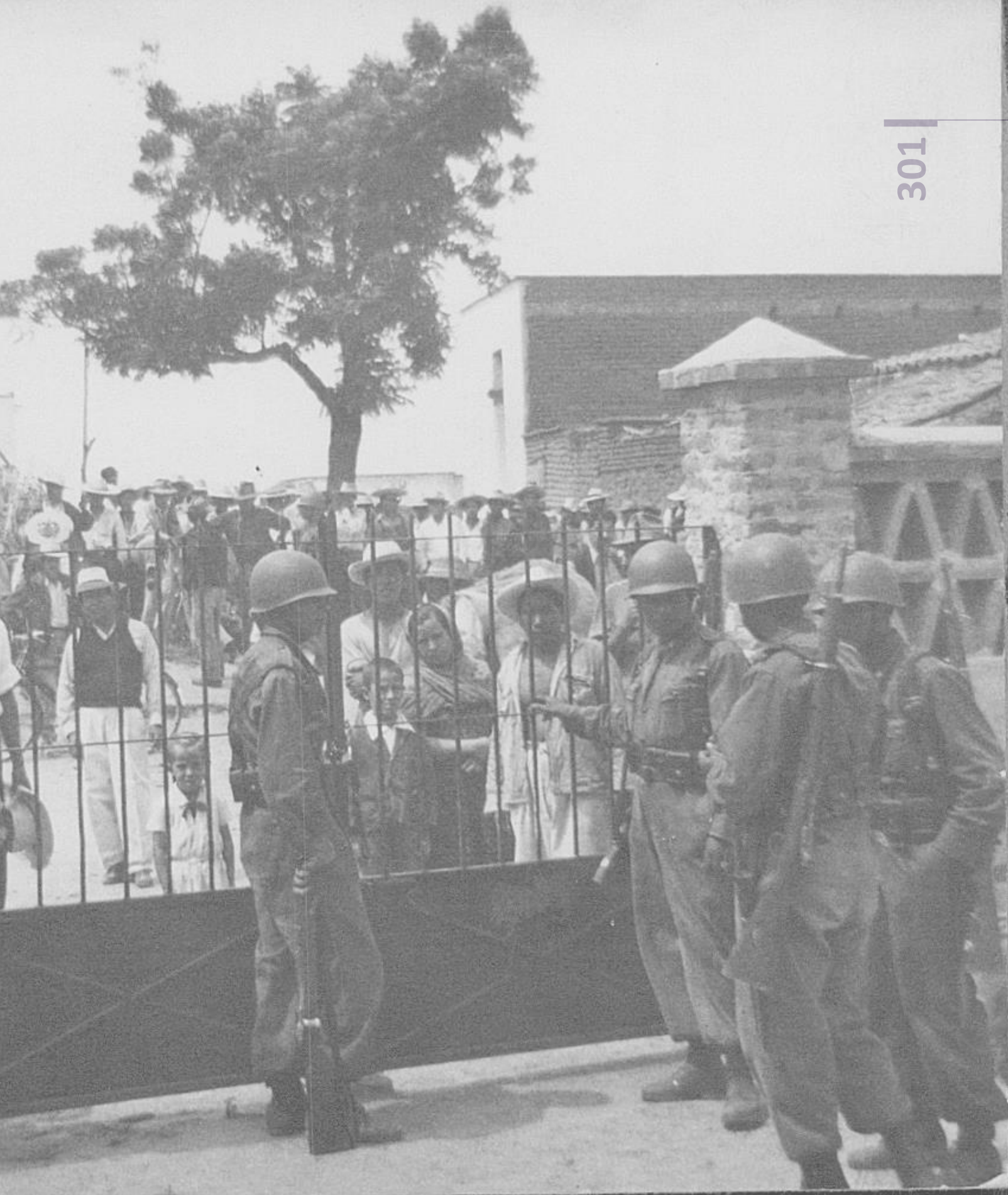
En otro orden de ideas, la Reforma del Estado ha ido desarrollando diferentes maneras de participación intergubernamental producto de la instrumentación de políticas descentralizadoras así como de nuevos arreglos interinstitucionales, derivado principalmente del proceso de descentralización de funciones, donde el grado de complejidad depende del tipo o naturaleza de Estado, bien sea unitario o federal.

En el caso de México, el proceso se ha vivido a través de dispositivos en los que se han transferido funciones y atribuciones a los gobiernos intermedios (principalmente en los sectores de la salud y la educación), centrándose más en los ámbitos administrativos y operativos que en la materia presupuestaria. En relación a los grupos vulnerables y la atención de la pobreza, el gobierno central se ha reservado la tarea de diseñar las principales acciones que recaen en los espacios locales, dejando sólo a los otros órdenes de gobierno la tarea de implementar en las reglas de operación de los programas, en el mejor de los casos.

En materia de generación de recursos financieros, se ha marcado como pauta la fuerte dependencia de recursos fiscales manejados desde la federación hacia los estados y municipios del país para la atención a la pobreza; situación que se hizo evidente a partir de la implementación del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) cuya base presupuestal estuvo en el Ramo 26 del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). Posteriormente, con las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) en 1998 apareció una nueva figura jurídica para transferir recursos federales a los estados y municipios: las aportaciones. A partir de esta fecha, con la creación del Ramo 33 del PEF, la parte destinada a la infraestructura básica se canalizó a través del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, que se divide a su vez en estatal y municipal; el Ramo 33 se insertó en el marco jurídico de la LCF. Este fondo se integró en parte con los recursos del Ramo 26 (combate a la pobreza); (educación); (partida del presidente); (saneamiento financiero); 04 (seguridad pública) y 23 (coordinación hacendaría).

De los montos que integran los fondos del Ramo 33, el primero se distribuye utilizando la fórmula matemática diseñada para la asignación de recursos que toma como base un índice global de pobreza que pondera cinco brechas de igual número de necesidades básicas. El segundo fondo se distribuye con base en la población de cada entidad federativa, cuyos gobiernos tienen la obligación de asignarlos a los municipios con igual criterio. En general, el Ramo 33 está integrado por ocho fondos, cinco de ellos son manejados directamente por las entidades federativas y tres por los municipios.

Aún si se consideran los apoyos a las entidades federativas desde el gobierno central, en materia de política social, pueden observarse fracturas en un cúmulo de acciones desarticuladas, no estructuradas ni vinculadas entre los tres órdenes de gobierno. La diversidad de las políticas sociales depende del interés y las condiciones financieras y operativas de los gobiernos estatales, en tanto los gobiernos municipales sólo se limitan a desarrollar acciones asistenciales de poco o nulo impacto en las condiciones de vida de la población.



En este contexto, se deben considerar otras acciones o paradigmas que pongan de manifiesto la necesidad de implementar desde lo local un piso básico de beneficios y subvenciones, que garanticen a la población en general, ciertas condiciones de vida con una base de derechos sociales. Sin embargo, la viabilidad de su implementación, entra en la arena de la discusión por varias cuestiones, destacando entre ellas las capacidades limitadas de los gobiernos locales para atender ese bienestar social, situación que se agrava aún más ante los nuevos contextos de crisis económica que vive el país, en los que el desempleo y la tendencia a la pauperización de la población son evidentes.

Descentralización y política social en México

El punto medular que se plantea es la descentralización como proceso, donde el Estado transfiere atribuciones y responsabilidades desde el nivel central a los niveles subnacionales. Este proceso tiene dos dimensiones fundamentales: una relativa a la mejor administración del aparato público y otra, de carácter político, asociada a la redistribución del poder. Sin embargo, autores como Ziccardi, distinguen tres tipos diferentes de descentralización: la descentralización económica, la política y la administrativa.

La económica se refiere a las acciones del gobierno en la búsqueda de la eficiencia, a través de adecuar y compartir el presupuesto de ingresos (descentralización fiscal) así como del presupuesto de egresos (descentralización del gasto) entre los distintos órdenes de gobierno. Adicionalmente, algunas responsabilidades del gobierno son transferidas al ámbito de la competencia del mercado para que la iniciativa privada ofrezca a través de empresas, algunos servicios públicos.

Por otra parte, la descentralización política se relaciona con la participación ciudadana y el proceso de toma de decisiones sobre asuntos colectivos, lo que tiene que ver con el ámbito democrático, la distribución y el ejercicio del poder público, así como el empoderamiento para la toma de decisiones desde lo local.

Por último, la descentralización administrativa, está enfocada a los arreglos institucionales al interior del aparato gubernamental, atañe al orden burocrático y los servicios que proporcionan a la comunidad, como educación, salud e infraestructura básica; esto involucra la capacidad humana, material, tecnológica y financiera de los gobiernos locales para la instrumentación de sus planes y programas, bien sean que se coordinen ente el gobierno central, los estatales y los municipales.

En este sentido, los tipos y formas de descentralización han diferido respecto los sectores a los que se han dirigido, tal como ha sucedido en las políticas sectoriales en materia de educación y salud. En el primer caso, con la publicación de la Ley General de Educación a partir de 1993 y en el segundo a través de la firma del Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud en 1996; en ambos casos el Estado central ha transferido a las entidades federativas facultades suficientes para incidir en las políticas de desarrollo sectorial, lo que ha fortalecido el desarrollo regional de cada espacio geográfico, así como las condiciones políticas a través de la participación ciudadana.

En lo que se refiere a la política social de atención a la pobreza, en su diseño, planificación, instrumentación y financiamiento no ha imperado una lógica descentralizadora integral, por el contrario, la postura imperativa del gobierno central evidencia ciertos retrocesos hacia la centralización y la concentración de las decisiones hacia la federación -por ejemplo, la desaparición del enlace municipal en las Reglas de Operación 2007, cuando éste se había constituido en uno de los principales actores locales para realizar acciones derivadas de la implementación del programa en el plano local.

Lo que ha imperado en la atención de la pobreza ha sido un proceso de descentralización parcial donde el gobierno central diseña, ejecuta y financia toda la operación del programa y sólo transfiere a algunos actores locales, funciones parciales con poca o nula relevancia.

Lo anterior, permite identificar diferencias en el diseño, diagnóstico e implementación de políticas. En el caso de las de educación y salud, se verifica un proceso de descentralización en cuya agenda participan los gobiernos de las entidades federativas, cuyo proceso obedece a la lógica de los mecanismos de reforma y modernización del Estado desde una perspectiva macro social. En tanto las políticas de atención a la pobreza no entran en esta lógica, ya que se limitan a ser planteadas desde el plano central como principal actor, dejando a los gobiernos locales con poca participación, aún en sus propios espacios.

Como se ha visto, existe un vínculo muy estrecho entre el proceso dedescentralización y la política social. Por una parte, la política sectorial en ciertos rubros; por la otra, el grupo de programas para atender a la población en condiciones de pobreza y vulnerabilidad. En ambos impera la descentralización administrativa, y a la par se presenta otro proceso asociado con la descentralización de índole fiscal, en el cual, los gobiernos de las entidades federativas y los municipios reciben una suma de recursos fiscales (*aportaciones*) hacia ciertas áreas del desarrollo social previamente definido e identificado por la federación.

En este sentido, se puede decir que el proceso de descentralización en México tiene varias características que se identifican con las funciones que desarrolla cada nivel de gobierno en cuanto a los compromisos que se establecen para ofrecer el bienestar social a los ciudadanos. En el caso del gobierno central, éste es el responsable del diseño, implementación, financiamiento y desarrollo de obras de infraestructura social, por otra parte, tiene la responsabilidad de recaudar impuestos y transferir recursos a las distintas entidades federativas.

Por su parte, los gobiernos de las entidades federativas brindan los servicios de educación y salud, así como de seguridad pública, asimismo llevan a cabo actividades en pro del desarrollo social, a través de las oficinas gubernamentales encargadas para tal propósito, así como del sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).

En tanto los gobiernos locales, en función a su estructura administrativa, así como a sus niveles de eficiencia operativa, pueden generar recursos propios, principalmente a través de la recaudación del impuesto predial; al respecto, existe la evidencia encontrada por Laura Sour (2004), en un estudio realizado en 155 municipios de los años 1993- 2000, en el cual se observan diferencias en el desempeño fiscal. Los resultados, según Sour, muestran que la política de transferencias de recursos ha mermado en forma más pronunciada, siendo mayor el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales grandes que el de

Además de lo anterior, los gobiernos locales tienen facultades para diseñar y operar programas de protección social. Sin embargo, éstos regularmente son de poco impacto en las condiciones de vida de la población ya que muchos están encaminados al fortalecimiento de la cultura y el esparcimiento, mientras dejan la exclusividad al gobierno central de las acciones derivadas de programas federales para atender a la pobreza.

Asimismo, los gobiernos locales dependen de los planes de desarrollo social diseñados e implementados por los gobiernos de las entidades federativas en materia de educación, salud y desarrollo social, lo anterior evidencia la limitada capacidad de atender esta problemática de la población asentada en su territorio.

En cuanto a la transferencia de recursos, como mecanismo a través del cual los gobiernos locales emprenden acciones hacia el desarrollo social, las podemos identificar en condicionadas (Ramo 33) estipuladas por la federación, principalmente a través del Fondo III en su componente denominado Fondo Para la Infraestructura Social Municipal, y transferencias de recursos no condicionados, denominadas participaciones, directamente asociadas a los ingresos petroleros del país y a la forma como la federación los redistribuye hacia los Estados y los Municipios.

En materia de programas locales, también pueden ser desarrollados de manera autónoma, a través del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia municipal, aunque estas entidades han mostrado un dinamismo muy fuerte en las localidades, su rango de acción se ve principalmente inducido por las directrices señaladas por los DIF estatales.

En resumen, podemos decir que la descentralización como un instrumento para la modernización del estado en México en materia de desarrollo social, ha sido heterogéneo y diverso; tiene que ver con cada sector económico y social, así como con la forma como los actores de los diferentes órdenes de gobierno asumen sus responsabilidades; en tanto en materia de programas de atención a la pobreza, ha sido el gobierno federal el que ha imperado sus objetivos por encima de los intereses de los gobiernos estatales y municipales.

Por último, se puede decir que este mecanismo de interacción entre los distintos niveles gubernamentales y la forma como se redistribuyen los recursos fiscales, converge de manera negativa ante la tendencia a una baja recaudación por parte de los distintos órdenes de gobierno. Este efecto se manifiesta en dos sentidos: la incapacidad para entender financieramente los diversos programas sociales derivado del aumento de la población, así como de las necesidades generadas por la crisis y la pérdida del empleo.

Si bien en los últimos quince años, el gobierno mexicano ha reorganizado la implementación de su política social a través de la modernización del Estado, este proceso está aún lejos de haber concluido. En general, los beneficios de la descentralización se pueden analizar en función de los resultados de una división óptima del trabajo entre los diferentes órdenes de gobierno. En este contexto, el gobierno federal es el que está mejor situado para coordinar la asignación de los recursos públicos entre los estados y los municipios de una manera eficaz y equitativa, y los gobiernos locales son los más cercanos a la información necesaria para gastar los recursos en proyectos específicos desarrollados en función de las necesidades locales.

La política social en México se concentra en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la cual distribuye los recursos de los programas de acuerdo a diversos criterios. En este sentido, la Ley General de Desarrollo Social establece en el Artículo 39 que es la SEDESOL quien “diseñará y ejecutará las políticas generales de desarrollo social”, y coordinará el Sistema Nacional de Desarrollo Social con la concurrencia de “dependencias, entidades y organismos federales, de los gobiernos municipales y de las entidades federativas, así como de las organizaciones”.

El país ha logrado una expansión considerable en la cobertura de programas sociales, que tienen como objetivos rectores: mejorar los niveles de educación; acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades; impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva; fortalecer la cohesión y el capital social; lograr un desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza, así como ampliar la capacidad de respuesta gubernamental para fomentar la confianza ciudadana en las instituciones.

Sin embargo, para lograr estos objetivos, se requiere del buen funcionamiento de la política de desarrollo social que implica la cooperación y coordinación entre los tres órdenes de gobierno; en este sentido, en el Plan Sectorial de Desarrollo Social 2007- 2012 se enfatiza la importancia de la participación de los gobiernos locales y los retos que aún persisten.

Se buscará mejorar la coordinación con las instituciones del gobierno federal que realizan acciones que contribuyen al desarrollo social, con el fin de crear actividades conjuntas y brindar una atención integral y efectiva a la población. Se buscará que los gobiernos locales participen activamente en la identificación de estrategias coordinadas y de los mecanismos e instrumentos de colaboración, en atención a la Ley General de Desarrollo Social. Además de buscar la complementariedad entre los programas federales y locales, se apoyará la consolidación de ejercicios de desarrollo social con impactos de mediano y largo plazo con una lógica regional”.

Se puede decir que México se ha caracterizado por mantener una centralización del diseño de las políticas en el Ejecutivo Federal, una escasa intervención de los Estados y Municipios en el diseño y ejecución de programas sociales, un bajo porcentaje de participación ciudadana y de actores sociales en los mismos, y una postura del gobierno federal dominante sobre la utilización de los recursos descentralizados.

La clasificación de los recursos federales para Estados, Municipios y beneficiarios directos son las participaciones federales Ramo 28; aportaciones federales (Ramo 33); excedentes de ingresos federales; convenios de reasignación de recursos y programas federales. En el caso de este último, los recursos no son partidas regulares que el gobierno federal tenga que transferir en el marco de la Ley de Coordinación Fiscal, son recursos que se distribuyen de acuerdo a los criterios que se definen en las propias dependencias. Es decir, son recursos asignados de acuerdo a fórmulas, políticas, programas y estrategias de cada dependencia y entidad federal. Lo que significa que los programas impactan de manera diferente a los estados y municipios, debido a las diferencias existentes entre ellos, como la población, grado de marginación y de nivel económico.

Actualmente los programas que integran la política social en México son los siguientes: el Programa Hábitat; Programa de Abasto Social de Leche a Cargo de Liconsa; Programa de Abasto Rural a Cargo de Diconsa; Programa de Opciones Productivas; Programas de Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART); Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda "Tu Casa"; Programa 3x1 para Migrantes; Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas; Programa de Coinversión Social; Programa de Empleo Temporal (PET); Programa de Desarrollo Humano Oportunidades; Programa de Vivienda Rural; Programa de Apoyo Alimentario; Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de la Violencia Contra las Mujeres; Programa de Guarderías y Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras; Rescate de Espacios Públicos; Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 Años y más en Zonas Rurales; Programa de Apoyo a los Vecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares (PASPRAH); Programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria; Programa Alimentario para Zonas Marginadas.

Cada uno tiene objetivos y formas de operar distintos, sin embargo, existen programas que se distinguen por permitir una mayor participación de los gobiernos locales, de acuerdo a sus reglas de operación. En el esquema siguiente se colocaron los programas en base a los niveles de gobierno y actores sociales que participación en los diferentes programas.

El gobierno central ha realizado esfuerzos por permitir una mayor gestión de los gobiernos locales en la ejecución de los programas federales, sin embargo, aún podemos observar que el gobierno central mantiene una postura dominante en los programas de mayor envergadura como es el Programa Oportunidades.

Este programa se caracteriza por proporcionar becas y transferencias monetarias a familias pobres urbanas y rurales a cambio del compromiso de que inviertan en la alimentación, la salud y la educación de sus miembros. Su objetivo es fomentar el desarrollo de capacidades y la acumulación de capital humano en las familias pobres a fin de equiparlas para alcanzar mejores condiciones de vida, al mismo tiempo que los apoyos otorgados contribuyen a paliar su pobreza actual. Las evaluaciones a las que ha sido sometido este programa muestran un impacto positivo en el estado nutricional, la salud y la educación de las familias beneficiarias.

Por otro lado, los programas que más resaltan por permitir una mayor participación del municipio son: Hábitat, Rescate de espacios públicos, el programa 3x1 Migrantes, Tu casa, Microrregiones, Coinversión Social, Guarderías y estancias infantiles, y programa de empleo temporal, de acuerdo a las reglas de operación para el año 2009.

Los programas que se destacan por la obligatoriedad de las aportaciones de los gobiernos estatales, municipales y de beneficiarios como requisito para poder ejecutarlo son los programas: Hábitat, 3x1 Migrantes; “Tu casa”; Vivienda Rural; Coinversión social y opciones productivas. La aportación federal en estos programas es muy diversa, oscila entre el 25 y 95 por ciento. Asimismo, es importante resaltar que estos programas prevén en las reglas de operación mecanismos de participación de los beneficiarios, ya sea en el diagnóstico de la problemática o en la implementación de los mismos.

Debe señalarse que actualmente la mayoría de los programas sociales se han centrado en la noción de corresponsabilidad, la cual implica el cumplimiento de ciertas acciones por parte de los beneficiarios de los programas sociales para acceder a los recursos, que son atendidos a través de las denominadas transferencias condicionadas.

Como ya señalamos, si bien se reconoce que México ha realizado importantes cambios de política, en términos generales sólo se puede hablar de una descentralización parcial, debido a la debilidad en la capacidad administrativa y las condiciones socioeconómicas de los gobiernos locales. Muchos estados y municipios no han tomado la iniciativa para llevar a cabo mejoras creativas en los programas federalizados y sólo funcionan como agentes para ejercer el dinero federal, pero sin utilizar el gran potencial de los programas para los problemas locales de desarrollo y reducción de la pobreza.

A pesar de que el gobierno federal favorece la descentralización, aún existen retos dados por la ausencia de una estrategia unificada debido a la coexistencia de diferentes procesos de descentralización en cada sector y Secretaría, lo cual genera pérdidas potenciales por falta de coordinación, captación local, o una mayor desigualdad de la calidad y cobertura de los servicios.

El Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL) es un órgano descentralizado de la federación para evaluar la política social que implementa el gobierno federal. En su evaluación del 2008 reconoce que el objeto de la política social se encuentra fragmentado y disperso; que existe insuficiente coordinación entre la federación, los Estados y municipios en materia de desarrollo social, así como un gran número y dispersión de programas (lo que genera un problema de coordinación al interior y entre instituciones que tienen a su cargo programas y políticas de desarrollo social).

Asimismo, el actual gobierno de Felipe Calderón explica en el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012, que en “Un Estado Federal como el nuestro, es indispensable reconocer que sólo a través de la coordinación entre los órdenes de gobierno se podrá atender integralmente a la población en condiciones de pobreza y vulnerabilidad”.

El Banco Mundial, por su parte, reconoce que el proceso de descentralización ha obtenido logros importantes en los Estados y municipios a través de una mayor transparencia en fórmulas de asignación y reglas de operación de los programas además de haber mejorado la cobertura y focalización de los servicios en todos los sectores. Sin embargo, el organismo internacional señala que aún existen problemas importantes de diseño, lo cual supone la necesidad de un cambio en el pacto fiscal para dar mayores incentivos a que los gobiernos locales otorguen servicios de mejor calidad y profesionalicen a los servidores municipales.

En este sentido, es importante mencionar las controversias que existen para la descentralización fiscal a los municipios; por ejemplo, existen estudios que han demostrado que los municipios han reducido la búsqueda u obtención de recursos propios conforme el gobierno central incrementa las participaciones y aportaciones federales.

Asimismo, el estudio realizado en México por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sobre el blindaje a los programas sociales en tiempos electorales, mostró que, para quince de cada cien beneficiarios de los programas federales, los promotores o gestores de los gobiernos locales o de los propios programas obligan a la gente a comprometer su voto a cambio de los beneficios de los programas sociales. Lo mismo opinaron cuatro de cada diez no beneficiarios, motivos que influyen como impedimentos para un adecuado desarrollo de la descentralización.

El buen funcionamiento de la política de desarrollo social implica vencer obstáculos de tipo político y fiscal, para una mayor cooperación y coordinación entre los tres órdenes de gobierno; en este sentido, la visión compartida de los estados y la federación acerca de las mejores prácticas para la elaboración de los principales programas sociales redundarán en una política más eficiente.

Uno de los grandes desafíos que tiene el país es que esta cooperación (tanto en el ámbito de diseño, administrativo, de ejecución y financiera) se presenta en los programas con mayor envergadura como es el caso del Programa Oportunidades, caracterizado por ser el programa de mayor extensión en México y el segundo en América Latina, después de Bolsa Familia de Brasil.

En resumen, se puede decir que la política social mexicana se compone de una serie de acciones que tienen que ver con una serie de arreglos interinstitucionales e intergubernamentales, donde el gobierno federal ha sido el que ha llevado la directriz para la atención de los grupos poblacionales que viven en condiciones de vulnerabilidad en los diferentes estados de la república; por otro lado, también es posible señalar que su operación se ha realizado a través de la transferencia de algunas tareas para su implementación en los territorios (descentralización parcial). En lo que se refiere al combate a la pobreza, ha sido la federación la que ha centralizado las acciones para su atención en los diferentes espacios locales. Teniendo en cuenta la dimensión y el alcance del programa 5.2 millones de familias beneficiarias, es claro que puede considerarse su contribución en ámbitos propios para el ejercicio y conservación del poder, de ahí la importancia que se parece otorgársele a su control y manejo centralizado.

De acuerdo con la Ley General de Desarrollo Social publicada en enero de 2004, en su Artículo 6, establece que son derechos para el desarrollo social la educación; la salud; la alimentación; la vivienda; el disfrute de un medio ambiente sano; el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación en este sentido, uno de los principales actores en proporcionar las condiciones para que los ciudadanos tengan acceso a dichos derechos es el gobierno. La idea se refuerza con la definición de Montagut, al identificar al gobierno como uno de los principales actores en proporcionar todas aquellas demandas que se asocian con el desarrollo social.

Derivado de lo anterior, la tendencia al manejo de los recursos públicos manteniendo un equilibrio en las finanzas públicas, se ha convertido en la quimera de la mayoría de los gobiernos cuya estructura económica dificulta mantener finanzas equilibradas, es así como las condiciones de recesión, se trasladan al mismo gobierno, quien muestra serias dificultades para afrontar las mayores demandas de los ciudadanos en condiciones de pobreza.

En este sentido, la política social que implementa el gobierno central implica un ajuste en algunos de sus programas incluso, con la desaparición de algunos ante un escenario de crisis. En este sentido, se encuentran algunos como la credencialización para adultos mayores; programa de adquisición nacional de leche Liconsa SA de CV, el programa de atención de adultos mayores 70 años y más en zonas rurales, entre otros.

De acuerdo al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, los programas que presentan incrementos son: Programa Oportunidades con un incremento del 59% respecto al presupuesto asignado el año anterior; el Programa de Apoyo Alimentario a cargo de Diconsa SA de CV. con un incremento del 265% y por último el Programa de Empleo Temporal (PET) con un incremento del 148%.

Como se aprecia, aunque en términos globales se espera un incremento del 35% en el presupuesto total de ramo de la SEDESOL, es importante considerar si dichos recursos son suficientes o bien se tendrá que recurrir a los créditos externos para fondear las acciones derivadas de los programas dirigidos a la población más vulnerable en época de crisis.

Es momento exponer qué es lo que está pasando en los municipios, respecto a sus capacidades locales y el proceso de descentralización. La investigación se realizó a través del uso entrevistas en profundidad a diferentes funcionarios municipales vinculados con el desarrollo social en sus respectivos ayuntamientos. Los principales puntos se centraron en los siguientes elementos de análisis: conformación del ayuntamiento; Plan Municipal de Desarrollo (PMD); plazas y perfil; capacitación; recursos económicos; proceso de descentralización y participación ciudadana. Los anteriores puntos permitieron categorizar dimensiones a través de las cuales se analizaron las capacidades institucionales de los municipios de estudio. Fueron cuatro los municipios seleccionados para el presente estudio ubicados en la zona noreste del país (Tampico, Ciudad Madero en el estado de Tamaulipas; San Nicolás de los Garza y General Escobedo en el estado de Nuevo León). El tipo de muestro que se utilizó fue intencional, ya que se trata de municipios con características similares para el año 2005; Ito desarrollo humano según el PNUD y muy baja marginación de acuerdo al CONAPO respectivamente, sin embargo, al interior de cada uno de ellos existen particularidades que resultó importante analizar. Las entrevistas se realizaron a funcionarios municipales (secretarios y directores de desarrollo social) durante los años 2005 a 2008.

Al menos en tres de ellos (Tampico; Ciudad Madero y San Nicolás de los Garza), ha habido alternancia de partidos políticos que han llegado a la administración local.

En el caso de Tampico, el ayuntamiento está conformado por un Presidente Municipal, dos Síndicos y veintiún Regidores y la alternancia se ha dado al menos en las últimas cuatro elecciones entre el PAN y el PRI, producto del denominado “voto de castigo” que se da cuando parte de las demandas ciudadanas no son atendidas satisfactoriamente. Tal situación ha influido para que no se concreten planes y programas de largo plazo, quedando inconclusos varios “mega” proyectos de desarrollo. Por otra parte, el que la entidad reporta cerca del 33% de la población que gana hasta dos salarios mínimos de acuerdo al índice de marginación de CONAPO, 2005, hecho que produce vulnerabilidades para que se actúe de manera “clientelar” a cambio de recibir los beneficios de alguna acción gubernamental.

En el caso de Ciudad Madero, cuyo ayuntamiento se conforma por un Presidente Municipal, dos Síndicos y veintiún Regidores, la alternancia se ha dado entre el PRD y el PRI (cabe hacer mención las últimas dos han sido ganadas por el PRI). Sin embargo, se encontró que las cuatro administraciones durante las cuales el Partido de la Revolución Democrática (PRD) estuvo al frente de la administración local, su arribo al gobierno no fue producto de un proceso de madurez político-ideológico de izquierda, sino fue resultado del “voto de castigo” por la detención del líder petrolero nacional, quien en su momento ostentaba fuerte poder político del sindicato de la empresa paraestatal Petróleos Mexicanos (PEMEX). Como resultado de ello y ante la arraigada cultura corporativa de la localidad, es como llegó el PRD al gobierno local. Lo anterior ha generado un ambiente “clientelar” en cuanto a la participación ciudadana respecto a las acciones que desarrolla el ayuntamiento, considerando que esta entidad municipal presenta bajos niveles de ingreso (25% de la población gana hasta dos salarios mínimos).

Respecto al municipio de San Nicolás de los Garza, en Nuevo León, cuyo ayuntamiento se conforma por un Presidente Municipal, dos Síndicos y diecisiete Regidores, la continuidad durante los últimos veinte años al frente del mismo partido político, el Partido Acción Nacional (PAN), ha contribuido a consolidar una red importante de participación ciudadana, misma que ha jugado un papel fundamental para la integración del ayuntamiento. La homogeneidad de la entidad, donde predominan los extractos poblacionales de clase media, ha fortalecido un grupo importante de población que no se identifica con las viejas prácticas corporativas regularmente asociadas al PRI, ni tampoco lo hacen con la ideología de izquierda. Además de lo anterior, la entidad es una de las que mejores niveles del ingreso reporta, ya que sólo el 16% de la población gana menos de dos salarios mínimos. Se puede considerar que mientras más homogénea sea la población, los niveles de participación se muestran más dinámicos. Asimismo, mientras el ingreso per cápita sea favorable, las prácticas clientelares tienden a ser menos frecuentes.

Respecto al municipio de General Escobedo, en el que aparentemente no ha habido alternancia, ya que ha estado gobernada por el PRI, tiene un ayuntamiento conformado por un Presidente Municipal, dos Síndicos y trece Regidores. Su perfil semiurbano es parte de sus características peculiares.

Respecto al Plan Municipal de Desarrollo (PMD), es el documento que marca el rumbo de la administración local debido a que ahí se plasman las principales directrices y líneas generales de acción. Es difícil encontrar algún patrón común que permita identificar las características que den cuenta del ayuntamiento y sus propósitos a desarrollar durante su gestión, sus condiciones, mecanismos y su forma de proceder. Sin embargo, se observan algunas similitudes y diferencias entre cada uno de ellos, que nos ayudan a identificar algunas situaciones particulares.

Respecto a las semejanzas, se encontró que cada uno de los ayuntamientos estudiados considera al desarrollo social como una de las directrices más importantes en su administración, ya que este enunciado se presenta como una de las principales líneas de acción para la administración, lo que muestra la creciente preocupación por diseñar acciones en este rubro en sus comunidades. Sin embargo, dicho ejercicio es relativamente nuevo en los municipios estudiados, lo cual contrasta con las aportaciones que hace Guillen, cuando afirma que la política social municipal tiene como uno de sus rasgos su trayectoria relativamente reciente, lo que no les ha permitido a los espacios locales desarrollar planes y programas con un carácter de largo plazo.

Por otro lado, aunque existen rasgos similares al integrar una agenda de desarrollo social, al interior de cada administración sobresalen las particularidades que se asocian a la forma como se concibe este sector, así como a los perfiles de aquellos funcionarios municipales que se incorporan a la administración pública a desempeñar cargos en esta área del ayuntamiento.

De las diferencias al analizar los planes y programas, destaca que mientras en General Escobedo sus prioridades son hacia el fortalecimiento de los rubros de salud, educación, la asistencia social y la atención a los grupos vulnerables, en San Nicolás de los Garza las principales acciones se dirigen hacia la participación ciudadana a través del deporte y el mantenimiento de la infraestructura urbana, además de ofrecer un “plus” a la ciudadanía a través del otorgamiento de servicios públicos de calidad.

En el caso de Tampico, su principal interés se centra en la regularización de la tenencia de la tierra a fin de introducir los servicios públicos a la población más marginada, además de atender otros programas asociados a la salud y el fortalecimiento a la cultura popular a través de la participación en la organización del Carnaval y las fiestas de abril. En tanto que el municipio de Ciudad Madero, centra su prioridad en el fortalecimiento de la identidad cultural de los maderenses, mediante programas como “Recordando el ayer”; Aprende un oficio y Huertos escolares.

Los municipios analizados, a su vez realizan acciones en los sectores de educación como es el caso de la entrega de becas a estudiantes de escasos recursos, así como a programas del sector salud; esta labor regularmente se hace a través de otras secretarías o dependencias municipales y son producto del financiamiento con fondos federales como el Ramo 33 del PEF.

Por tanto, se puede decir que el desarrollo social, es un rubro de reciente incorporación en los objetivos que se enuncian en el PMD y en los municipios estudiados, mientras la diversidad de planes y programas y sectores a atender, no depende de un patrón común, más bien es producto de las diferencias conceptuales de quienes diseñan las políticas sociales en las entidades locales.

Para la atención de los diversos programas que se diseñan en los espacios locales, es importante conocer cuáles son los perfiles y la estructura organizacional de las dependencias que se han abierto para la atención del desarrollo social.

Se ha observado que en los últimos años ha crecido el interés de los gobiernos locales por atender a su población con planes y programas de carácter social, ya que varias dependencias son de reciente creación como es el caso de Ciudad Madero, cuyas acciones dirigidas a la cuestión social eran desarrolladas por el DIF de la entidad.

Es posible establecer que la experiencia que las administraciones acumulan son importantes para ir consolidado y profesionalizando estas áreas. Por ejemplo, en tres de los municipios estudiados, su estructura organizacional está diseñada a través de Secretarías, Direcciones, Subdirecciones y Jefes de Departamento, es el caso de Ciudad Madero, Tamaulipas, General Escobedo y San Nicolás de los Garza, en Nuevo León. Estas tres administraciones cuentan con seis Direcciones a excepción de San Nicolás de los Garza, que tiene una Coordinación de Atención Ciudadana.

Al interior de las entidades, se encontró un número diferente de plazas, por ejemplo, en Ciudad Madero, la Dirección de Desarrollo Social sólo cuenta con seis plazas y los perfiles de quienes se encuentran en esta dependencia tienen poca relación con las áreas dedicadas al desarrollo social. Además, es la segunda administración en la que se abre una dependencia para tópicos sociales y su influencia es marginal en las decisiones que se toman en el ayuntamiento donde sobresale la Secretaría de Obras Públicas, así como la de Servicios Públicos y Tesorería.

En el caso de General Escobedo, Nuevo León (N.L) se cuenta con 88 plazas y la mayoría de los perfiles se asocian con el sector educativo, ya que son maestros de educación básica. Por otro lado, ya son varias administraciones las que han contado con oficinas para atender este rubro.

El municipio de San Nicolás de los Garza, N.L. es una de las administraciones que más experiencia han acumulado. La Dirección de Desarrollo Social cuenta con 34 plazas, distribuidas entre gente de trabajo social y administradores en general. Cabe mencionar que tres de sus procesos están certificados con la norma ISO-9000 versión 2000. La situación anterior pudiéramos contrastarla con lo que presentó Cabrero (2003), quien después de hacer una revisión en 141 programas municipales, identificó a aquellas administraciones con estrategias de modernización municipal cuya administración se ajusta a la modernización gerencial. Dicha práctica se presenta en los municipios regularmente gobernados por el PAN.

Otro de los municipios de estudio cuya estructura organizacional se estableció mediante Direcciones en lugar de Secretarías es la de Tampico, ya que cuenta con una

Dirección y tres Subdirecciones y un total de 28 plazas de trabajo. No es la primera administración municipal con una dependencia gubernamental como esta. En su personal sobresale el perfil con poca relación en tópicos vinculados con el desarrollo social. Sin embargo, es un área que tiene un peso significativo en el ayuntamiento; cuenta además con una cuadrilla de trabajadores para hacer obra pública. Su estructura y estrategias concuerda con lo que Cabrero, identifica como entidad con una reforma administrativa tradicional, cuyos objetivos son orientados por una visión tradicional de la administración, debido a que las acciones emprendidas por los funcionarios se hacen con un alto sentido corporativo a través de los comités de participación ciudadana.

Respecto a la capacitación, es una alternativa que permite incorporar elementos básicos del área y las funciones a desarrollar. Sin embargo, no aparece como una práctica común en las administraciones donde el desarrollo social es marginal o bien de menor relevancia; tal es el caso de Ciudad Madero, donde no hay un programa de capacitación que permita ir sensibilizando a los funcionarios sobre las áreas donde se encuentran desarrollando sus labores.

En los ayuntamientos donde el desarrollo social tiene mayor relevancia como en Tampico y General Escobedo que cuentan con dependencias para estas acciones tampoco se contempla un programa específico de capacitación para sus funcionarios y personal en general. Lo anterior tiene relación con lo abordado por Guillen, al señalar que las administraciones municipales en el país no han introducido criterios explícitos de carácter funcional y técnico para determinar el ingreso, promoción y permanencia de su personal, lo cual tiene que ver con los programas de capacitación y estímulos al personal del ayuntamiento.

Por último, debemos señalar que uno de los municipios que cuenta con un programa institucional de capacitación es San Nicolás de los Garza; se encontró que mientras más experiencia tengan acumulada los funcionarios en áreas de la administración municipal, más eficiente es el funcionario en las labores que realiza, por lo que se da singular importancia a la capacitación para ir fortaleciendo las capacidades que inciden en la eficiencia de su función. El municipio lleva varios años certificados por una norma internacional en la que se evalúa como relevante la capacitación.

Además de lo ya abordado, los factores que más inciden en el desarrollo de las administraciones municipales, son los que tiene que ver con los recursos económicos y financieros necesarios para que los ayuntamientos puedan implementar e instrumentar planes y programas sociales de manera autónoma.



Al respecto se encontró que los municipios tienen una fuerte dependencia de los recursos provenientes de las transferencias gubernamentales (aportaciones y participaciones federales), ya que dichos fondos representan en promedio más del 60 % de sus ingresos totales. Sin embargo, hay algunos municipios cuya dependencia es mayor que otros, por ejemplo, Cd. Madero, sólo capta el 20% a través de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, monto que pone de manifiesto su baja capacidad para recaudar los recursos para el desarrollo de sus acciones, lo cual repercute en que varios programas que el municipio puso en marcha y que tuvieron que ser patrocinados por empresas privadas.

Por el contrario, en los otros tres municipios de estudio, la captación de ingresos es de 30% en promedio. Sobresale el municipio de Tampico con el 34%, lo cual, sin lugar a dudas, no representan un alivio económico para poder ejecutar sus programas de manera autónoma, pero resulta en una condición menos severa que la de Cd. Madero. Ante tal situación, algunos municipios han buscado formas de financiamiento diferentes, como en San Nicolás de los Garza, que solicita la participación de la comunidad para agenciarse de más recursos para proyectos específicos.

Con relación a lo anterior, expone que dotar a los municipios de mayores capacidades producto de la descentralización, significa ampliar las libertades municipales para el manejo de sus recursos, el ejercicio de sus funciones y su autonomía local. Sin embargo, aun cuando la recaudación puede favorecer al gobierno local ésta no es suficiente para que el ayuntamiento cubra la totalidad de sus necesidades operativas.

Los elementos que se encontraron en los municipios de estudio, respecto a la descentralización pueden evidenciar que existe un conocimiento poco claro por parte de los funcionarios que se desempeñan en dependencias municipales, ya que dicho proceso no es concebido en todas sus dimensiones e implicaciones. En la mayoría de los casos, los funcionarios expresaron una idea general del mismo.

Lo anterior debe ser considerado desde la perspectiva que señala Acosta, cuando puntualiza que cualquier proceso descentralizador, requiere tener mucha claridad en cuanto a lo que se va a descentralizar, y sobre todo en cuanto a lo que se puede y no se puede hacer. Se necesita evaluar qué recursos humanos existen y qué calificación tienen esos recursos humanos, esta afirmación tiene diversas implicaciones ya que uno de los objetivos de la descentralización es lograr la eficiencia en la función pública.

Es importante señalar como lo plantean, que la tendencia descentralizadora no se explica por sí misma, ya que no ha representado un objetivo en sí, sino un medio para organizar la vida pública, de forma que se logre involucrar a todos los habitantes de las localidades, lo que lleva implícito un componente regional en cuanto a la dinámica y características de cada localidad.

En este sentido, de las definiciones que se abordaron destacan dos: la primera fue expuesta por los funcionarios de los municipios de San Nicolás de los Garza y Cd. Madero quienes expresaron que es un medio para estar más cerca a la gente para poderles servir mejor, y la otra que sobresale es la que consideran como un proceso de transferencia de responsabilidades con las implicaciones que esto conlleva.

Funcionarios del municipio de Tampico manifestaron que es un proceso desigual por la mala distribución de los recursos, lo anterior hace necesario contrastarlo con la idea de Graffe y Kennedy cuando señalan que en cualquier país, la descentralización inevitablemente profundizará las diferencias existentes, ya que los territorios más ricos o mejor equipados tendrán una ventaja comparativa, factible de incrementarse al atraer mayores recursos, en detrimento de los territorios más pobres o menos equipados, por lo que ante la heterogeneidad en el desarrollo entre los estados y municipios, se espera se incrementen los niveles de desigualdad regional.

Por otra parte, el desconocimiento que en términos puntuales se tiene de la descentralización, hace que se considere como un proceso irrelevante. En la mayoría de los casos, y según nuestro relevamiento, los funcionarios no conocen la Ley General de Desarrollo Social como el marco jurídico que faculta de manera significativa a los ayuntamientos en materia de desarrollo social.

Considerando que para el diseño y la instrumentación de los planes y programas es necesaria la participación ciudadana para legitimar la acción de gobierno, se halló que el municipio cuyo partido ha podido permanecer por más tiempo, ha tendido a ciudadanizar la función pública a través de mayor participación y rendimiento de cuentas. Tal es el caso de San Nicolás de los Garza, que ha desarrollado una red institucional de participación mediante el Programa de Acción Ciudadana. Lo anterior se puede contrastar con las aportaciones teóricas de Martínez y Ziccardi; Guerrero; Martínez; Finot; Soto y López; Ayala, quienes mencionan que la participación ciudadana se orienta tanto a profundizar la democratización, como a ejecutar políticas sociales, principalmente en lo que se refiere a los procesos de asignación de recursos por la vía de las aportaciones federales. Para que lo anterior sea efectivo, se requiere de un sistema claro y ágil en la rendición de cuentas, que motive y de confianza a la participación ciudadana sobre el impacto de sus acciones en materia de desarrollo social.

En el caso de Tampico, se han desarrollado redes de participación a través de los Comités Vecinales, ya que al trabajo con ellos se han destinado los recursos del Ramo33. Esta situación se puede identificar como una participación ciudadana institucional que actúa para legitimar las acciones del gobierno en turno.

Por último, están los que no han desarrollado una organización de base debido a que su estructura organizacional no contempla la acción de planes y programas en los que sea necesaria la participación ciudadana en proyectos comunitarios, como es el caso de Cd. Madero. Resulta evidente que al no tener la fuerza que institucionalmente requiere la entidad gubernamental, ésta se limita al desarrollo de programas cuyo impacto en la comunidad es de una temporalidad limitada.

Otras administraciones como la de General Escobedo, inician con la conformación de redes de participación ciudadana debido a que la administración municipal lleva poco tiempo en el cargo, y como en dicha entidad se presentó un flujo considerable de funcionarios en el cambio de una administración a otra, no se lograron desarrollar organizaciones sociales institucionales o autónomas.

En resumen, se puede decir que el proceso de la descentralización (como el medio eficaz para atender el bienestar social en los municipios) es muy cuestionable, y la efectividad de su puesta en marcha debe buscarse en los antecedentes históricos, políticos y sociales que diferencian las condiciones particulares de desarrollo de cada municipio, aun estando en la misma zona geográfica.

La heterogeneidad de las condiciones imperantes en los municipios, es la primera instancia que se deberá tomar en cuenta a fin de examinar el proceso y saber cuáles han sido sus repercusiones en los espacios locales. Uno de los patrones que afloran ha sido abordado por Enrique Cabrero cuando afirma que en México la descentralización se ha dado desde el gobierno central (enfoque arriba-abajo) donde el gobierno central busca “enviar recursos y definir responsabilidades”, adopta una visión demandante o principal, bajo el supuesto de que los gobiernos subnacionales o locales actuarán con apego a su mandato y desarrollarán las operaciones previstas.

Conclusiones

Como se ha podido constatar, la Reforma del Estado ha tendido a privilegiar las decisiones del mercado para la asignación de la producción y la riqueza en el país, lo anterior ha agravado, entre muchas otras cosas, la polarización y la desigualdad social. En este contexto, la descentralización como un instrumento de distribución y reparto del poder en la toma de decisiones, se ha alineado con la tendencia hacia las modificaciones marcadas por el Estado.

Lo anterior ha propiciado que en la aplicación de la política social diseñada por la federación, se transfieran algunas tareas para que sean desempeñadas por los gobiernos subnacionales y locales, bien sea para que participen a través de la conformación de bolsas de recursos para atender a la población, o bien para la realización de algunas funciones particulares, sin que ello se refleje en una mejor distribución del poder político.

En general, estas acciones de política pública se centran en los ámbitos de la atención de la población más vulnerable a través de los sectores de educación, salud, vivienda, e infraestructura social entre otros, en las cuales se hace evidente que existen condiciones heterogéneas entre cada uno de los sectores y regiones, de tal manera que cada uno de los rubros a través de los cuales se atiende la política social tiene una condición particular.

En otro orden de ideas, para la atención de la población que vive en condiciones de pobreza es la federación la que ha conservado el control tanto en el diseño como en su implementación y operación de los programas sociales, por lo que se considera que el proceso de descentralización no es homogéneo ni lineal ya que se descentraliza solo aquellas acciones, atribuciones y recursos que bien son producto de negociaciones entre los gobiernos subnacionales para el reparto del poder y los mismos recursos públicos, lo que muestra una lucha por conservar el control y la injerencia en plano político de quien diseña y ejecuta los planes como es el caso del Programa Oportunidades.

Lo anterior nos permite dar una respuesta a las preguntas que ha guiado el presente trabajo, respecto a ¿Cómo funciona la descentralización de funciones para atender a la población en condiciones de pobreza desde las localidades municipales? ¿Cuáles son los recursos aplicados y los resultados a la luz de cuatro municipios del Noreste Mexicano? Para dar respuesta a la primera interrogante, pudiéramos decir que la descentralización como medio de reparto de funciones y atribuciones entre la federación y las entidades estatales y locales, ha sido la federación la que ha descentralizado aquellas acciones o tareas que representan o un gasto o bien pocos dividendos políticos para su permanencia en el poder a través del control preponderante en la aplicación de la política social de atención a la pobreza, ya que a la luz de la evidencia de los municipios estudiados, éstos aun siendo localidades con alto desarrollo humano y baja marginación, reflejan carencia tanto técnica, financiera y humana para atender desde sus propios territorios el bienestar social así como a la población en condiciones de pobreza.

COHESIÓN

SOCIAL Y LUCHA CONTRA LA POBREZA

14

Laura Ruíz Jiménez¹⁵

Una nueva generación de políticas sociales: los programas de transferencia monetaria condicionada

Durante los años noventa, distintos gobiernos latinoamericanos decidieron poner en marcha programas de apoyo dirigidos a la población situada bajo el umbral de la pobreza, una población que no dejaba de crecer como efecto de las reformas económicas aplicadas en la región. Mayoritariamente, estos programas consistían en una simple transferencia de renta o bienes de primera necesidad a aquellas comunidades o familias elegidas por su alto nivel de vulnerabilidad. Los programas como el “Vaso de Leche” que ofrecían a los niños un suplemento alimenticio durante la jornada escolar fueron un modelo de intervención característico de este periodo. En otras ocasiones se hacía una transferencia de renta a familias en situación de exclusión, renta destinada a mantener unos niveles mínimos de subsistencia. Desde el inicio de su aplicación, resultó patente su carácter paliativo y asistencialista, de ahí que estas intervenciones no escaparan a críticas fundadas por la dependencia que generaban y porque no incentivaban la búsqueda de medios de vida por parte de los beneficiarios.

¹⁵ Ruiz Jiménez, Laura. Cohesión social y lucha contra la pobreza. Un balance de las políticas sociales en América Latina. En: Revista Dialner. Anuario. No. 2, 2009. Págs. 127-140

Romper con el asistencialismo y la dependencia de los programas de lucha contra la pobreza se convirtió, ya en los años noventa, en objetivo para algunos gobiernos latinoamericanos como el de la Concertación en Chile o el de Fernando Henrique Cardoso en Brasil. En ambos países, se optó por la puesta en marcha de programas como “Chile Solidario” o “Bolsa Escola” que introdujeron ciertas condiciones a la transferencia de recursos monetarios. Los denominados programas de transferencia monetaria condicionada, aplicados hoy mayoritariamente en América Latina, canalizan subvenciones a la población vulnerable elegida exigiendo ciertas contrapartidas al beneficiario. Estos programas parten de la premisa de que, para salir del círculo de la pobreza en el que se encuentran millones de familias, no basta con mejorar la situación económica y las condiciones de vida presentes, sino que es imprescindible articular mecanismos que permitan superar las causas que hacen que la pobreza se reproduzca entre generaciones de forma permanente. Los niños de familias pobres, por ejemplo, no acceden al sistema educativo o no permanecen en él un tiempo adecuado porque son necesarios como generadores de recursos para la subsistencia familiar. Esta falta de formación, sin embargo, dificulta enormemente su acceso futuro a trabajos mínimamente cualificados y pagados, condenándoles, a ellos y a sus hijos, a quedar bajo ese umbral de pobreza del que una simple transferencia de recursos económicos no puede sacarles. Es por eso que estos programas condicionan la entrega de renta a que el beneficiario se comprometa a cumplir ciertas obligaciones cuya finalidad es mejorar su capital humano, obligaciones entre las que la educación juega un papel central.

Las exigencias más habituales impuestas por los programas de transferencia monetaria condicionada tienen que ver con cuestiones educativas y de salud. De hecho, la primera demanda formulada al beneficiario de una transferencia es que se comprometa a enviar a sus hijos a la escuela. Otras condiciones frecuentes son la obligatoriedad de que tanto los niños como las madres receptoras de recursos asistan periódicamente a centros sanitarios para hacerse revisiones y participar en las campañas sanitarias y de vacunación que lleve a cabo el Estado. Estas intervenciones anti-pobreza constituyen entonces una nueva generación de políticas públicas, alejadas del asistencialismo y preocupadas por ir más allá de paliar situaciones extremas; su aplicación pretende no sólo atender a las necesidades básicas y más inmediatas de los beneficiarios, sino también ofrecerles oportunidades para escapar de forma definitiva de la pobreza. Y para superar la exclusión y la pobreza, la educación es considerada como la herramienta imprescindible y más eficaz, de ahí que sea la piedra angular de los programas. Las familias pobres se encuentran en una situación de riesgo recurrente porque están menos predispuestas a emprender actividades que ofrezcan en el futuro retornos positivos como los derivados de la educación. Ante una situación de crisis o de necesidad familiar, los niños son sacados de la escuela, aumentándose así su vulnerabilidad. Por ello, los programas de transferencia monetaria condicionada ofrecen incentivos para que los chicos no abandonen prácticas que, a largo plazo, resultan básicas para evitar caer de nuevo en la exclusión.



El carácter integrado de los programas de renta condicionada puede observarse claramente al analizar una de las políticas de combate a la pobreza actualmente vigentes en América Latina como es “Bolsa Escola”, uno de los componentes de la macro-propuesta “Hambre 0” del presidente Luiz Inácio Lula da Silva. “Bolsa Escola”, y el resto de programas condicionados existentes hoy en Brasil como “Bolsa Alimentado” o “Auxílio Gas” son herederos de intervenciones similares emprendidas por el presidente Cardoso. La Administración de Cardoso comenzó ya en el año 1993 la aplicación de estos programas anti-pobreza de nueva generación que experimentaron con Lula da Silva una ampliación de recursos radical. Si en el año 2001 el Gobierno de Cardoso destinó a los programas de asistencia social 8,5 millones de reales (3,3 millones de euros), en el 2006 *Lula da Silva* había invertido más de 22 (8,68 millones de euros), logrando beneficiar a 44 millones de brasileños pobres. “Bolsa Escola”, por ejemplo, incentiva la asistencia a la escuela de los niños de entre 6 y 15 años de edad, transfiriendo al cabeza de familia 7 dólares al mes (4,72 euros) por cada niño escolarizado. Para recibir el subsidio, cada niño debe asistir al menos al 85% de las clases al mes. El programa asigna además a madres e hijos un centro sanitario al que deben asistir obligatoriamente para someterse a revisiones periódicas y cumplir con la cartilla de vacunaciones. Finalmente, el cabeza de familia que recibe los recursos se compromete a asistir a cursos puntuales sobre higiene, salud o alimentación que pretenden mejorar sus hábitos y condiciones de vida. “Bolsa Escola” es una clara muestra de esa combinación de objetivos inmediatos y estratégicos que caracterizan los nuevos programas de intervención social en

América Latina. Buscan, en primer lugar, sacar a los ciudadanos de la pobreza y mejorar su bienestar en cuestiones básicas. Pero, paralelamente, pretenden atender esa formación de capital humano que les permita insertarse más eficazmente en la sociedad de la que han estado excluidos.

Los programas de transferencia de renta condicionada que Brasil y Chile comenzaron a aplicar en los años noventa se han ido extendiendo por toda la región hasta ser una política común a los países latinoamericanos. El programa “Oportunidades” en México, “Familias en Acción” en Colombia, “Cabezas de Hogar” en Argentina, el “Bono de Desarrollo Humano” en Ecuador o la “Red de Protección Social” en la Nicaragua anterior a Daniel Ortega son algunos de ellos. Para entender por qué esos programas se han extendido de forma tan rápida y generalizada en la región, debe atenderse a dos razones principales. En primer lugar, se encuentran los diferentes estudios de impacto realizados, que demuestran que sus resultados son mejores que los de las intervenciones que no exigen contrapartidas a los beneficiarios. En este sentido, los programas de renta condicionada no sólo rescatan a un número determinado de individuos del umbral de la pobreza, como hacían las intervenciones asistencialistas anteriores, sino que arrojan también saldos positivos en otros aspectos cruciales del desarrollo como son la mejora de los indicadores de salud y educación. La segunda razón se vincula al hecho de que su concepción se adecua bien a ciertas políticas de desarrollo que tienen un amplio respaldo a nivel internacional. Concretamente, estos programas condicionados permiten una mejor consecución de las metas establecidas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), por los que trabajan tanto los países en desarrollo como los desarrollados. Algunas de las metas establecidas en los ODM, como la reducción a la mitad de la pobreza y el hambre, la extensión de la educación primaria a todos los niños y niñas o una mejora significativa de los indicadores de salud materno-infantil, pueden lograrse

más efectivamente a través de este tipo de intervenciones. El compromiso de los países desarrollados con los ODM se ha traducido en un aumento significativo de los fondos destinados a cooperación internacional y son cada vez más los donantes dispuestos a colaborar en su implementación. No es casual que organismos presentes en la región como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o el Banco Mundial (BM) hayan destinado recursos directamente a la aplicación de este tipo de intervenciones condicionadas. En el caso brasileño, por ejemplo, el BID aprobó en el año 2004 la transferencia de mil millones de dólares para contribuir al desarrollo del programa “Bolsa Familia” mientras que el BM destinaba 570 millones de dólares al mismo fin. El reconocido impacto de estos programas y la buena imagen que han adquirido entre ciudadanos de la más variada condición social explica por qué incluso empresas con políticas de Responsabilidad Social Corporativa, como la Ford o Unilever, han decidido donar fondos a los mismos.

Los programas de transferencia monetaria condicionada: necesarios, pero ¿suficientes?

Como se ha señalado, la mayoría de las evaluaciones realizadas sobre los programas de transferencia monetaria condicionada arrojan resultados que es imposible no considerar positivamente. Ellos son sin duda responsables principales, aunque no únicos, del mejoramiento de los indicadores de pobreza que ha experimentado un país como Brasil. Estos programas, que han llegado a más de 40 millones de brasileños, sumados a la buena coyuntura económica que está experimentando el país, han permitido que el porcentaje de población que vive bajo el umbral de la pobreza haya pasado del 48,4% en 1990 al 36,3% en 2005. En zonas sumamente empobrecidas como es el nordeste del país, donde la bonanza económica llega minimizada, los programas de renta condicionada son el sustento principal de las tres cuartas partes de la población. “Familias en Acción”, el programa de transferencia condicionada implementado desde 1999 por el Gobierno colombiano, arroja también cifras favorables. Desde el inicio de su aplicación, se ha producido un aumento de la asistencia escolar de adolescentes entre 14 y 17 años, en el 13% de áreas rurales y el 5% de áreas urbanas. En materia de desnutrición infantil se ha producido una disminución del 5% y el incremento de la cobertura de vacunación de difteria, tos ferina y tétanos en los niños de 6 a 12 años mejoró en un 12%. En el caso del programa mexicano “Oportunidades” son también visibles sus efectos en el ascenso de las tasas de escolarización y la disminución del trabajo infantil.

El proceso de evaluación y seguimiento al que se someten estos programas, tanto por parte de los organismos gubernamentales que los llevan a cabo como por donantes externos como el Banco Mundial, añaden otro elemento positivo más: la posibilidad de ir introduciendo cambios que aseguren un mayor impacto de las intervenciones. Así, al analizar la aplicación de los programas que condicionan la transferencia de renta a la asistencia a la escuela de los niños de las familias beneficiadas, han surgido interesantes debates acerca de la población meta de los mismos y sobre la necesidad de adaptar la cuantía de los recursos a realidades específicas. Las evaluaciones realizadas han mostrado, por ejemplo, que el monto otorgado para mantener en la escuela a un menor hasta los 13 años puede no ser suficientemente disuasorio en el caso de un adolescente, quien probablemente recibirá por un trabajo marginal recursos que hacen poco atractiva la aceptación del programa. Es por ello que programas como “Familias en Acción”, asignan 12 dólares por estudiante escolarizado de más de 12 años, el doble de la cantidad otorgada a quienes asisten a la escuela primaria.

Otra evidencia derivada de la aplicación de los programas de transferencia monetaria condicionada ha sido la necesidad de diferenciar los contextos regionales e, incluso, locales y de ajustar las intervenciones a sus realidades concretas. De hecho, el éxito de estas intervenciones condicionadas se revela, generalmente, más claramente en las áreas rurales que en las urbanas, donde los beneficios económicos obtenidos por el trabajo de menores son mayores que los de los chicos del campo. En el caso brasileño, por ejemplo, las evaluaciones realizadas indicaban una disminución del trabajo infantil en zonas rurales que no tenía su equivalente en los núcleos urbanos. En la ciudad, las posibilidades de obtención de fondos para el menor se multiplican, sobre todo cuando el trabajo que puede hacerse es una actividad ilegal, vinculada por ejemplo al tráfico de drogas o a la prostitución. De ahí que en 1999 el gobierno brasileño decidiera complementar los programas focalizados existentes con uno específicamente dirigido a este fin, el “Programa de Erradicación de Trabajo Infantil” (PETI). El programa exige a los beneficiarios el cumplimiento de una condición añadida a la asistencia a la jornada escolar normal: acudir a un subprograma de “Jornada Ampliada”, con actividades tendientes a sacar a los niños de la calle durante el tiempo que no están en el colegio. El PETI incluye también apoyo psicosocial a los menores, con un claro interés preventivo en temas de drogas y prostitución. Y es que la pobreza urbana incluye a menudo componentes de desestructuración familiar, violencia y abandono menos presentes en el ámbito rural y que exigen respuestas específicas y adaptadas.

Las mejoras producidas por los programas de transferencia monetaria condicionada en los indicadores de salud, pobreza, educación o estado nutricional de los beneficiarios se han convertido en su mejor aval y son una de las razones que explican su constante crecimiento desde finales de los años noventa. Sin embargo, y más allá de las mejoras que producen, sin duda importantes y muy necesarias para quienes las reciben, una valoración equilibrada y completa debería ir más allá. En primer lugar, necesita considerar los elementos negativos asociados a la aplicación de los programas y estimar su potencial impacto a medio plazo. En segundo lugar, parece insuficiente evaluar estas intervenciones considerando sólo ciertos indicadores sociales, ya que tendrían que ser valorados en función de su capacidad para disminuir la vulnerabilidad de las familias pobres, objetivo central declarado por ellos y característica por la que se considera que constituyen una nueva generación, la más avanzada, de programas sociales.

En lo que se refiere al primer aspecto, los elementos negativos asociados a los programas de transferencia monetaria condicionada, las evaluaciones realizadas en diferentes países latinoamericanos señalan la existencia de ciertas deficiencias comunes a casi todos ellos que es importante considerar. La primera se refiere al alto riesgo de clientelismo político que acompaña a la aplicación de los programas. El uso de fondos públicos como vía para lograr apoyos políticos ha sido un recurso característico de la política latinoamericana, por eso estos programas sociales de nueva generación se plantearon poner en marcha mecanismos destinados a romper con esta tara. Se estableció por ello, como punto de partida, la necesidad de crear catastros que reflejaran de forma objetiva las necesidades de la población empobrecida y que sirvieran de base a la selección de los beneficiarios. Sin embargo, y pese a la creación de estos censos, son abundantes y están bien documentadas las quejas por el uso discrecional que se hace de los fondos, recursos que no siempre llegan a quien más lo necesita. Casi todos los programas son gestionados por los municipios, que se encargan de la selección y distribución de los recursos, y dirigirlos hacia grupos políticamente afines es una práctica habitual. Aunque son numerosos los programas que han creado algún mecanismo de control integrado por representantes de la sociedad civil para que velen por el adecuado encauzamiento de los fondos, en muchos municipios tales controles no existen y en otros están manipulados. A medio plazo, el fortalecimiento de redes políticas clientelares puede arrojar un saldo francamente negativo y es contrario a ese objetivo de empoderamiento de los beneficiarios que los programas condicionados dicen perseguir.

Otra deficiencia generalizada, en la aplicación de los programas que reconocen abiertamente los Gobiernos que los impulsan, se refiere a las dificultades para establecer objetivamente la población meta. Tal situación no tiene sólo que ver con el uso político al que ya se ha hecho referencia, sino también con la incapacidad de muchos gobiernos para realizar adecuadamente el catastro de la población pobre. Las cifras manejadas por el gobierno del presidente Lula da Silva en 2005 reconocían, por ejemplo, que existía en el país un 30% de la población potencialmente beneficiaria no incluida en los catastros creados a tal efecto

Pero más allá de los problemas asociados a la aplicación de los programas, no es suficiente, como se mencionó, evaluar éstos considerando únicamente su impacto sobre ciertos indicadores sociales. Además de la mejora en el bienestar de los beneficiarios que provocan, los programas de transferencia monetaria condicionada deberían ser valorados por su capacidad para disminuir la vulnerabilidad de las familias pobres, ya que éste es objetivo central en su formulación. Y es en esta mirada de medio y largo plazo donde se perciben las mayores debilidades de estas intervenciones focalizadas. Los programas fueron concebidos con una doble finalidad: por un lado, paliar las situaciones de pobreza y los problemas más acuciantes a ella asociados; por otro, fortalecer el capital humano de los beneficiarios y ofrecerles oportunidades y herramientas para permitirles una eficaz inserción en la sociedad. Sobre esta capacidad de inserción no existen pruebas empíricas y sí dudas razonables de que los programas sean suficientes para lograr dicho fin. Las intervenciones que otorgan fondos condicionados a la escolarización de los niños establecen como edad máxima para recibir las subvenciones desde los 13 años del programa “Red de Protección Social” de Nicaragua a los 17 años de “Familias en Acción”, el programa colombiano. Cuanto menor es la edad de cobertura de estas intervenciones, más difícil se hace lograr ese fin de acceso a un trabajo digno. Pero incluso en los programas que atienden la escolarización hasta los 17 años, es muy discutible que la educación recibida permita una buena salida profesional. En ningún caso la asistencia a clase es sinónimo de aprovechamiento de las mismas, ni el nivel de enseñanza impartido en muchas escuelas públicas latinoamericanas hace posible ese acceso al mundo

laboral. Aunque fueron concebidos con un propósito de empoderamiento de los pobres, los programas de transferencia monetaria condicionada corren el peligro de terminar siendo intervenciones paliativas, capaces de sacar por unos años a los chicos de las calles y de mejorar algunos indicadores sociales de sus familiares, pero insuficientes para hacer que desaparezca la amenaza de la pobreza sobre ellos.

¿Los programas de transferencia monetaria condicionada cambian las estructuras que generan la pobreza

Aunque los programas de transferencia monetaria condicionada mejoren ciertos aspectos en la situación personal de quienes se benefician de ellos, no son suficientes, como se mencionó, para erradicar la amenaza de la pobreza. Y no es sólo porque esa asistencia obligada a la escuela no sea un paso seguro hacia el mercado laboral; la debilidad fundamental de estos programas radica en que se aplican en un contexto en el que, a menudo, no se está actuando sobre las causas estructurales que alimentan la pobreza y la desigualdad en la región. Las intervenciones anti-pobreza, sean del tipo que sean, sólo tienen sentido si son consideradas una medida coyuntural, de apoyo mientras tienen efecto políticas realmente transformadoras. Brasil, por ejemplo, es hoy uno de los países más comprometidos con la aplicación de estos programas que están paliando, sin duda, situaciones extremas. Pero si paralelamente no se inician reformas en áreas vitales para los pobres como el acceso a la tierra, seguirán sin crearse las condiciones para obtener una sociedad más igualitaria.

Es más, se puede llegar al punto en el que estos programas se conviertan en una excusa para mantener intactas las estructuras y los privilegios actualmente existentes en las sociedades latinoamericanas. En el caso brasileño, los sectores más críticos con el escaso reformismo económico del ejecutivo que preside *Lula da Silva*, como el Movimiento de los Sin Tierra o algunos sindicatos, ven clara esta situación. Ante la pérdida de apoyo de los movimientos sociales y sindicatos a un gobierno que les ha decepcionado por el incumplimiento de promesas electorales como la radical reforma agraria, el Gobierno de *Lula da Silva* habría optado por reforzar la cuantía y el alcance de sus políticas sociales para consolidar o ampliar el apoyo de los sectores pobres no organizados (Elías, 2006). Lo cierto es que la aplicación de los programas de transferencia monetaria condicionada puede tener usos políticos tendenciosos. Además, el hecho de que estas políticas públicas estén siendo la repuesta a la marginación y a la pobreza que en los últimos años están aplicando tanto los gobiernos de izquierda como los de derecha, de *Lula da Silva* a Uribe, arroja serias dudas acerca de su capacidad de transformación de las estructuras que generan la pobreza.

Lo que necesita América Latina para erradicar la pobreza son, entonces, decisiones y políticas realmente efectivas para romper la desigualdad y para garantizar que los beneficios del crecimiento económico lleguen a la mayoría de los ciudadanos. Como es bien sabido, América Latina es la región más desigual del planeta y presenta la estructura de distribución del ingreso más regresiva del mundo. El 5% más rico concentra el 25% del ingreso nacional y el 30% más pobre recibe menos del 7.5%. Es la mayor brecha social existente a nivel mundial; y es una característica presente en la región desde hace más de un siglo. Esta enorme inequidad es causa central de los problemas de atraso y pobreza. Por ello, prestigiosos expertos y organismos como la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) llevan años pidiendo medidas capaces de aminorarla y exigiendo de forma especial el establecimiento de un pacto fiscal. Uno de los elementos que alimenta la desigualdad crónica en América Latina es el hecho de que no se hayan establecido sistemas fiscales con capacidad de redistribución de la riqueza semejantes a los existentes en los países desarrollados. En este sentido, una comparación con otras democracias occidentales resulta muy ilustrativa. Siguiendo estimaciones de la CEPAL, la media de recaudación impositiva de los países latinoamericanos se situó en el año 2004 en el equivalente al 21% de su producto interno bruto, una cifra muy alejada del 40% de media que tiene la Unión Europea. Sólo teniendo una adecuada capacidad recaudatoria puede un Estado distribuir recursos a través de políticas públicas que beneficien a quienes tienen una situación de mayor vulnerabilidad y lograr una mayor cohesión en el interior de la sociedad.

En el caso de América Latina, no es sólo que las cantidades recaudadas sean insuficientes para establecer esos mecanismos de cohesión social, sino que la propia estructura recaudatoria tiende a alimentar las distancias entre los que más tienen y los demás. Esto es consecuencia de que los impuestos en Latinoamérica se obtienen de forma mayoritaria a partir del consumo, no de la renta. Su principal fuente de ingresos son los impuestos como el IVA, que gravan por igual a todos los ciudadanos al adquirir un producto, con independencia de su nivel de ingresos. Los impuestos a la renta de las personas siguen siendo marginales en los países latinoamericanos. De nuevo la comparación con Europa en este punto resulta pertinente. Si en la estructura recaudatoria de los países miembros de la Unión Europea los impuestos indirectos suponen un porcentaje similar al obtenido por la renta, en América Latina el IVA triplica las cantidades procedentes de los impuestos a la riqueza de las personas. La inviabilidad de unos Estados con insuficiente capacidad recaudatoria es hoy tan evidente para los países latinoamericanos que, desde hace algo más de una década, la mayoría ha acometido reformas en el sector. Su objetivo principal, sin embargo, está siendo aumentar la recaudación y mejorar la gestión de lo recaudado; la progresividad no es en las reformas un elemento destacable.

La inequidad patente en los temas referidos a impuestos existe también en otros aspectos centrales para el desarrollo como el acceso al crédito y a los activos productivos por parte de los ciudadanos o en la educación. En este caso, la distancia que media entre la enseñanza ofrecida por las escuelas públicas y las privadas se convierte en un nuevo elemento de refuerzo a la desigualdad. Es la existencia de este tipo de estructuras inequitativas las que limitan seriamente las posibilidades para que una familia salga del círculo vicioso de la pobreza. Y los programas de transferencia monetaria condicionada no inciden en ninguno de ellos. Mientras no se modifiquen esas estructuras que sostienen la desigualdad, la pobreza seguirá siendo un umbral cierto para grandes sectores de la población. Fortalecer el capital humano de los pobres no necesita sólo estimular la asistencia a clase a través de una subvención; exige de los Estados una política pública educativa de calidad y la toma de decisiones que ofrezca oportunidades de desarrollo reales para los pobres



Para los más de doscientos millones de pobres que viven hoy en América Latina los programas de transferencia monetaria condicionada suponen un alivio al que, sin duda, tienen derecho. Dichos programas son, sin embargo, insuficientes para ofrecer a sus beneficiarios verdaderas oportunidades de desarrollo. Cualquier programa de lucha contra la pobreza que se emprenda en la región deberá tener necesariamente dos niveles simultáneos de actuación. Por un lado, deberá dirigirse, con programas focalizados, a los sectores más vulnerables para mejorar sus condiciones de vida básicas. Pero por otro, es imprescindible que se acometan las reformas que permitan alterar las estructuras que han venido generando la pobreza y la desigualdad en la región. Si no se actúa simultáneamente en ambos frentes, se corre el peligro de que los programas de transferencia monetaria condicionada sean, aunque no fuera éste el objetivo con el que surgieron, una simple política paliativa más. Los indicadores positivos que se están obteniendo de su aplicación en materia de educación, nutrición o salud no pueden hacernos perder de vista que la pobreza en América Latina responde a estructuras de poder muy claras y que siguen sin acometerse políticas decididas que puedan alterar éstas.

LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO: AVANCES RECIENTES, TAREAS PENDIENTES Y DILEMAS PERSISTENTES

LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO: AVANCES RECIENTES, TAREAS PENDIENTES Y DILEMAS PERSISTENTES

Félix Acosta¹⁶

Evaluación de la política pública

Después de un largo y sostenido periodo de éxito en la conducción del desarrollo económico y del bienestar social durante la primera mitad del siglo XX, el Estado ha sufrido una serie de cuestionamientos como resultado de los efectos negativos de las sucesivas crisis económicas, las cuales han puesto en entredicho las capacidades de los gobiernos nacionales y los arreglos institucionales vigentes para dirigir los procesos de desarrollo económico y social en los diferentes países.

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

Cuando todavía se resentían en algunos países los efectos de las agudas crisis económicas del pasado siglo XX y de los consecuentes ajustes a sus economías nacionales, apenas en 2008, la primera crisis económica del siglo XXI nos volvió a recordar la fragilidad estructural de los gobiernos y sus instituciones ante los impactos económicos externos. Pero esta nueva crisis también contribuyó a fortalecer el cuestionamiento de la capacidad del Estado para dirigir el proceso de desarrollo económico y abatir la pobreza en un nuevo y todavía más complejo contexto de producción e intercambio de bienes y servicios caracterizado por la globalización y por la creciente interdependencia entre los procesos, los agentes económicos, las regiones y los países.

Lo mismo ha sucedido con el Estado de bienestar. El debilitamiento del paradigma tradicional de la administración pública y del Estado de bienestar que alcanzó su máximo desarrollo en Inglaterra y Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial y hasta la década de 1960 se puede explicar a partir de dos factores relacionados: por un lado, su aplicación mostró un debilitamiento paulatino del Estado en su capacidad de satisfacer las crecientes necesidades sociales de la población; por otro, el paradigma comenzó a recibir fuertes críticas de parte de las comunidades académicas y de las élites políticas de los diferentes países.

El repliegue del Estado de bienestar en algunos países de América Latina no puede explicarse solamente a partir de la debilidad financiera y fiscal de los gobiernos, sino que se encuentra asociado precisamente al deterioro de todo un conjunto de arreglos institucionales que legitimaban el papel preeminente del Estado en la conducción económica y social de los países, a través de su participación directa en la producción de bienes y servicios públicos, de su intervención en los mercados, y de su interlocución con las organizaciones sindicales y empresariales. Fueron precisamente las sucesivas crisis económicas las que hicieron evidente la crisis del Estado social como modelo de gobierno en modo tradicional o jerárquico, abriendo el camino para que otras formas de gobernar y otros modos de pensar la acción de gobernar a la sociedad se abrieran paso tanto en el ánimo de los propios gobernantes como en las comunidades sociales, políticas y académicas de los diferentes países.

Estos cuestionamientos prácticos y teóricos de la capacidad del Estado y de la pertinencia conceptual y política del Estado de bienestar contribuyeron a impulsar en varios países incluyendo a México una serie de reformas orientadas a modificar la naturaleza del Estado y las características y los ámbitos de acción del gobierno en los que se inserta la política social, los cuales pueden organizarse en dos líneas generales de razonamiento teórico-conceptual: la nueva gestión pública y la nueva gobernanza.

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

Sin embargo, después de un breve, pero espectacular periodo de auge, que abarca toda la década de 1990 y los primeros años del siglo XXI, la NGP ha empezado a recibir una serie de críticas que ponen en duda tanto su fortaleza teórico-conceptual como su pertinencia práctica. Para algunos autores; más que un nuevo paradigma en la disciplina de la administración pública, la NGP constituye solamente un conjunto de principios instrumentales que representan más bien una definición operativa de la NGP, que algunos de sus autores más representativos organizaron alrededor del lema reinventando el gobierno y que ofrecían respuestas a problemas prácticos que en ese momento enfrentaba la acción del gobierno.

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

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

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



**HACIA UN NUEVO BALANCE DE LA POLÍTICA
SOCIAL EN MÉXICO**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Vista como perspectiva de gobierno, la NG o el gobierno interactivo o sociopolítico considera tres órdenes que orientan el modo de gobernar en gobernanza: el primero tiene que ver con el conjunto de interacciones, acuerdos o actividades de gobierno que establece la diversidad de actores públicos, privados y de la sociedad civil en la solución de los problemas sociales y en la creación de oportunidades sociales;⁹ el segundo reconoce el papel que juegan los arreglos institucionales¹⁰ en los que estas interacciones o actividades de gobierno se llevan a cabo, y el tercero incorpora la consideración de un conjunto de principios que sirven de guía a las actividades de gobierno.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La Ley General de Desarrollo Social constituye un cambio significativo de la política social en México por dos razones, que remiten tanto a su concepción como a sus características como un sistema de acción pública deliberadamente orientado a resolver problemas sociales. En primer lugar, el hecho de que la política social haya sido elevada al rango de precepto legal¹¹ constituye un paso importante para convertirla en una política social de Estado, cuyos objetivos, principios y funcionamiento trasciendan las diferentes administraciones sexenales del gobierno federal, dándole mayor certidumbre a todos los actores públicos y sociales involucrados en los diferentes aspectos de la política.

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

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

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

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

Sin embargo, el hecho de que la política social haya sido elevada al rango de precepto legal y que su concepción aunque de manera enunciativa tenga algunos de los elementos distintivos de la cogobernanza no garantiza, como lo establece el marco teórico-conceptual de referencia, que todos los objetivos y los principios de la Ley se cumplan en la práctica y que en las instituciones encargadas de su diseño, aplicación y evaluación existan espacios que garanticen o al menos favorezcan la cogobernanza como proceso de gobierno. Por estas razones, para revisar los espacios y los límites de gobernar la política social en modo de cogobernanza, el enfoque que seguiremos en esta sección consiste en analizar las inconsistencias y las tensiones entre los principios que establece el marco legal de la política social y el funcionamiento de la estructura administrativa del gobierno, con el objetivo más específico de identificar algunos elementos que pueden estar afectando su viabilidad como sistema de acción pública en modo de cogobernanza y que nos permiten sugerir algunos ajustes en el marco legal y en las instituciones públicas para el adecuado funcionamiento de la política social.

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

Los principios y los objetivos de la política social.

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

libre autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades, que significa el reconocimiento, en el marco constitucional, a las formas internas de convivencia y de organización; y transparencia, definida como la obligación del gobierno a hacer pública la información sobre el desarrollo social.

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

Si aceptamos que los principios que norman la política social reflejan adecuadamente las creencias culturales aceptadas y compartidas por los diferentes actores públicos, sociales e internacionales en relación con la política social, los objetivos de la política social pueden constituir un marco para organizar y dividir la valoración de la política social en dos planos: el primer plano consideraría la valoración de la eficacia social o la rendición social de cuentas de la política social e incluiría los elementos contenidos en los primeros tres incisos; en el segundo plano, la valoración de la política social estaría orientada a medir la calidad de la participación social, para que ésta trascienda efectivamente los parámetros de la participación ciudadana, más propia de la nueva gestión pública que de la nueva gobernanza.

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

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

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

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

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

Asimismo, la Ley establece que corresponde a la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) la responsabilidad de coordinar el SNDS y le concede atribuciones para establecer convenios y acuerdos con las organizaciones privadas y sociales para diseñar y ejecutar la política social.

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

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

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

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

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

Participación social y factibilidad administrativa

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

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

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

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

En primer lugar, está la CNDP. En esta comisión, que tiene como propósito la consideración de la integralidad de los esfuerzos de los diferentes niveles de gobierno y el papel que juegan las desigualdades regionales, está presidida por la Sedesol y participan además otras cinco dependencias del gobierno federal. También tienen participación los titulares de las carteras de desarrollo social de cada una de las entidades federativas y el Distrito Federal, los representantes de las asociaciones nacionales de autoridades municipales legalmente constituidas y los presidentes de las comisiones de desarrollo social de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores. En esta comisión no toman parte ni actores de la iniciativa privada ni del resto de la sociedad.

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

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

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

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

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

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

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

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

Evaluación del gobierno y de la política social

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

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

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

La intención de este acotamiento de las facultades del Coneval en su decreto de creación se hizo manifiesta con la publicación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en marzo de 2006. Este nuevo ordenamiento legal pone límites a las atribuciones de evaluación de la política social del Coneval al establecer que esta entidad coordinará las evaluaciones en materia de desarrollo social en términos de lo dispuesto en la Ley General de Desarrollo Social y lo dispuesto en esta Ley, otorgando facultades de evaluación a la SHCP y a la SFP junto con el Coneval. Además, la LFPRH encapsula los propósitos de la evaluación, orientando de manera específica la construcción de una base de datos de indicadores estratégicos y de gestión administrada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) que alimente a un sistema de evaluación del desempeño (SED) que permita a su vez implementar el presupuesto basado en resultados (PBR). Para lograr estos propósitos, la LGPRH establece la obligación del Coneval de emitir, conjuntamente con la SHCP y la Secretaría de la Función Pública (SFP), tanto los lineamientos metodológicos para la evaluación de los programas, como los planes anuales de evaluación, que permitirán la implementación sistemática del SED y del PBR

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

La normalización de la práctica de la evaluación

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

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

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

La evaluación de consistencia y resultados

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



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

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

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

Calidad de los indicadores y desempeño de los programas

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

A un año de operación del SED se hicieron evidentes algunos de los problemas de su aplicación: las dependencias y entidades no proporcionaron, de acuerdo con lo establecido en la LFPRH y en los lineamientos, toda la información que tenían disponible, derivada de las distintas evaluaciones de sus programas; las matrices de indicadores de los programas derivadas de las evaluaciones de consistencia y resultados no coincidían con las que integraron al sistema de monitoreo del SED, lo que sugiere que los programas, cuyos operadores se preocupan por los impactos presupuestales de indicadores adecuados pero incómodos, llevan una “doble contabilidad” en sus matrices y sus indicadores, y finalmente, los resultados de las evaluaciones fueron cuestionados severamente por los responsables de algunos programas y sus dependencias, obligando al Coneval a hacer algunas observaciones de los límites del proceso y a colocar en el mismo sitio digital de las evaluaciones el “posicionamiento” del programa en relación con los resultados de la evaluación.

En ausencia de un conjunto de indicadores sociales sistematizado, que permitiese dar seguimiento en el corto y mediano plazos a los objetivos de la política social, las cifras recientes sobre pobreza generadas por el propio Coneval constituyen indicios que vale la pena tomar en cuenta para conocer el tamaño de los problemas sociales que todavía enfrenta la política social en México. Las cifras de pobreza por ingresos (Coneval, 2009b) indican que la pobreza alimentaria aumentó a nivel nacional de 13.8 por ciento en 2006 a 18.2 por ciento en 2008, lo que significa un incremento de cinco millones de personas y un retroceso de varios años en la política social. En el mismo periodo, la desigualdad en la distribución del ingreso, medida por el índice de Gini, se ha mantenido alrededor de 0.5, lo cual es indicativo de sociedades con una profunda desigualdad en la distribución del ingreso.

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

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

Consideraciones finales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

HACIA UNA NUEVA POLÍTICA Y SOCIAL 2019-2024

16

**HACIA UN NUEVO BALANCE DE LA POLÍTICA
SOCIAL EN MÉXICO**

Rolando Cordera¹⁷

La estrategia nacional de desarrollo y la política económica de las últimas tres décadas han dejado un saldo inaceptable por los elevados niveles de pobreza, concentración del ingreso, desintegración social, deterioro ambiental, debilidad institucional y bajo crecimiento económico, entre otros de sus resultados negativos. Desde la Gran Recesión en adelante, en el Grupo Nuevo Curso de Desarrollo hemos discutido opciones para ampliar y potenciar las capacidades nacionales que permitan enfrentar con éxito nuestros grandes rezagos económicos, sociales y ambientales, en el marco de la inserción externa que ya hemos alcanzado.

¹⁷ Cordero, Rolando. Hacia una nueva política económica y social 2019-2024. Curso de Desarrollo. Universidad Nacional Autónoma de México, febrero del 2019. Págs. 1-10

Hemos difundido nuestras propuestas en varios documentos y libros, y exponemos ahora un conjunto de lineamientos y propuestas estratégicas como aporte a una deliberación nacional que, nos parece, debe activarse para construir una política de desarrollo inclusivo y sustentable, que considere las urgencias inmediatas heredadas y los grandes retos que deberemos afrontar en el período gubernamental que se inicia y, más allá, en las próximas décadas. A los retos económicos y sociales estructurales se sumaron en los últimos años los de la inseguridad pública, la corrupción y otros de índole institucional, que en este conjunto de propuestas no abordamos, pero cuya solución es indispensable para reencauzar nuestro desarrollo.

El escenario inercial para los próximos años es preocupante, por su bajo dinamismo económico, en especial de la inversión pública y privada, y se presenta en un entorno global de gran incertidumbre. Éste exige un nuevo acercamiento a las relaciones económicas internacionales de México, que tenga en cuenta los mayores riesgos por las tensiones geopolíticas globales y, en especial, los que derivan de una orientación hostil hacia nuestro país de parte del actual gobierno estadounidense, que no clausura, pero sí complica enormemente la relación bilateral.

Por ello se imponen transformaciones relevantes, incluyendo la reforma fiscal que el nuevo Gobierno ha propuesto para los próximos años. El Grupo Nuevo Curso de Desarrollo está dispuesto a participar en la discusión de este y los demás temas clave de la estrategia nacional de desarrollo inclusiva y sustentable.

Cualquier enumeración, por sucinta que sea, de los grandes problemas nacionales, interrelacionados entre sí, incluiría al menos los siguientes: Lento crecimiento de largo plazo de la economía, expresado en la evolución del producto interno bruto per cápita, y por tanto del empleo y de la productividad.

Desigualdades perennes en diversos ámbitos, particularmente en la distribución funcional y personal del ingreso.

Escasa movilidad intergeneracional de la población tanto en términos de ingresos como de educación, salud, y otros indicadores de bienestar, íntimamente ligada a la desigualdad y que refleja una dinámica de exclusión social, económica y política que reproducen y amplifican tales rasgos.

Incidencia preocupante de la pobreza, especialmente en el mundo rural.

Violencias alarmantes que provocan una serie escalofriante de muertes, sin contar lesionados, desplazados, desaparecidos y su impacto en el llamado ambiente de negocios.



Detrás de estos grandes problemas nacionales hay razones de fondo y de larga data, tanto de economía política como de política económica.

Entre las raíces del bajo crecimiento se cuentan la apuesta por así decirlo por las exportaciones como motor de impulso, la retracción del Estado de la esfera económica y de la asignación de recursos para la inversión (incluyendo la cancelación de la política industrial activa), y la adopción de la estabilidad macroeconómica como condición necesaria y suficiente para la expansión sostenida y elevada de la actividad productiva.

La estrategia fijó como prioridades para la política macroeconómica consolidar una inflación baja y contraer significativamente -de preferencia eliminar- el déficit fiscal.

A más de tres décadas de distancia, los resultados de las reformas son mixtos. Se estabilizó la inflación a niveles bajos y se reorientó el aparato productivo hacia la exportación. El déficit fiscal se redujo de niveles superiores al 10% del PIB en la primera mitad de los ochentas, a cotas por debajo del 3%.

La contracción del gasto público en formación de capital fijo afecta la calidad y cobertura de la infraestructura y, con ello, merma el crecimiento potencial de la economía. Destaca la bajísima inversión pública que, en aras de la consolidación fiscal, se ha ido recortando para cuadrar el presupuesto ante la negativa a subir más la carga tributaria después de la reforma tributaria del 2015.

Como una de las consecuencias del debilitamiento fiscal, la economía se ha desacelerado y está entrampada en una senda de lenta expansión. El PIB per cápita nacional, así como la productividad laboral media se han rezagado frente a los de Estados Unidos. La brecha actual es tan ancha como la que prevalecía en los cincuentas.

La expansión media anual del PIB real apenas arriba del 2% en 2012-18 es insuficiente para incorporar al mercado laboral formal a la creciente fuerza de trabajo y todavía menos para reducir la pobreza y mejorar el bienestar de la población. La creación de puestos de trabajo -tanto en número como en calidad- ha sido insuficiente, prevalece la informalidad.

A la vez, aunque la política social ha puesto énfasis en la focalización mediante transferencias condicionadas, desde hace años sube la incidencia de la pobreza. Cerca de 80% de las familias vive en condiciones de vulnerabilidad, con ingresos inferiores a la línea de pobreza o con carencias socioeconómicas significativas.

El panorama se agrava por la desigualdad y escasa movilidad social que perpetúan la reproducción intergeneracional de abismos socioeconómicos -por género, región, clase, etnia e incluso color de piel- y se reflejan en disímiles accesos a los servicios de salud, educación, alimentación, vivienda, etc. y diferentes calidades de los servicios disponibles.

En México es muy marcado el contraste entre el éxito externo y el pobre desempeño interno. El auge exportador, apoyado por su carácter pionero en tratados comerciales, distó de derramar suficientemente sus efectos positivos al resto de la economía pues se concentró en pocas empresas, fue muy intensivo en insumos importados y tuvo escasos encadenamientos internos. De hecho, en el caso mexicano hay una aguda divergencia entre las trayectorias de las exportaciones y las del PIB real.

Como la inversión privada no compensó plenamente el retraimiento de la inversión pública que se ha dado por varias décadas y aún más en los últimos seis años, quedó trunca la modernización y ampliación de la planta productiva, la maquinaria y el equipo, y la infraestructura. Por su parte, el sistema de intermediación financiera se caracteriza por el bajo nivel de crédito para fines de inversión. Ello, aunado a la apreciación persistente del tipo de cambio se tradujo en una reconfiguración incompleta de la estructura productiva, incapaz de potenciar el crecimiento de largo plazo de la economía, lo cual se ha complicado más por la desfavorable coyuntura externa de los años recientes.

La nueva agenda de políticas deberá cambiar la dinámica de la demanda y recomponer la oferta. Respecto del primer punto, lo crucial es diseñar políticas para reducir la concentración del ingreso y de la riqueza e impulsar la movilidad social; elementos indispensables para detonar la demanda efectiva del mercado interno. Ello, no implica en modo alguno ignorar el sector externo.

Se requiere colocar a la igualdad y a la movilidad social como prioridades mayúsculas de la política económica, y no solo de la social y reordenar las prioridades y responsabilidades de la política fiscal, la financiera y la monetaria, a fin de dar atención a sus impactos sobre las desigualdades y la movilidad socioeconómica.

Respecto al segundo punto, es decir a la oferta, urge lanzar un pacto nacional para la inversión -pública y privada junto con una política de desarrollo productivo cuyos objetivos sean ampliar y modernizar la infraestructura, la maquinaria y el equipo para densificar el tejido productivo y basar la competitividad en la innovación y en la generación de valor agregado en vez de en el bajo costo de la mano de obra. Tal política no descuidará la oferta exportable.

En el diseño de la política económica de largo plazo, para tres o cuatro décadas, hay que buscar como subsanar las carencias en la infraestructura provocadas por el retiro de la inversión pública. Muy importante será que la nueva agenda de desarrollo contemple acciones para revertir el deterioro del medio ambiente.

La protección ambiental y la conservación de la biodiversidad nacional necesitan acciones e inversiones públicas que llevan buen tiempo sin llegar. Al respecto, en el panorama de la economía global se advierte una reorientación de las inversiones destinadas a América Latina hacia proyectos geo - bio económicos de gran envergadura que incidirá directamente en el perfil de la infraestructura y habrá que ver formas de asegurar la protección social de las poblaciones que resultarán afectadas en dichos territorios.

La viabilidad de la nueva agenda de desarrollo depende críticamente de la capacidad política de concertar un nuevo pacto fiscal; un pacto que cubra gastos, ingresos y financiamiento público, a fin de asegurar que se cuente con los recursos necesarios, se garantice una pauta de endeudamiento sostenible, y se asegure que las erogaciones sean eficientes y transparentes (tanto en gasto corriente como de capital).

Tal pacto debe tener como marco una estrategia concertada en pro de un desarrollo económico incluyente, es decir a favor de reducir la desigualdad, promover la movilidad social, mejorar la infraestructura del país y proveer acceso adecuado de la población a servicios públicos de calidad. Los retos de la política hacendaria en materia de salud, protección social e infraestructura son mayúsculos. Ello obligará a las autoridades a diseñar y aplicar una reforma fiscal de fondo para financiar el gasto -manteniendo una pauta sostenible de endeudamiento- para hacer frente adecuadamente a las responsabilidades sociales y económicas del Estado con su población.

Será necesario considerar nuevas medidas para incrementar los ingresos presupuestarios con una orientación progresiva- más allá de reducir la evasión y la elusión. Ello implicará asumir compromisos firmes para ejercer mejor el gasto público, en un esquema legal de rendición efectiva de cuentas y de combate, creíble y efectivo, a la corrupción y a la impunidad.

Pacificar el país es un requisito indispensable para las inversiones productivas de largo plazo y, más importante, para el bienestar de la población. Empero, avanzar en tal pacificación tiene un costo ineludible que habrá que cubrir mediante una reforma fiscal asociada a una visión de largo plazo.

Privilegiar como objetivo acelerar el crecimiento económico incluyente hacia niveles mínimos del 4% anual. Ésta es condición necesaria para el logro de las grandes metas sociales: mayor generación de empleo, disminución de la desigualdad y de la extrema pobreza. Los instrumentos de política económica deben estar alineados a tal fin. Requiere de una firme voluntad política y un consenso nacional, a los que puede contribuir un Consejo Económico y Social, como órgano de consulta obligada, con la participación de los principales actores de la sociedad mexicana. Facilitaría también el compromiso con su ejecución y seguimiento. Alcanzar esta meta debe ser eje central del Plan Nacional de Desarrollo. El Estado mexicano debe transformarse en un Estado desarrollador, impulsor del crecimiento sustentable.

Aumentar la inversión pública como pivote del crecimiento, en particular en infraestructura, a un mínimo de 5% del PIB. Deberá tener una relación, tanto con la política de desarrollo regional, atacando los rezagos del sur-sureste y los de las áreas deprimidas de las demás regiones, como con las principales políticas sectoriales: la industrial, la agrícola, la turística y la energética, con proyectos detonadores del crecimiento y tomando en cuenta su rentabilidad económico-social. Debe ser también parte de la columna vertebral del Plan Nacional de Desarrollo. El rezago en infraestructura obliga a modernizar el Sistema Nacional de Inversión Pública para que los proyectos de formación bruta de capital se diseñen, instrumenten y evalúen en concordancia con prioridades de la agenda de desarrollo incluyente.

Es imperioso acordar una reforma fiscal de fondo. Sí políticamente puede no darse “de golpe” al inicio del gobierno, sí debe establecerse una hoja de ruta y programarse su debida secuencia para aumentar la recaudación tributaria en por lo menos 5 puntos del PIB.

Hay impuestos que probablemente no se pueden reformar de manera inmediata, como el ISR y el IVA. Pero, en la primera fase, sí puede establecerse una tasa, inferior a 1%, sobre transacciones financieras, que en algunos países de Sudamérica generó un punto del PIB. También puede negociarse, como parte de un Acuerdo Social, una sobretasa temporal sobre ingresos “multimillonarios”, canalizados hacia un Fondo Nacional de Inversiones. Dadas las limitaciones para aumentar los impuestos en el corto plazo, se debe considerar el aprovechamiento del espacio fiscal disponible, aprovechando el margen que brinda el bajo nivel de endeudamiento, inferior al promedio de la OCDE. Esta parte adicional del déficit debe orientarse escrupulosamente a la inversión pública de alta calidad. También a través del Fondo Nacional de Inversiones.

Habrà que estar alerta ante el riesgo, derivado de razones internas y externas, de una importante desaceleración económica en 2019, provocada, entre otras razones, por el bajo ritmo de ejecución del gasto presupuestado. Ello requiere políticas contra-cíclicas, que se conjuguen con la necesidad de mayor inversión y una política social compensatoria.

Se requiere un nuevo Pacto de Coordinación Fiscal con Estados y municipios, ingreso y gasto -en la ley o en la práctica. Entre sus elementos está aumentar el impuesto predial en los municipios con base en un catastro universal actualizado; también para realizar inversiones en la infraestructura urbana. En el gasto, los gobernadores deben comprometerse a que una parte de las participaciones y aportaciones se canalice a inversiones, calificadas federalmente, como parte de un sistema nacional de inversión pública fortalecido e integral.

La austeridad no debe implicar la reducción del gasto público, sino el logro de un aparato Estatal eficiente, con el fortalecimiento institucional y la formación de cuadros de carrera. Sí eliminar el gasto dispendioso, innecesario y redundante. El aparato Estatal se ha fragmentado en demasiadas comisiones autónomas, algunas de las cuales son eficaces, otras no, capturadas por intereses y que no cumplen cabalmente su objetivo.

Impulsar una verdadera política de financiamiento para el desarrollo, de la cual crecemos: Los bancos de desarrollo. La banca de desarrollo ha probado en nuestra historia ser un eficaz instrumento para apoyar el crecimiento, para privilegiar el crédito de largo plazo y la aportación de capital de riesgo. Es un poderoso instrumento parafiscal, que cubre las insuficiencias de los recursos presupuestales. Deben fortalecerse cinco bancos, como bancos de política, que coadyuven con la meta de crecimiento, su diseño, elaboración de programas, definición de proyectos y formación de cuadros. Estos bancos, según la experiencia de países emergentes exitosos, serían el de Desarrollo Industrial (NAFIN), el de Infraestructura y Desarrollo Regional (BANOBRAS), el de Agricultura (la Financiera Rural, transformado en Banco de Desarrollo Rural con FIRA), el Banco Nacional de Comercio Exterior y Turismo (BANCOMEXT) y el Banco Nacional de la Vivienda, que deberían estar sectorizados con las dependencias correspondientes. Para generar recursos, estos bancos deberán emitir bonos de desarrollo colocados en Bancos y Afores, eventualmente encontrar fórmulas para obtener recursos del Banco Central (como papel gubernamental) y contratar crédito externo, incluyendo organismos internacionales.

La banca comercial privada está desvinculada en su operación y objetivos del proceso de desarrollo; hasta ahora, privilegia maximizar las utilidades, incluyendo las de matrices extranjeras, privilegiando créditos al consumo de alto margen de ganancia, incluyendo créditos respaldados por las nóminas; así mismo, créditos a las PyMEs, pero estos no están estructurados dentro de una política industrial y productiva. Los bancos deben vincularse a la estrategia nacional de desarrollo. Para tal efecto, las autoridades hacendarias deben dar lineamientos generales de política. Así, deben complementar las políticas sectoriales de los bancos de desarrollo. Estas aportaciones formarán parte de un acuerdo nacional para el crecimiento y se les dará seguimiento.

Reforma al sistema de pensiones. Se requiere una reforma del sistema de pensiones, incluyendo las AFORES. Ésta es una “bomba de tiempo”, que absorbe \$ 1 billón de pesos del Presupuesto Federal, equivalente a toda la recaudación del IVA, y sólo se agravará con el tiempo. Simultáneamente debe ser una fuente fundamental de ahorro de largo plazo, como ha sido el caso en países exitosos. Debe resolverse su fondeo y mecanismos de operación. Requerirán aumentarse las cuotas. La autoridad también debe dar los criterios de política de orientación general de los recursos para apoyar los objetivos nacionales en sectores como infraestructura, industria y energía, principalmente a través del financiamiento de grandes proyectos de largo plazo, bien evaluados.

Debe orientarse a reindustrializar al país en línea con las nuevas transformaciones tecnológicas. Debe ser horizontal (transversal), que cree las condiciones favorables para las empresas, una regulación adecuada y simplificada, la formación de mano de obra calificada y acceso al crédito en condiciones de plazo y costo razonables, apoyo tecnológico, defensa contra importaciones dumping. También debe ser vertical, destinada y orientada a sectores ganadores, en que tengamos ventaja competitiva probada, pero también analizar y definir nuevos sectores industriales y de servicios que ofrezcan un claro potencial e incluir el apoyo a empresas nacionales “campeonas”, como lo hacen los países industriales avanzados. Esta política debe continuar apoyando cadenas productivas hacia el exterior, que generen valor agregado, pero hacer un mayor esfuerzo para integrar más las cadenas nacionales. Debemos dejar de ser una “gran maquiladora”.

El apoyo al mercado interno, a un mayor contenido nacional y avanzar hacia una industria que genera mayor valor agregado nacional, acorde con la revolución tecnológica. La nueva revolución tecnológica requerirá importantes transformaciones en la estructura industrial y de servicios, nuevos productos y procesos (la industria automotriz, la energética, la biotecnología y nanotecnología, la informática, etc.). La estructura industrial actual es muy deficiente con empresas grandes y luego muchas micro y pequeñas. La actual política de apoyo a PyMEs necesita una adecuada integración a la política industrial para graduar a las pequeñas empresas y propiciar una mejor integración.

Se necesita promover empresas medianas estratégicas. Se debe hacer una evaluación general de la política de inversión extranjera, por su aportación al desarrollo nacional, por generación de valor agregado, aportación tecnológica y empleo, y en función de ello definir las políticas e incentivos correspondientes. Una buena política industrial va de la mano de la política de financiamiento, como lo ha demostrado la experiencia de Asia.

Una política científica, tecnológica y educativa debe ir de la mano de la política industrial. Ello requiere fortalecer al CONACYT, como instrumento para insertar a México en la nueva revolución tecnológica; establecer como meta, aumentar la inversión en tecnología y desarrollo de nuestro paupérrimo 0.5 a un mínimo de 2% del producto. Requerirá incentivos a las empresas nacionales. Dentro de la política educativa, debe darse prioridad especial a la formación de científicos, ingenieros y técnicos calificados, fortaleciendo la red de escuelas técnicas y tecnológicas. La base de esto es, desde luego, una educación básica de calidad, acorde con la nueva revolución tecnológica.

Esta nueva política debe partir del análisis prospectivo mundial, energético y de tecnología, que tome en cuenta cambios en el consumo (autos eléctricos) y la producción (nuevas energías). Es necesario partir de la reconstrucción financiera y productiva de PEMEX, cuidando la sustentabilidad de los proyectos de inversión. Ello requiere eliminar la exacción fiscal de que ha sido objeto, excesiva por estándares internacionales. Debe aumentarse la inversión para incrementar la producción. Definir dónde puede ser conveniente la inversión extranjera y bajo qué reglas. Un objetivo nacional debe ser reducir la dependencia energética con Estados Unidos, que representa un riesgo de seguridad nacional. Aumentar la producción de gas y energías renovables, a fin de acelerar la transición energética.

Contamos con una agricultura dual: una agricultura comercial y agroindustria, que exporta a niveles históricos, que superan los \$20,000 millones de dólares anuales, que convive con la vieja agricultura de temporal, de mini-producción en zonas rezagadas del país. Hacia allá debe orientarse una política agrícola de desarrollo rural integral para la transformación productiva que combine todos los instrumentos: asistencia técnica, crédito supervisado, provisión de insumos como fertilizantes, seguros y, comercialización y que examine actividades complementarias en el medio rural. El objetivo debe ser a la vez recuperar la seguridad alimentaria en productos básicos para el consumo interno y preservar la agricultura de exportación competitiva.

Ello requiere eliminar múltiples programas que contienen subsidios regresivos. Puede ser de utilidad la nueva institución Seguridad Alimentaria Mexicana, que introduzca mayor racionalidad y estabilidad en los precios agrícolas, sin incurrir en los subsidios regresivos y la corrupción de la vieja CONASUPO. Otra opción, es el ingreso básico mínimo directo al agricultor.

Ello, junto con la estrategia de desarrollo con un crecimiento mínimo del 4 % anual, deben ser los dos pilares para actuar contra la desigualdad y la pobreza, como grandes objetivos nacionales.

Un primer elemento debe ser una política de salud y seguridad social universal. En su etapa inicial, debe seguirse una política de convergencia y homologación paulatina de los tres sistemas de salud: el IMSS, el ISSSTE y el Seguro Popular, que permita la movilidad de los derechohabientes. En la segunda etapa, debe integrarse un sólo sistema de salud universal, optimizando el uso de la infraestructura, servicios y recursos que debe ser financiado por impuestos generales.

El Banco del Bienestar debe ser un instrumento para apoyar a los grupos excluidos de los circuitos bancarios, estimulando la formación de ahorro y el crédito a la palabra, de acuerdo con políticas que apoyen el gran desarrollo nacional.

Debe prepararse un esquema de ingreso básico universal de aplicación gradual a partir de los grupos más desfavorecidos. Puede usar como base el Programa PROSPERA y sustituir decenas de programas de ataque a la pobreza, mal definidos y sin resultados.

Como parte del sistema, debe considerarse un seguro de desempleo, inicialmente etiquetado a grupos definidos, que sea temporal y acompañado de programas de capacitación y re-entrenamientos de desempleados. Ello coadyuvará a realizar cambios estructurales en la economía y el aparato Estatal.

Esta política de bienestar social, sustentada en pocos instrumentos de gran aliento, debe sustituir al catálogo de programas dispersos, y en ocasiones duplicados, que ahora existen.

Es urgente detonar una dinámica de creación de empleos de calidad e inclusión, enmarcada en una visión de futuro, que responda a los grandes cambios en el mundo del trabajo.



Esta nueva estrategia demanda: una mejor distribución territorial de la actividad productiva y del empleo, con énfasis en las regiones y grupos en desventaja, particularmente los jóvenes; un plan de gran escala en materia de educación, capacitación y readaptación continua de la fuerza de trabajo; el fortalecimiento sostenido del salario mínimo a fin de que, a corto plazo, pueda llegar a cumplir con el mandato constitucional y, a la vez, fungir como un piso efectivo de la estructura salarial; detonar la mejoría del nivel general de salarios, congruente con una estructura productiva generadora de mayor valor agregado y más altos niveles de calificación; y dejar de utilizar el salario como el principal instrumento de contención inflacionaria y promover que las ganancias de una mayor productividad se reflejen de manera efectiva en las remuneraciones al trabajo.

En el muy corto plazo, sería necesario: incorporar a los trabajadores domésticos al actual régimen obligatorio de seguridad social; facilitar la incorporación de los trabajadores independientes, e intensificar los programas de inspección, para incorporar al trabajo formal a los trabajadores asalariados que laboran en empresas formales sin estar registrados en la seguridad social.

Es preciso, además, que, en materia de justicia laboral, el Congreso incorpore en la Ley Federal del Trabajo los cambios que derivan de: la reforma de 2017 al artículo 123 constitucional; los compromisos asumidos en el convenio 98 de la OIT; y las cláusulas laborales pactadas en el T-MEC. Estas reformas deberán prever los recursos para el funcionamiento de las nuevas instituciones en esta materia.

La estrategia económica debe favorecer un crecimiento incluyente y ecológicamente sustentable. Tenemos que cumplir nuestras metas ambientales del Acuerdo de París, y desarrollar una política verde de sustitución de energías fósiles. Debemos revisar y sobre todo aplicar bien la legislación, para favorecer la preservación de nuestra biodiversidad, nuestros bosques y aguas. Se requiere una regeneración urbana con zonas verdes y renovación del transporte colectivo, no contaminante, junto con una política de planeación de desarrollo urbano ambientalmente sustentable. Debemos hacer compatible el objetivo de crecimiento más acelerado con la reducción de los impactos ambientales. Así, la política ambiental significará una nueva fuente de crecimiento y empleo. Ante las lesivas consecuencias de la consolidación fiscal a partir de 2015, México debe realizar el mayor esfuerzo por incrementar el gasto público y en general la inversión en protección y restauración ambiental.

Debe corregirse la política comercial dogmática y asociada a las fallas del TLCAN, sustentado en el abandono de la política industrial, que no generó crecimiento. Para ello, la política comercial debe vincularse con las políticas industrial, tecnológica, y regional con el fin de avanzar hacia una política moderna de “comercio administrado”. Debe orientarse a aprovechar las ventajas del nuevo T-MEC, si se ratifica por los Congresos nacionales, pero también explorar opciones alternativas, si no se ratifica. Un instrumento importante para ello sería un BANCOMEXT fortalecido para impulsar la diversificación del comercio internacional, y apoyar las empresas mexicanas que invierten en el exterior, con seguro para riesgos. Deben evaluarse los muchos tratados de libre comercio, algunos de los cuales no han producido resultados, en particular analizar cómo aprovechar más eficazmente los nuevos tratados o los ya renegociados como el CPTPP, Alianza Pacífico Unión Europea y sobre todo la necesaria vinculación con China, India y Asia en general.

Debe corregirse la política comercial dogmática y asociada a las fallas del TLCAN, sustentado en el abandono de la política industrial, que no generó crecimiento. Para ello, la política comercial debe vincularse con las políticas industrial, tecnológica, y regional con el fin de avanzar hacia una política moderna de “comercio administrado”. Debe orientarse a aprovechar las ventajas del nuevo T-MEC, si se ratifica por los Congresos nacionales, pero también explorar opciones alternativas, si no se ratifica. Un instrumento importante para ello sería un BANCOMEXT fortalecido para impulsar la diversificación del comercio internacional, y apoyar las empresas mexicanas que invierten en el exterior, con seguro para riesgos. Deben evaluarse los muchos tratados de libre comercio, algunos de los cuales no han producido resultados, en particular analizar cómo aprovechar más eficazmente los nuevos tratados o los ya renegociados como el CPTPP, Alianza Pacífico Unión Europea y sobre todo la necesaria vinculación con China, India y Asia en general.

La cooperación Internacional, a través del AMEXID, debe ser, como lo es para los países avanzados, un instrumento de política exterior, tanto para promover negocios para empresas mexicanas, como para dar asistencia económica y humanitaria, particularmente en Centroamérica y el Caribe. NADBANK debe ser un auténtico Banco de Desarrollo para Norteamérica (incluyendo Canadá), que no sólo se limite a la frontera, sino a apoyar regiones rezagadas con proyectos para frenar la migración.



CD
MX

453

HACIA UN NUEVO BALANCE DE LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO

COMPILADOR

GERARDO TREJO CHAVES

HACIA UN NUEVO BALANCE DE LA POLÍTICA
SOCIAL EN MÉXICO