



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO
CENTRO UNIVERSITARIO UAEM TEXCOCO**

LICENCIATURA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

**“LA POLÍTICA SOCIAL DEL NEOLIBERALISMO: DE CARLOS SALINAS DE
GORTARI A VICENTE FOX, UNA REVISIÓN TEÓRICA”**

T E S I N A

**COMO REQUISITO PARA OBTENER TÍTULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

P R E S E N T A

JOSÉ MARTÍN RIVERO HERNÁNDEZ

DIRECTORA: M. en G. y A.P. ANGÉLICA MARÍA FRANCO AGUILAR

**REVISORAS: Dra. en Edu. MARÍA JOAQUINA SÁNCHEZ CARRASCO
M. en C. ALMA DELIA BUENDÍA RODRÍGUEZ**

TEXCOCO EDO. DE MEX, AGOSTO 2011

DEDICATORIA

Es motivo de mis inspiración el entregar un proyecto terminado, que conlleva no solo 4 años de mi carrera universitaria, sino un proceso largo de cultivo, cuyo fruto ha madurado y hoy hago entrega y reconozco a quienes fueron mis principales cultivadores, quienes con su esfuerzo, enseñanza y dedicación hicieron de mi un hombre con valores, con deseos de superación, con aspiraciones a mejorar no solo mis condiciones de vida, sino de la sociedad, gracias a mis padres, les dedico mi primer logro culminado, Abuelo en donde estés eres mi orgullo, es por ti.

Mi sangre, mi unión, mi fuerza, mis hermanos que me apoyaron en este camino, somos uno solo y compartimos nuestros sueños, juntos alcanzaremos el éxito.

AGRADECIMIENTO

Me complace el decir con orgullo que soy Licenciado en Administración Pública y Ciencias Políticas, gracias a la formación académica que la venerable Universidad Autónoma del Estado de México me brindo a través de mis catedráticos, quienes con su experiencia y conocimientos compartidos hicieron que mis aspiraciones de ser un político exitoso, se encaminen sobre la base de la ciencia.

La unión hace la fuerza, y me siento un hombre muy fuerte, porque cuento con muchos amigos que me ayudaron en cada etapa a avanzar, construyendo redes de conocimiento para fortalecernos, y sobre todo tengo la fortuna de contar con ustedes en momentos tan importantes como este, pero principalmente en momentos difíciles.

ÍNDICE

Introducción	1
Capítulo 1. Estado y Políticas Públicas	4
1.1 Estado de Bienestar	4
1.2 Neoliberalismo	7
1.3 Reforma del Estado	9
1.3.1 Reforma del Estado en México	11
1.4 Políticas Públicas	14
Capítulo 2. La política social	17
2.1 Antecedentes	17
2.2 Política Social	21
2.3 Pobreza	23
Capítulo 3. Los programas de la política social en México 1988-2006	28
3.1 Antecedentes de la política social	28
3.2 La política social en México	31
3.3 Programas sociales	33
3.3.1 Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)	33
3.3.2 Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá)	35
3.3.3 Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (2002-2006)	38
3.4 Evolución de la pobreza en México de 1988 a 2006	41
3.5 Retos de la política social del gobierno mexicano	47
Conclusiones	49
Bibliografía	53

Introducción

La presente investigación tiene como objeto de estudio directo la pobreza. La cual, en México presenta magnitudes considerables respecto a otras regiones del mundo en desarrollo aunado a ello, la desigualdad en el ingreso, que en América Latina es mucho mayor que en otras regiones, marcan una desventaja inicial para competir en el entorno global. En este sentido, se hace la revisión crítica de las políticas sociales que se aplicaron durante la estrategia de sustitución de importaciones para aliviar la pobreza y avanzar en el desarrollo social y el señalamiento a partir de tal revisión, de la naturaleza de las políticas que se deben aplicar ahora, en el neoliberalismo.

En este sentido, se plantea como problema la pobreza y la desigualdad en la distribución del ingreso, así como los diferenciales en acceso a la educación, la salud, dado que son el talón de Aquiles de cualquier modelo de desarrollo económico y social que se plantee para el futuro. El rediseño de una política social acorde con las nuevas realidades es el reto más formidable para los gobiernos de países en desarrollo. Por lo anterior, surge la pregunta de ¿cómo las políticas sociales emprendidas por cada administración de 1982 a 2006, y en su caso la continuidad y rediseño de estas, han contribuido a aliviar las condiciones de vida de los marginados, mediante la aplicación de estrategias gubernamentales para la solución de los problemas sociales, favoreciendo a la igualdad en la distribución y el combate a la pobreza?

Cabe mencionar que la presente investigación justifica su objetividad en la política social aplicada por el Estado mexicano de 1982 a 2006, a razón de que tiene como objetivo describir el accionar de la política social en el Estado mexicano a partir del surgimiento del neoliberalismo con el propósito de identificar los avances en materia de combate a la pobreza, así como realizar una revisión teórica de los diferentes programas de la política social, específicamente de aquellos que tienen por objeto el combate a la pobreza, con el fin de determinar en qué medida dichos programas han contribuido al abatimiento del problema.

En este contexto, la investigación es de carácter meramente descriptivo consistente en recoger e identificar antecedentes generales, números y cuantificaciones, temas y tópicos respecto del problema investigado. En este sentido, se pretende que la presente logre comprobar la hipótesis planteada, es decir, las diferentes políticas públicas enfocadas a combatir la pobreza en México, emprendidas en el periodo 1982-2006 han contribuido a aliviar las condiciones de vida de los sectores marginados, creando un entorno económico favorable a la creación de empleos y la generación de ingresos para esta población.

La reducción de la pobreza, que afectan a millones de mexicanos es una tarea impostergable para el país. El neoliberalismo introdujo modificaciones sustantivas en las políticas sociales, en particular una preocupación por la eficiencia en la aplicación de recursos que se traduce en un marcado interés por evaluar los programas sociales.

Con la llegada de movimientos sociales en pro de la democracia se ha hecho necesaria la incorporación de agentes en el proceso de la política pública en diferentes modalidades y tiempos; es decir, el proceso democrático no se agota en el sufragio, sino que implica la participación de la ciudadanía en la formulación de las políticas públicas.

En este contexto, el Capítulo 1, denominado Estado y políticas públicas, es el marco teórico en torno al cual gira esta investigación. Este primer apartado tiene por objeto adentrar al contexto histórico que ha permitido el establecimiento del modelo neoliberal en México. Derivado de ello, ha sido necesario buscar mejores formas de gestión de la sociedad ante el gobierno, de tal suerte que es necesario entrar al campo de las políticas públicas, en el entendido de que existen asuntos públicos de competencia común, donde ciudadano y gobierno se ocupan de ellos como parte del reconocimiento de los diversos actores para la solución de un problema público, como hoy lo es la pobreza.

En el Capítulo 2, “La política social y sus antecedentes”, se presenta una visión del desarrollo de la política social a partir del Estado de Bienestar, pasando por

la implementación de reformas de primera y segunda generación, hasta la llegada del Estado Neoliberal. En esencia, se refleja el devenir histórico de la política social, para después llegar a la pobreza, su definición, y su consecuente desarrollo.

El Capítulo 3, tiene como objetivo describir los tres principales programas de la política social en México: Pronasol, Progresá y Oportunidades. Derivado de lo anterior, se presenta a groso modo la manera en que dichos programas operaron en el periodo comprendido de 1988 a 2006. No sin antes desarrollar algunos antecedentes de la política social en tiempos del neoliberalismo. Asimismo se presentan algunos datos que comprenden la evolución en el periodo analizado. Este Capítulo concluye con los retos que se consideran necesarios para mejorar la política social y en general las políticas públicas en México.

Capítulo 1. Estado y Políticas Públicas.

“Cuando los ricos hacen guerra
son los pobres los que mueren”.
J.P. Sastre.

El marco teórico en torno al cual gira esta investigación, se encuentra en este capítulo. Este primer apartado tiene por objeto adentrar al contexto histórico que ha permitido el establecimiento del modelo neoliberal en México, derivado de ello, ha sido necesario buscar mejores formas de gestión de la sociedad ante el gobierno, de tal suerte que es necesario adentrarnos al campo de las políticas públicas, en el entendido de que existen asuntos públicos de competencia común, donde ciudadano y gobierno se ocupan de ellos como parte del reconocimiento de los diversos actores para la solución de un problema público, como hoy lo es la pobreza.

1.1 Estado de Bienestar

La salida a la gran crisis de los años treinta del siglo pasado, con sus secuelas de depresión y paro, se produjo con el incremento de las inversiones y el gasto público. Esto mejoró el nivel de renta y contribuyó a crear una visión positiva acerca de los beneficios que las acciones del Estado tenían para la sociedad. La idea detrás de esto era que si el Estado podía fomentar la acumulación de capital y la rentabilidad privada, también era capaz de crear los medios de consumo social necesarios para lograr la satisfacción de las demandas que iban surgiendo de una sociedad en constante crecimiento.

Se reconoció que con una política económica activa se podían alcanzar varias metas. Por una parte, favorecer el desarrollo de las industrias y los mercados, al mismo tiempo que contribuir a mejorar el empleo y las condiciones de vida de la población y, por otra parte, ampliar las opciones de participación democrática con el desarrollo del sistema de partidos y la promoción del voto. A este orden de cosas se le conoció como Estado de Bienestar (Huerta, 2005).

El Estado de Bienestar sirvió como principal fórmula pacificadora de las democracias capitalistas avanzadas para el periodo subsiguiente a la Segunda Guerra Mundial. Esta fórmula de paz consistió en primer lugar, en la obligación explícita que asumió el aparato estatal de suministrar apoyo y asistencia (en dinero o especie) a los ciudadanos que sufrían necesidades y riesgos específicos característicos de la sociedad mercantil. Dicha asistencia se suministró en virtud de pretensiones legales otorgadas a los ciudadanos.

En segundo lugar, el Estado de Bienestar se basó en el reconocimiento del papel formal de los sindicatos tanto en la negociación colectiva como en la formación de planes públicos. Se ha considerado que ambos componentes estructurales del Estado de Bienestar limitaron y mitigaron el conflicto de clases, equilibraron la asimétrica relación de poder entre trabajo y capital, y de ese modo ayudaron a superar la situación de luchas paralizantes y contradicciones que constituían el rasgo más ostensible del capitalismo liberal, previo a este tipo de Estado. En suma, el Estado de Bienestar ha sido celebrado a lo largo del periodo de posguerra como solución política a contradicciones sociales (Offe, 1990).

El Estado de Bienestar asumió también entre sus funciones la ampliación de los derechos sociales. Éstos permitieron la realización de importantes avances en la seguridad social: pensiones de retiro, seguros contra accidentes, enfermedades y discapacidades vinculadas al trabajo, protección contra el desempleo y atención a la salud.

Para alcanzar sus objetivos se dio a la tarea de crear un pacto entre los diferentes actores económicos y sociales. De ahí que permitiera participar a las clases trabajadoras en los diseños contractuales y en los planes de desarrollo industrial, alentando en paralelo la integración de estructuras sociales y políticas que pudieran incidir en la formulación de los programas públicos. En ese mismo sentido, para asegurar el compromiso de las clases más favorecidas económicamente con las propuestas de gestión pública del Estado de Bienestar, se otorgaron apoyos fiscales,

productivos y financieros al capital y se incorporó la burguesía a la estructura de poder (Huerta, 2005: 124).

El resultado de ese gran pacto social fue que el desarrollo acelerado del capitalismo se alcanzó en un contexto caracterizado por un importante margen de bienestar social. La retribución pública a cada grupo o clase se expresaba en inversiones y gastos que, traducidos en plantas, tecnología, infraestructura y políticas sociales, incrementaron la productividad y las ventajas competitivas de las empresas.

De esa forma, en un ambiente social e ideológico propicio no era extraño que en países como Austria, Inglaterra, Alemania, Francia, Suecia o Estados Unidos, el Estado de Bienestar que se consolidó con la revolución keynesiana¹ interviniera directamente en la economía a fin de modificar la distribución del ingreso proporcionando sistemas de seguridad social, creando los marcos de regulación de las actividades económicas, interviniendo en la composición de la oferta y la demanda agregadas, así como prestando servicios y bienes públicos de uso generalizado.

Las políticas públicas sociales constituyeron mecanismos de redistribución de recursos. Trataban de compensar las desigualdades sociales guiadas por el criterio de equidad, al margen de los mecanismos de mercado. Oferta de bienes y servicios en materia de salud, educación, vivienda, alimentación, transporte, etcétera, disponibles en forma gratuita o a precios subsidiados, que permitían un acceso universal (al menos en el discurso) a todos los integrantes de la sociedad que lo requirieran.

¹ A la luz de la doctrina keynesiana de la planificación económica, el Estado de Bienestar llegó a concebirse no tanto como una carga impuesta a la economía, sino como un estabilizador interno de tipo económico y político, que ayudaba a regenerar las fuerzas del crecimiento económico y evitaba que la economía cayese en espirales descendentes hacia profundas recesiones.

1.2 Neoliberalismo

Hacia finales de la década de 1970 comenzaron a manifestarse, a escala mundial y de forma abrupta, los efectos del agotamiento de la expansión previa del capitalismo. Atrás quedó el periodo de estabilidad económica con tipos de cambio y tasas de interés fijas que daban certidumbre a las finanzas internacionales y a la planeación económica y empresarial entre países². En estas circunstancias los mercados internos crecían en respuesta a las políticas tanto de inversión y gasto público de corte expansionista, derivadas del triunfo de las propuestas económicas de corte keynesiano, como de protección comercial y desarrollo industrial que buscaban mejorar la posición de las empresas en el comercio internacional.

La integración de los diferentes países al comercio estaba claramente diferenciada. Por un lado el control tecnológico y la utilización de formas de organización innovadoras permitían a las empresas de los países desarrollados ocuparse de los procesos productivos intensivos en capital y al mismo tiempo, mantenían un férreo control sobre las regiones productoras de materias primas en el mundo. Esto dejaba a los países en desarrollo con un escaso margen de autonomía frente al sistema económico mundial en cuanto a decisiones sobre estrategias de desarrollo. Por su parte, el progreso de las comunicaciones avanzaba casi en paralelo a las necesidades de reducción de los costos de transacción en los negocios, las finanzas y las inversiones de las grandes transnacionales (Huerta, 2005: 129).

² En ese contexto los dos organismos financieros multilaterales más importantes, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, eran pilares de la estabilidad y el desarrollo. El primero, al garantizar la convertibilidad de las monedas no sólo favorecía el comercio mundial sino que al mismo tiempo evitaba el surgimiento de fluctuaciones monetarias que pudieran afectar las finanzas internas y externas de los países. El segundo, al brindar asesoría técnica y dar créditos para que se pudieran concretar proyectos para la formación de capital e infraestructura con los cuales apoyar el crecimiento económico. *Correa 2002.*

En ese contexto ideológico empezaron a enfrentarse los problemas económicos de los años ochenta que abarcaban un espectro muy amplio. Había que lidiar con la vulnerabilidad externa de los países en desarrollo, el agotamiento de las estrategias de desarrollo industrial basadas en la sustitución de importaciones, las críticas a la gestión gubernamental, los problemas de las finanzas públicas y, además, una inflación galopante.

Esas condiciones impulsaron la puesta en marcha de un conjunto de políticas de perfil altamente contraccionista. Su elemento básico fue un cambio de régimen económico, que tradujo en la sustitución del Estado de Bienestar en los países desarrollados, y del Estado interventor en los países menos desarrollados, por un Estado neoliberal –subsidiario- que reorienta la gestión gubernamental a realizar acciones destinadas a salvaguardar los derechos de propiedad, supervisar los intercambios mercantiles, asegurar el cuidado del ambiente y vigilar la aplicación de las leyes (Huerta, 2005).

De manera específica, la disciplina fiscal, la reorientación del gasto público y la privatización de activos públicos se establecieron como las piedras angulares para avanzar en la solución de la crisis de las finanzas del Estado y en la redefinición de las relaciones entre éste y la sociedad. La propuesta de austeridad económica significaba dejar de lado las políticas públicas de intervención económica y someter a la estructura de la gestión pública a una reestructuración y adelgazamiento sin precedentes, sobre todo en aquellas áreas en las que la actividad gubernamental estuviera relacionada con las esferas económicas y sociales.

De esta manera, el modelo neoliberal procura que tanto la economía como la política se liberen de los obstáculos para el despliegue de las fuerzas productivas que se concentran en las grandes transnacionales. Su fluidez depende de la libertad con que puedan actuar los agentes financieros, y cuyo tamaño les permite acompañar la expansión del gran capital productivo.

El neoliberalismo pretende que en términos generales se dejen los elementos económicos al “libre juego del mercado”, pero como es imposible acabar con el Estado y nadie lo desea, por lo menos se aspira a que éste se reduzca considerablemente y tenga mucho menos injerencia, prácticamente ninguna en la economía. La estrategia neoliberal parte de la premisa que el mercado es el mejor mecanismo de asignación de recursos y que puede llegar a resolver los problemas sociales de manera óptima. Por tanto, esta estrategia aboga por una menor intervención del Estado en la economía y en lo social.

Desde su perspectiva, el intervencionismo estatal es causante de los males económicos y del corporativismo. Es negativo por ineficiente y caro, porque en lugar de responder a los consumidores con lo que hace funcionar a las leyes del mercado, concede concesiones a los productores organizados, a través de mecanismos de concertación. También tal intervencionismo estatal es perjudicial, según los neoliberales, porque no ha logrado acabar con la pobreza y ha creado dependencia de los pobres hacia un Estado paternalista, rompiendo los mecanismos tradicionales de protección social que proporcionaba la familia.

1.3 Reforma del Estado.

La década de los ochentas trajo consigo una oleada de nuevas tendencias que introdujeron un debate en torno al rol del Estado. Polémica que se difundió ampliamente con la llegada de Margaret Thatcher al poder en Gran Bretaña y de Ronald Reagan a los Estados Unidos. Sumado al rápido proceso de la tercera revolución tecnológica, la caída del muro de Berlín, la desintegración de la Unión Soviética y del bloque socialista y, por ende, el avance de la democracia en países de Europa del Este, las ideas neoliberales comenzaron a popularizarse y germinaron como la única alternativa para superar una de las más profundas crisis económicas del mundo moderno.

Aunado a ello, las dificultades financieras que sufrieron los países más desarrollados así como los conflictos políticos que protagonizaron varios gobiernos autoritarios en países en desarrollo, durante la década de los ochenta, pusieron de manifiesto la idea de que el Estado estaba en crisis y que, por lo tanto, había que reformarlo. Esta corriente reformista también llegó a América Latina (AL) que, aquejada de una evidente bancarrota fiscal e inmersa en diversos procesos de transición a la democracia, así como orientada por las recomendaciones de los organismos financieros multilaterales, vio en las experiencias exitosas del thatcherismo y del reaganismo el camino para emprender ajustes de carácter estructural que le permitieran renegociar el endeudamiento externo y encontrar nuevas fuentes de financiación (Vilas, 2002).

El resultado inmediato fue un debate ideológico relativo al tamaño del Estado y a la búsqueda de un Estado minimalista. Según estas ideas, a menor Estado, mayor mercado y, por tanto, mayor grado de libertad individual para incentivar al sistema capitalista. Sin embargo, las experiencias tanto de los países ex socialistas, como de países en desarrollo han demostrado que tanto el mercado como la democracia capitalista requieren de un conjunto de condiciones, circunstancias y características que les permitan su consolidación. Este profundo debate ha propiciado la idea de la reforma del Estado (Sánchez, 1998).

La reforma del Estado³ propiamente dicha se vuelve, a partir de 1988, una estrategia de racionalización de los recursos públicos consistente en restringir la vieja forma de intervención económica estatal y sustituirla por una nueva. La característica fundamental de esta última es su vocación de construir un nuevo modelo de

³ La reforma del Estado modifica la articulación de los agentes sociales y el Estado, minando las bases del corporativismo tradicional como una forma de distribución politizada de bienes y gestión de intereses por parte de los diferentes sectores económicos. Como consecuencia, cambian los fundamentos de la legitimidad política y se modifica el papel consensual de la política social. En teoría, para que el Estado pueda cumplir su nueva función reguladora y de distribución social de oportunidades se requiere que haya criterios normativos socialmente aceptados en un esquema político más coherente con el modelo de desarrollo que se propone.

desarrollo y un nuevo esquema de vinculación económica con el exterior. Los objetivos de esta orientación plantean problemas institucionales y políticos para ponerla en práctica. Entre estos, dos son los objetivos prioritarios: crear una economía de mercado competitiva con capacidad de arrastre y crecimiento y transformar los instrumentos de intervención económica del Estado, sobre todo en funciones de regulación (Vilas, 2000).

La reforma es concebida como un proceso de cambio que en cuanto a la velocidad, alcances y dirección, se implementa de manera gradual y limitada, por lo que se afecta sólo a determinados campos de las instituciones del Estado en cada momento del proceso. En este contexto, las reformas al Estado son procesos inducidos cuyos objetivos esenciales buscan que el Estado asegure su supervivencia y su funcionalidad ante los incesantes cambios económicos, políticos y sociales de cada país (Sánchez, 1998: 22).

Para poner en práctica dicho modelo se ha requerido que el Estado “libere” zonas de actividad económica y dada la especificidad y tamaño de la intervención económica estatal, se ha precisado también redefinir los criterios de operación y gestión pública del Estado mismo, así como de las prioridades sociales que deben considerar. Una de las cuestiones centrales ha sido definir qué atiende el Estado y qué atiende el mercado y cómo en esta redefinición se puede dar un equilibrio entre desarrollo económico y bienestar social.

1.3.1 Reforma del Estado en México

En México, la reforma del Estado se ha venido desarrollando por una serie de circunstancias, las cuales han obligado a cada uno de los presidentes en turno a retomarla de distinta manera. El cambio político ocurrido en México, en los últimos años, es al mismo tiempo, origen y consecuencia de la reforma del Estado. Se entiende a ésta, como un proceso constante y continuo; de ahí que tenga que ocuparse, precisamente, de adaptar las instituciones de gobierno a la nueva realidad

política que impera en el país y a la inédita distribución plural del poder que se vive al interior del Estado mexicano. La idea de la reforma es delegada y cambiada por programas de modernización, que en esencia, enfatizan y focalizan un campo de acción prioritario por los gobiernos en turno.

En una primera etapa de la reforma del Estado con Miguel de la Madrid, el país inició un largo y doloroso proceso de desmantelamiento del Estado de Bienestar y el surgimiento paulatino del Estado neoliberal. El fin del populismo y de la expansiva intervención estatal, la privatización de las empresas públicas; el descenso en el crecimiento del PIB, la reducción del gasto público y el comienzo de la apertura comercial con el ingreso de México al GATT, son las señales más representativas de este viraje histórico del rol del Estado de 1882 a 1888.

En una segunda etapa, la reforma del Estado impulsada por el régimen de Carlos Salinas de Gortari representó un viraje en la idea del Estado. De 1988 a 1994 todo fue reformado, la economía, la política, lo social, lo administrativo, lo internacional y la materia constitucional. Bajo el ropaje de la globalización y la inserción de México en el mundo, la reforma del Estado como modernización condujo al país a una profunda liberación comercial, una devastadora privatización de empresas públicas y una abierta desregulación estatal.

Desde su toma de posesión, Salinas anunció la necesidad de llevar a cabo la reforma del Estado, modificando sus relaciones con la sociedad y con el ciudadano, en otras palabras, *“la reforma del Estado significa el paso de un Estado propietario y asistencial a un Estado solidario”* (Martínez, 2007:96). En los años posteriores, se impulsó la simplificación administrativa, se buscó agilizar trámites y dar servicios más eficaces a la ciudadanía.

El objetivo que planteó la reforma, fue el de terminar con el Estado paternalista, propietario, interventor excesivo y absorbente, promoviendo en cambio su fortalecimiento para hacerlo más justo y eficaz. Para ello, se requería

redimensionarlo, haciéndolo ágil y eficiente, ampliando los espacios a la iniciativa de los grupos sociales organizados y liberando recursos que estaban atados a empresas públicas para concentrar la atención política en las prioridades impostergables de justicia.

El gobierno de Ernesto Zedillo continuó con la tendencia privatizadora y descentralizadora de la administración anterior, incluso profundizó algunas de las reformas del Estado; tal como se observa en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Sus objetivos fundamentales eran: fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional, consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho, construir un pleno desarrollo democrático, avanzar a un desarrollo social, y promover un crecimiento económico vigoroso sostenido y sustentable.

La administración, de Zedillo también propuso proyectos de reforma administrativa. Destaca el Programa para la Modernización de la Administración Pública Federal 1995-2000, que surgió con la intención de desarrollar una nueva cultura del servicio público. Se guiaba por criterios de eficacia, eficiencia y combate a la corrupción, y se fundamentaba en el New Public Management. El Programa recuperó los conceptos: rendición de cuentas, responsabilidad, derechos de los ciudadanos, derecho a la información y evaluación.

La llegada a la presidencia de la República de Vicente Fox produjo cambios significativos en los diferentes ámbitos de la vida nacional, la administración pública no fue la excepción. El aparato administrativo que heredó Fox estuvo seriamente desprestigiado, debido a la poca capacidad del gobierno priísta para cumplir las funciones más elementales; la ineficiencia para ofrecer servicios y atender demandas sociales; la carencia en la rendición de cuentas; y en forma destacada, el oportunismo, clientelismo y corrupción.

Para revertir tal situación, la administración de Vicente Fox, se propuso al inicio de su gestión reformar la Administración Pública. Busco imprimirle eficacia,

acabar con el burocratismo, la corrupción y el dispendio, establecer una nueva relación de confianza con la sociedad cimentada en el respeto, la transparencia y la rendición de cuentas, con servidores públicos resueltos no sólo a atender en forma ágil las demandas y servir a los ciudadanos, sino además a trabajar junto con ellos. "Se requiere en suma, contar con un buen gobierno de calidad, global, estratégico y competitivo que produzca resultados, cueste menos y dé más y mejores servicios a la población mediante un cambio profundo de cultura e ideas innovadoras" (Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006: 5) .

1.4 Políticas Públicas

La política pública parte del reconocimiento de los diversos actores para la solución de un problema público en un contexto determinado en donde se busca que los resultados beneficien a la mayor cantidad de personas o grupos organizados y que pudieran quedar fuera de los beneficios de la acción del gobierno en la toma de decisiones.

Las políticas públicas son un fenómeno social, administrativo y político, resultado de un proceso de sucesivas tomas de posición, que se concretan en un conjunto de decisiones, acciones u omisiones, asumidas fundamentalmente por los gobiernos, mismas que traducen, en un lugar y periodo determinado, la respuesta preponderante del mismo frente a los problemas públicos vividos por la sociedad civil (Cardozo, 2006: 25-26).⁴

Las políticas públicas se construyen como una opción inteligente para modernizar la acción de gobierno, éstas son una alternativa útil y necesaria para que la acción del gobierno se desenvuelva con eficacia, pero también implica que esas políticas se formulen y ejecuten teniendo como referencia el significado, cobertura e

⁴ La síntesis presentada, incluida en Cardozo (2001) retoma ampliamente elementos desarrollados en los trabajos de O'Donnell y Oszlak (1976) y Oszlak (1980).

importancia del espacio público. Los asuntos públicos son de competencia común, donde ciudadano y gobierno se ocupan de ellos.

Por ello:

Gobernar de acuerdo a la política pública significa incorporar la participación, opinión, la corresponsabilidad, el dinero de los ciudadanos, es decir, de contribuyentes fiscales y actores políticos autónomos y, a causa de ello, ni pasivos ni unánimes. Política pública no es sin más cualquier política gubernamental. En efecto, supone gobernantes elegidos democráticamente, elaboración de políticas que son compatibles con el marco constitucional y se sustancian con la participación intelectual y práctica de los ciudadanos, políticas que no mortifican arbitrariamente las libertades, las oportunidades y las utilidades de los ciudadanos ni introduce un cambio desigual inmerecido entre ellos (Aguilar, 1990:32).

La premisa básica del análisis de políticas es el resultado que produce y su importancia radica en la evaluación, y una buena evaluación se obtiene de los beneficios que un programa proporciona y no de los costos de la inversión en él. Así una política pública debe proporcionar elementos de comparación y seguir los beneficios obtenidos. La finalidad de la política pública es beneficiar a aquellos actores involucrados en un problema específico, maximizando resultados y reduciendo los costos de transacción.

Las políticas públicas se instrumentan a través de programas o proyectos para satisfacer demandas que la población por sí sola no podría resolver. En este sentido, al Estado le corresponde la producción y gestión de la acción pública y las políticas, por lo que es inherente a sus funciones la administración pública y la legítima gestión de la política pública para prestar servicios a la población.

El Estado debe definir los grupos más vulnerables para concluir que la implementación de la política pública se relaciona con la dotación de servicios públicos y sociales a la mayoría de la población como resultado de los procesos conflictivos entre las demandas de los diferentes actores que intervienen en la dinámica de la política, por un lado, y por el otro, se constituye en un mecanismo de regulación para construir y mantener el bienestar social de la población.

La composición, la dinámica y el desempeño de la sociedad mexicana se han modificado, lo que exige a la administración pública innovar sus estructuras, sus procesos y aptitudes hacia esta nueva complejidad de cambios políticos, económicos y sociales. De tal suerte que no es sorprendente hablar de cambios en la administración pública al inicio de cada periodo presidencial. La gestión del sector público en esta época de cambios constantes se ha convertido en un difícil reto para los que se ocupan de la toma de decisiones, la elaboración de normas y la administración pública del país.

Capítulo 2. La política social

“La pobreza es una idea: una idea política y social que refleja las esperanzas y aspiraciones de una sociedad. La pobreza es lo que esperamos eliminar”

Banco Mundial.

En este Capítulo 2, “La política social y sus antecedentes”, se presenta una visión del desarrollo de la política social a partir del Estado de Bienestar, pasando por la implementación de reformas de primera y segunda generación, hasta la llegada del Estado Neoliberal. En esencia se refleja el devenir histórico de la política social, para después introducirnos a la pobreza, su definición, y su consecuente desarrollo.

2.1 Antecedentes

Durante la vigencia del Estado de bienestar, modelo impulsado fundamentalmente en los países desarrollados después de la Segunda Guerra Mundial y replicado parcialmente en América Latina (AL), se trataron de resolver los más diversos problemas del conjunto de la sociedad: desempleo, vivienda, carencia de servicios básicos -agua potable, drenaje, energía eléctrica, inseguridad, etcétera- Esto implicó la superación de la situación de igualdad formal de los ciudadanos ante la ley para transformarla en una igualdad real, en términos de las condiciones sustantivas de vida y mayor cohesión social. Para eso, el Estado amplió su campo de acción y creó nuevas instituciones, transformando la acción gubernamental en el eje del modelo (Cardozo, 2003).

En los años setenta y ochenta, el modelo de Estado de bienestar fue cuestionado y entró en crisis. En respuesta a esta situación se propusieron nuevas combinaciones de lo público y lo privado en la provisión de servicios sociales. En gran parte estas medidas se inspiraron en las ideas defendidas por el New Public Management (NPM): reducción del tamaño del Estado, desmantelamiento del intervencionismo estatal, aplicación de políticas de descentralización y de

privatización de empresas públicas, y empleo del mecanismo de mercado como nueva centralidad.

La crisis fiscal del Estado, sirvió para evidenciar la insuficiencia de los ingresos para solventar los gastos sociales y la contradicción entre los procesos de acumulación y legitimación. Se identificó como su causa una excesiva intervención del gobierno en la economía. Como solución al problema, los gobiernos de América Latina (AL), optaron por el paradigma emergente inspirado en el New Public Management. Introdujeron las llamadas reformas de primera generación⁵ o ajuste estructural, centradas en la reducción del tamaño del Estado en beneficio de la actividad privada y el mecanismo de mercado, propias de la denominada estrategia neoliberal.

El Estado debía limitarse a garantizar las condiciones para que las empresas privadas ofrecieran los bienes y servicios públicos que habían constituido un componente fundamental de sus funciones en el modelo anterior. Los Estados de AL priorizaron el objetivo de eficiencia, el establecimiento de prioridades claras, la reducción de costos administrativos y el incremento de la productividad de la inversión, entre otros.

En la década de 1990 los procesos de globalización⁶ y liberalización de mercados no contribuyeron a disminuir la pobreza y la desigualdad, como planteaba

⁵ El temario de las reformas de primera generación comprendía diez instrumentos de política económica, a saber, disciplina fiscal, reforma fiscal e impositiva, reorientación del gasto público hacia la educación y la salud, liberalización financiera, tipos de cambio competitivos, liberalización comercial, privatización, desregulación, apertura a las inversiones directas extranjeras y defensa de la propiedad privada (Williamson 1990, citado en Gasco, 2004).

⁶ De acuerdo con Joseph Stiglitz (2002) la globalización es la supresión de las barreras al libre comercio y la mayor integración de las economías nacionales; es también la integración más estrecha de los países y los pueblos del mundo, producida por la enorme reducción de los costes de transporte y comunicación, y el dismantelamiento de las barreras artificiales a los flujos de bienes, servicios, capitales, conocimientos y (en menor grado) personas a través de las fronteras. La globalización ha

su discurso. AL sufrió el surgimiento de nuevas disparidades e incertidumbres que se combinaron con cambios demográficos, por lo que los Estados aplicaron reformas de segunda generación⁷.

La búsqueda de mecanismos innovadores y más eficientes, que había conducido al abandono del universalismo propio de la política social del Estado de bienestar, obligó a los gobiernos a replantearse la necesidad de su intervención. Aunque ahora limitada a la focalización (en el ámbito de los territorios, grupos e individuos) de quienes quedaron al margen del mercado (pobreza extrema) para ofrecerles oportunidades en materia de educación, salud, vivienda, etcétera.

Atenuar la desigualdad y reducir la pobreza en AL adquiere una dimensión urgente en vista de la globalización. La pobreza, que presenta magnitudes de por sí muy considerables respecto a otras regiones del mundo en desarrollo, y la desigualdad en el ingreso, que es en AL mucho mayor que en todas las otras regiones, marcan una desventaja inicial para competir en el entorno global.

En AL se priorizó el objetivo de eficiencia, el establecimiento de prioridades claras, la reducción de costos administrativos y el incremento de la productividad de la inversión, entre otros. Sin embargo, desde 1985, surgió en AL un debate acerca de las políticas que se deben poner en práctica para lograr un avance sustantivo en el desarrollo social, combatir pobreza y disminuir desigualdad. Debate que adquirió importancia por diversas razones: el deterioro social y el empobrecimiento en AL como consecuencia de la crisis, cambio de estrategia económica y los ajustes despertaron interés por las políticas para combatir pobreza, disminuir desigualdad y poner en práctica una política social más eficaz (Lustig, 1993). La interrogante

sido acompañada por la creación de nuevas instituciones. La globalización es enérgicamente impulsada por corporaciones internacionales que no sólo mueven el capital y los bienes a través de las fronteras sino también la tecnología.

⁷ Las reformas de segunda generación estuvieron centradas en la eficiencia de la provisión de servicios, la efectividad para mejorar su cobertura y calidad, así como el reforzamiento de las condiciones para el desarrollo de la actividad privada.

general que surgió a lo largo del continente, es qué políticas necesitaban instrumentar los gobiernos para contrarrestar los efectos sociales de la década perdida 1980-1990 y garantizar resultados sociales positivos en la década de la esperanza 1990-2000.

Otra razón que influyó en el nacimiento de este debate fue: la revisión crítica de las políticas sociales que se aplicaron durante la estrategia de sustitución de importaciones para aliviar pobreza y avanzar en el desarrollo social y el señalamiento a partir de tal revisión, de la naturaleza de las políticas que se deben aplicar ahora, en el neoliberalismo.

A finales de esta década y sobre todo en los años noventa, se retoma la política social como vehículo para abatir las carencias de los grupos más desfavorecidos de la sociedad que más habían sufrido con el estancamiento de la economía. Sin embargo, en esta etapa se tiene la necesidad de diseñar programas sociales que cumplan al menos dos objetivos:

- a) brindar herramientas para mejorar las capacidades básicas en un mundo competitivo y abierto y,
- b) mantener finanzas públicas sanas y estables.

Tales programas se convirtieron en un medio de convencimiento y de cooptación política. Esta realidad no impidió que con base a los programas de focalización se pudieran crear pautas de cooperación, de horizontalidad en cada comunidad que coadyuvara a la larga a la construcción de una democracia.

En este contexto, surge la pregunta de cómo diseñar políticas públicas que pretendan aliviar las condiciones de vida de los marginados. Los procesos que hacen necesaria y posible dicha acción pública para mitigar las desigualdades y la pobreza, las políticas sociales específicas emanan de contextos y condiciones políticas concretas. La pobreza y la desigualdad en la distribución del ingreso, así como los diferenciales en acceso a la educación, la salud, son el talón de Aquiles de

cualquier modelo de desarrollo económico y social que se plantee para el futuro. El rediseño de una política social acorde con las nuevas realidades es el reto más formidable para los gobiernos de países en desarrollo.

2.2 Política Social

La reflexión teórica neoliberal descansa en la centralidad del mercado que, en algunas aproximaciones se entiende como lo social por excelencia y, en otras, como un mecanismo impersonal asignador de recursos. La política social, desde esta perspectiva, puede ser producida por el mercado o por el Estado, en ese orden. Ello es así, por la posibilidad de calcular los beneficios de la provisión de servicios sociales como la educación, la atención médica, la vivienda y la seguridad social.

La política social es el conjunto de decisiones y acciones económicas y asistenciales dirigidas a asegurar la igualdad de oportunidades y mitigar la necesidad extrema. Las necesidades sociales se satisfacen ante todo por el mercado. Pero también, la política social puede ser entendida como el conjunto de acciones y programas que definen y ponen en marcha los gobiernos para atender las necesidades básicas de la población. En términos operativos, se trata de un conjunto de programas e instrumentos que contemplan distintas acciones orientadas a mejorar el nivel de vida de la población y reducir la pobreza extrema.

En este sentido, las políticas sociales constituyen un tipo particular de políticas públicas, cuyo objetivo final es el logro del bienestar social mediante estrategias de redistribución de la riqueza y del ingreso para impulsar un mejoramiento continuo de las condiciones de vida de la población (Cardozo, 2006: 153).

La política social actual consiste en responder a criterios de equilibrio financiero que tienen repercusión sobre la racionalidad económica. Obedece a una lenta pero tendencial formación de criterios diversificados de atención a la demanda

social y a una suspensión de la institucionalidad tradicional que articulaba política social y consenso. Estos tres componentes llevan a la consecuencia de que la política social ya no es un derivado automático del pacto social pos revolucionario ni puede resurgir de sus cenizas (Millán, 1996: 151).

La función de la política social no es compensar o distribuir productos o servicios, sino configurar, a través de comportamientos económicamente adecuados, para elevar el bienestar de los ciudadanos. No obstante, uno de los principales aspectos a tomar en cuenta es que detrás de la expresión “políticas sociales” se puede encontrar tres distintos niveles de pretensiones, con implicaciones distintas:

- I. uno de ellos tiene que ver con la idea de “*asistencia*”, a través de ello se hace referencia a la acción de proporcionar los mínimos de subsistencia a un conjunto de individuos carentes de él;
- II. otro tiene que ver con la noción de “*bienestar*” y apela a una relación más comprensiva del conjunto de la sociedad, no se trata ya tanto de la ayuda a cierto sector de miembros de la sociedad, sino al mejoramiento de las condiciones de vida del conjunto de la sociedad;
- III. finalmente el tercer referente es la noción de “*equidad*”, a través de la cual se hace relación a una persona de que entre los sectores o estratos de la sociedad las diferencias no rebasaran los límites considerados como racionales (Canto, 1994).

En este sentido, la política social – como cualquier política pública-, exige una combinación de voluntad política, de conocimiento técnico para obtener resultados. En muchas ocasiones se pone en duda la existencia del primer elemento. Sin embargo, la década de los noventa muestra una especial preocupación de los tomadores de decisiones en el ámbito público por lo relacionado a los programas sociales por diversas razones.

Si bien la política social sigue planteándose el objetivo de mejorar el nivel de vida de las personas, el acento se ha puesto en el combate a la pobreza extrema; ante dicho escenario cualquier discusión sobre política social tiene que partir de reconocer de entrada las características y la magnitud de la desigualdad y la pobreza prevalentes en un país. Se requiere un diagnóstico de las probables causas de la incapacidad de muchos individuos o familias para alcanzar niveles de ingreso que les permitan acceder a ciertos satisfactores básicos, así como explicaciones de los procesos que llevan a una cierta distribución del ingreso.

2.3 Pobreza

A pesar de los avances en muchos aspectos del bienestar en México, tanto en el largo como en el corto plazo, el combate a la pobreza es una de las prioridades en la agenda de la sociedad y del debate de las políticas públicas. La definición de pobreza se ha basado únicamente en concepciones objetivas, definida como una situación de carencia de ingresos, por ejemplo, a partir de una norma absoluta que representa el costo de una canasta básica de consumo (Lustig, 1993: 5). Sen, ha sugerido concebir la pobreza como la ausencia de las capacidades básicas que le permitan a cualquier individuo insertarse en la sociedad, a través del ejercicio de su voluntad.⁸

A partir de un estudio realizado por el Banco Mundial en 2001, basado en un compendio de resultados en veintitrés países, este organismo definió a la pobreza como la carencia material, débiles relaciones sociales, inseguridad y precariedad, poca confianza en uno mismo, e impotencia. Aunque estos factores difieren de un

⁸ Económicamente se considera que la persona es pobre cuando los ingresos que percibe no le permiten alcanzar un nivel de consumo dado por una canasta básica de alimentos (nutrientes), bienes y servicios mínimos. La parte alimentaria de dicha canasta está vinculada a los requerimientos calóricos. La composición de la canasta y los precios pagados por ella son determinados socialmente; se trata de las necesidades expresadas en un momento dado por una población de referencia cuyas preferencias están socialmente determinadas.

país a otro y de un grupo a otro dentro de cada país, se puede determinar que existen, por lo menos, cuatro dimensiones de la pobreza: pobreza de ingresos, pobreza en seguridad (vulnerabilidad), pobreza educativa y pobreza en salud (López 2004).

Desde el punto de vista económico, la pobreza se define como la incapacidad del individuo para generar ingresos suficientes para satisfacer un conjunto de necesidades específicas. Sin embargo, en los últimos años ha habido una importante apertura conceptual que integra una dimensión subjetiva de la pobreza considerando tanto las condiciones efectivas en que se encuentran los individuos, como la percepción que éstos tienen de dicha situación. La conceptualización multidimensional de la pobreza tiene importantes implicaciones en la forma en la que se conciben los instrumentos de política social así como en la implementación de ésta (López 2004).

La cumbre de Copenhague celebrada en 1995 fue un hito predominante en la percepción que existía sobre el desarrollo en el mundo. Por primera vez, la comunidad internacional se propuso realizar mejoras materiales en aspectos a menudo ignorados sobre aspectos sociales. Eso colocó 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.

En la cumbre se afirmó que el mercado por sí sólo 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 humano⁹, que en esencia representaba un nuevo concepto del desarrollo

⁹ En términos teóricos, el desarrollo humano a diferencia del crecimiento económico se refiere a los valores humanos imprescindibles para lograr una óptima calidad de vida; no sólo suscita un crecimiento económico sino también distribuye equitativamente sus beneficios. No destruye el medio ambiente y fomenta la participación de las personas en lugar de marginarlas, otorga prioridades a los pobres, amplía sus opciones y oportunidades. Es un desarrollo que favorece a los seres humanos y a la naturaleza.

social, agregaba nuevas dimensiones a la pobreza y se postulaba como la fórmula para su erradicación.

En la nueva visión de la pobreza, se incorporaron otros elementos para su definición tales como la falta de oportunidades, 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 precisó como una forma clara de poner en práctica los derechos sociales y económicos señalados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (UNESCO: 2001).

Las dimensiones del desarrollo humano se plantearon en los siguientes paradigmas:

- I. Que la función del Estado debe ser la de alentar la participación de la sociedad mediante la descentralización de recursos, programas y acciones.
- II. Que alentar la democracia conlleva a una ciudadanía social, por medio del fomento a todas las posibilidades de gestión social.
- III. Que la equidad debe promover la igualdad de oportunidades entre las personas, sin distinción de género, raza o condición social.
- IV. Que la potenciación de las capacidades de las personas, mediante el acceso a la enseñanza, salud y formación conduce a un mejoramiento de sus condiciones de vida, en tanto que amplía sus posibilidades de participación.
- V. Se requiere de un Estado que persiga como meta 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 estas dimensiones que en AL, durante la década de los noventa, se emprendieron acciones de reforma institucional y de política social. Se tuvo 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 del capital humano.

No la pobreza tiene muchas dimensiones: condiciones educativas y de salud inadecuadas, falta de acceso a los servicios básicos, vulnerabilidad, baja autoestima y exclusión social. En algunas de ellas –en especial las relacionadas con la educación, la salud y el acceso a la infraestructura básica– se ha logrado un progreso sustancial y sostenido en México.

De acuerdo con la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), para la medición de la pobreza, una de las variables que se debe utilizar es el ingreso corriente total. Por esta razón, el Comité Directivo del CONEVAL¹⁰ aprobó realizar una estimación de la pobreza de ingresos para el periodo 2000-2005, utilizando la propuesta metodológica del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP) del año 2002, con el propósito de permitir un análisis comparativo con estimaciones previas y brindar información oportuna sobre la evolución de la pobreza por ingresos¹¹ en México. De acuerdo con esta metodología, se definieron tres niveles de pobreza:

- I. La pobreza alimentaria: Incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar en comprar sólo los bienes de dicha canasta.

¹⁰ Dentro del marco del Sistema Nacional de Desarrollo Social, que busca entre otras cosas, coordinar las acciones orientadas a la consecución de los objetivos, estrategias y prioridades de la Política Nacional de Desarrollo Social, la Ley General de Desarrollo Social establece la creación del CONEVAL, como un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con autonomía y capacidad técnica para generar información objetiva sobre la situación de la política social y la medición de la pobreza en México, que permita mejorar la toma de decisiones en la materia.

¹¹ Pobreza de ingreso o de gasto define un nivel mínimo de ingresos o de gasto que permite la compra y el consumo de una canasta básica de bienes privados como alimentos, vestimenta, vivienda y elementos de adquisición privada para educación, salud y otros servicios. Puede definirse en términos de ingresos o gastos.

- II. La pobreza de capacidades: Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor de la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y educación, aun dedicando el ingreso total de los hogares nada más que para estos fines.
- III. La pobreza de patrimonio: Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria, así como realizar los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación, aunque la totalidad del ingreso del hogar fuera utilizado exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios.

Según este enfoque, la pobreza es la carencia de lo que una sociedad considera como el mínimo básico en términos de la gama de dimensiones que constituyen el bienestar. El logro de una reducción sostenida de la pobreza requiere de un mayor crecimiento económico, de mejores niveles de empleo y de un incremento acelerado y sostenido del ingreso real.

Asimismo, también se requiere ampliar a todos las oportunidades que se generan, para revertir la desigualdad histórica que ha experimentado el país. Un significativo crecimiento económico y una mayor equidad deberán ser el complemento indispensable de los avances en cobertura de servicios básicos para contar con un desarrollo armónico del país.

Lo que está en juego, a casi dos décadas de intervenciones estatales en el mundo de la pobreza, es la capacidad que Estado y sociedad tengan para procesar una integración efectiva, sin duda siempre imperfecta, entre la política social y la política económica, para entender la lucha contra la pobreza como un componente fundamental de la estrategia de desarrollo.

Capítulo 3. Los programas de la política social en México 1988-2006

La estrategia para el desarrollo humano del siglo XXI consiste en promoverla participación mediante la gestión democrática de asuntos públicos.

PNUD, 2002

Este tercer capítulo tiene como objetivo describir los tres principales programas de la política social en México: Pronasol, Progresa y Oportunidades. Derivado de lo anterior se presenta a groso modo la manera en que dichos programas operaron en el periodo comprendido de 1988 a 2006. No sin antes desarrollar algunos antecedentes de la política social en tiempos del neoliberalismo. Asimismo se presentan algunos datos que comprenden la evolución en el periodo analizado. Este tercer capítulo concluye con los retos que se consideran necesarios para mejorar la política social y en general las políticas públicas en México.

3.1 Antecedentes de la política social

Una nueva política social se torna imperativa ante la transición económica, política y social de la región¹². Esta política social debe consolidar la transición, el orden político y contrarrestar el deterioro de los Estados de Bienestar. Tal política se convirtió en prioridad en tanto la región empobreció. Atravesó por una larga etapa de recesión económica, caída de ingresos y deterioro social. El Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) manifestaron, a partir de la década de los noventa, un interés creciente por las cuestiones de política social, desigualdad y pobreza.

¹² Los problemas sociales de AL continuaron creciendo: había aumentado el número de habitantes en condiciones de pobreza y de pobreza extrema (253 millones de personas, que constituían el 50% de la población en 1990, frente al 38% que existían en 1980, aplicando el mismo método de medición); éste se había concentrado en el medio rural y en grupos particularmente vulnerables, como niños (60%), mujeres, indígenas, ancianos y discapacitados. La pobreza se reforzó con situaciones de desigualdad, marginación y exclusión (Kliksberg, 1997, citado en Cardozo, 2003).

Esta estrategia era condición para que los países latinoamericanos pudieran negociar la deuda, obtener nuevos créditos y restituir el desarrollo. Ante los efectos negativos del ajuste, el despido de burócratas, empobrecimiento de obreros y campesinos, estas instancias se convirtieron en objeto de presión. Estos organismos mundiales, que son portavoces de la estrategia neoliberal, y de la apertura económica en el continente, comenzaron a mostrar, en respuesta a la presión política e intelectual, un interés creciente por lo social y ejercieron, a su vez, presión para que los gobiernos pusieran en práctica programas de combate focalizados contra la pobreza que remediaran algunos de los costos sociales del ajuste (Lerner, 1996).

En la coyuntura actual, cuando la estrategia neoliberal impera se instaura un nuevo imperativo: las políticas públicas necesitan orientarse a los más pobres para atender a los olvidados, contrarrestar el empobrecimiento y garantizar la gobernabilidad de la región. Una nueva política social puede asumir objetivos de corto plazo, vinculados a la transferencia de recursos para paliar la situación de los pobres en relación con la satisfacción de sus necesidades elementales más inmediatas; o puede también plantearse objetivos de largo plazo, por medio de la inversión en capital humano y social, en cuyo caso se habla de políticas de desarrollo social (Cardozo, 2003:140).

A finales de la década de los ochenta y sobre todo en los años noventa, se retomó la política social como vehículo para abatir las carencias de los grupos más desfavorecidos de la sociedad que más habían sufrido con el estancamiento de la economía. Sin embargo, en esta etapa se diseñaron programas sociales que cumplieran al menos dos objetivos: a) brindar herramientas para mejorar las capacidades básicas en un mundo competitivo y abierto y b) mantener finanzas públicas sanas y estables. Tales programas se llegan a convertir en un medio de convencimiento y de cooptación política. Esta realidad no impide que con base a los programas de focalización se puedan crear pautas de cooperación, de horizontalidad en cada comunidad que puedan coadyuvar a la larga a la construcción de una democracia (Aguilar, 1993:1).

En AL y el Caribe los programas sociales tienen una larga historia de intervenciones en distintos ámbitos destinadas a potenciar el capital humano, cuyo propósito final es ofrecer oportunidades productivas y actuar sobre el entorno familiar y comunitario¹³. Los dos tipos más comunes de programas son los “programas de emergencia vinculados al empleo” –que combinan ayuda de emergencia en el corto plazo con la creación de capacidad en el medio y largo plazo, así como medidas para ampliar las oportunidades productivas– y los “programas de transferencias condicionadas,” cuyo objetivo es producir sinergias entre las distintas dimensiones del capital humano a lo largo del tiempo y las transferencias monetarias.

No obstante, la preocupación por la innovación y la eficiencia en la gestión ha llevado a los gobiernos, entre otras estrategias, a la focalización de sus intervenciones sociales. Los programas de focalización¹⁴ de la pobreza surgen como modelo de estas nuevas políticas sociales. Estos programas, que también se conocen como fondos de inversión social, cumplen con los requisitos de las nuevas políticas que se requieren en la coyuntura actual y marcan un contraste con las viejas políticas. Y es precisamente el neoliberalismo el que introdujo modificaciones sustantivas en las políticas sociales, en particular una preocupación por la eficiencia en la aplicación de recursos que se traduce en un marcado interés por evaluar los programas sociales.

¹³ Muchos de los programas de lucha contra la pobreza en la región han surgido como respuesta a los vaivenes del ciclo económico y a las crisis, pero debido a los prolongados efectos negativos de estas últimas, entre otros el aumento del desempleo estructural y la persistencia de la pobreza, estos programas se han ido convirtiendo cada vez más en componentes permanentes de la política social.

¹⁴ Los programas de focalización surgen para compensar los costos del ajuste de la nueva estrategia neoliberal, para limitar el empobrecimiento, deterioro social, desempleo y pérdida de ingresos de la región. A raíz de la globalización, comienza una mayor intervención de potencias y de organismos internacionales representantes de la estrategia neoliberal en el destino de los países periféricos, de los países en vías de desarrollo. Dichos programas ganan legitimidad en tanto se dirigen a los más pobres, les hacen participar en el combate a la pobreza, y se instrumentan con base en una relación más directa entre gobernantes y gobernados. Cualquier política social tiene justificación si hace consientes a los pobres de su problemática social, si los organiza para participar en el combate a la pobreza, venciendo pasividad y expectativas de recibir todo de un Estado paternalista.

3.2 La política social en México

Durante las décadas 1980 y 1990 las funciones del Estado mexicano experimentaron una enorme transformación en su papel económico. Asimismo las reformas política y electoral avanzaron significativamente a través de un planteamiento defensivo del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y del gobierno en turno permitiendo a la oposición una participación progresiva. En el terreno social y en sistema administrativo los progresos fueron mucho más lentos.

El contexto de 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, se busca ampliar 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 política social en México abarcaba una multiplicidad de rubros y áreas que iban desde el empleo y la vivienda hasta programas de financiamiento y estímulo económico. En las circunstancias actuales, la reducción de la amplitud de la política social se entiende como una cobertura selectiva de los bienes que el Estado puede proporcionar directamente; pero sobre todo como una reducción de su responsabilidad exclusiva en ciertas áreas que, aunque inscritas en el amplio terreno de la política social, suponen hoy en día la intervención de otros actores y lógicas de asignación.

Para el caso mexicano, a partir del inicio de los setenta el gobierno de Luis Echeverría Álvarez abandonó el modelo denominado de “desarrollo estabilizador” y lo sustituyó por el de “desarrollo compartido”. En el se perseguía una mejor

distribución de los frutos del desarrollo, a través de un incremento en la inversión pública dirigida a salud, educación, vivienda y, especialmente, al campo. Se puso en marcha el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (Pider), cuyo objetivo consistía en concentrar la atención en las zonas más deprimidas, tratando de dinamizar el campo y disminuir la desigualdad.

López Portillo fue el primer presidente que aplicó programas sociales específicos. Continuó aplicando el Pider y, en 1977, propuso la creación de la Coordinación del Plan General de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar). Este se basó en dos ejes rectores: 1. Realizar estudios para la atención de las necesidades esenciales de la población en zonas deprimidas y grupos marginados, en el entendido de que su satisfacción constituía el verdadero sentido del desarrollo económico; y 2. Efectuar propuestas para coordinar y mejorar el funcionamiento de las dependencias y entidades encargadas del desarrollo de los programas aprobados. A pesar de los esfuerzos de Coplamar, el programa se enfrentó con múltiples problemas, como la falta de recursos propios durante sus primeros tres años, y terminó el sexenio obteniendo algunos resultados positivos, pero sólo siguieron aplicándose algunos programas sectoriales.

Durante el sexenio de Miguel De la Madrid se iniciaron los procesos descentralizadores y se puso en marcha el Programa de Nutrición y Salud, de sólo un año de duración de 1987 a 1988. Tuvo como objetivo mejorar el estado de las familias marginadas en las aéreas señaladas; sin embargo contó con insuficiente tiempo para poder lograr algún impacto en materia de nutrición.

En diciembre de 1988, con el rótulo de liberalismo social y ante la pobreza y desigualdad crecientes, se creó el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). Se trató del primer programa focalizado exclusivamente hacia los más pobres, que impulsó la organización de las comunidades para la superación de sus problemas.

Zedillo le dio continuidad a la política social de Salinas través del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA). El programa inició actividades en agosto de 1997 y se dirigió a los pobres extremos que habitaran zonas urbanas de alta marginación. El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades constituye la continuación del PROGRESA del sexenio anterior, con algunas acciones nuevas y otras fortalecidas que busca ofrecer mayores opciones para que las familias más pobres mejoren sus niveles de bienestar, mediante acciones intersectoriales coordinadas de salud, educación y desarrollo social.

3.3 Programas sociales.

3.3.1 Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol)

De acuerdo con la letra de sus documentos, el objetivo de Pronasol fue “atender las necesidades más urgentes de los grupos más pobres, al tiempo que restituir y consolidar sus capacidades productivas, como la única forma de dar estabilidad y permanencia a los avances logrados en materia de bienestar” (Programa Nacional de Solidaridad, 1993: 8-9).

Uno de los más graves efectos de la crisis de los ochenta en México fue el incremento de la pobreza. Como resultado se creó un instrumento especial de política social, el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), para atenuar sus efectos sobre la población más pobre. La “clientela” que se propuso atender el Pronasol fue la población que se hallaba en una situación de “extrema pobreza”. Era una acción focalizada, una política social selectiva. En suma, se trató de un programa centralizado en una secretaría de Estado directamente supervisado por el presidente de la república.

Bajo los nuevos paradigmas de desarrollo, la política social se planteó como objetivo primordial para el acceso de toda la población a unos servicios mínimos, lo

que podía satisfacerse en diferentes modalidades y con la participación de actores sociales y privados. Pronasol debía compensar el deterioro de los niveles de vida en los sectores más empobrecidos de la población.

Las obras de Solidaridad se agruparon en tres vertientes: bienestar social (salud, alimentación, educación, vivienda, servicios básicos y regularización de la tenencia de la tierra), programas productivos (agropecuarios, agroindustriales, piscícolas, extractivos y micro industriales) y desarrollo regional (infraestructura regional y programas de desarrollo en zonas específicas) (Programa Nacional de Solidaridad, 1993: 10-11).

Desde el principio de la administración del presidente Salinas en 1988, el Pronasol se convirtió en el principal instrumento para canalizar recursos a estados y municipios para el desarrollo de la infraestructura social básica, así como para operar programas sociales. Dicho programa tuvo los objetivos de:

- I. Mejorar las condiciones de vida de los grupos campesinos, indígenas y colonos populares;
- II. Crear condiciones para el mejoramiento productivo de los niveles de vida de la población y promover el desarrollo regional; y
- III. Promover y fortalecer la participación y la gestión de las organizaciones sociales y de las autoridades locales.

Quienes han estudiado el diseño y los alcances del programa afirman que se trató de un instrumento para contrarrestar la pobreza generada por la aplicación de las políticas de ajuste: “[...] compensar política y materialmente el alto costo del ajuste” (Cornelius, Craig y Fox, 1994). Su sustento ideológico, en el año final de la llamada “década perdida”, se encuentra en las ideas del “liberalismo social” que tuvo sus precursores en el siglo XIX. Aunque en realidad, desde el principio el Pronasol intentó poner freno al descrédito que había alcanzado el aparato gubernamental fundado en su incapacidad para atender las demandas de la ciudadanía.

3.3.2 Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progres)

En 1997, el gobierno de México inició un nuevo programa dirigido al alivio de la pobreza extrema en el país. El Programa de Educación, Salud y Alimentación, (Progres) como parte de su renovado empeño en romper el ciclo de transmisión de la pobreza entre generaciones, adoptó un enfoque integrado para combatir las distintas causas de la pobreza. Una característica distintiva del Programa fue que sus beneficios se focalizaron directamente a los hogares en extrema pobreza de las áreas rurales.

El Progres se planteó los siguientes objetivos (Levy, 2005,89):

- I. Integrar y sistematizar acciones para mejorar las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias en situación de pobreza extrema;
- II. Contribuir a que los menores completen la educación básica y no se vean en la necesidad de realizar labores que dificulten su asistencia a la escuela, y que su rendimiento escolar no se vea afectado por enfermedades o una alimentación deficiente;
- III. Eliminar la desnutrición, reducir las tasas de morbi-mortalidad y fecundidad, y mejorar la salud general de la familia a través de un enfoque preventivo y de autocuidado de la salud, y de acceso a información sobre alimentación, higiene y saneamiento ambiental;
- IV. Cambiar la estructura de riesgos que enfrentan las familias pobres, reduciendo la incertidumbre en el flujo de consumo y los riesgos asociados a eventos catastróficos de salud, y propiciando proyectos de inversión a largo plazo, como la educación de los hijos;
- V. Fomentar la responsabilidad y la participación activa de todos los integrantes de la familia en la mejora de la educación, la salud y la alimentación; y
- VI. Redistribuir el ingreso nacional hacia las familias pobres.

El programa inició actividades en agosto de 1997, y se dirigió a las familias en condiciones de pobreza extrema de las zonas rurales. Ofrecía tres tipos de apoyos: becas para los niños entre tercero de primaria y tercero de secundaria, apoyos monetarios para el consumo familiar y consultas gratuitas de salud. Los ejes rectores que guiaron la política fueron:

- I. Focalización;
- II. Descentralización; y
- III. Pequeña participación de las autoridades locales y los destinatarios para apuntalar su legitimidad.

El programa tuvo múltiples objetivos y apuntó primordialmente a mejorar la educación, la salud y la alimentación de las familias pobres, en particular de los niños y sus madres. Progresá realizó transferencias de dinero vinculadas a la matriculación escolar y a la asistencia regular a la escuela de los niños y a la asistencia a centros de salud. El programa también incluyó beneficios de salud en especie y suplementos nutricionales para niños de hasta cinco años de edad y mujeres embarazadas y lactantes.

Progresá trató de superar las críticas que se habían dirigido a su antecesor. Estableció criterios explícitos de selección de beneficiarios con base en estudios sociodemográficos y un sistema de puntajes en variables relativas a ingreso, educación, vivienda, etcétera. En cambio, no explicitó modalidades de coordinación con las instituciones educativas y de salud para ofrecer servicios de mejor calidad, y menos aun en materia de vivienda, agua potable o capacidades para el trabajo (Gordon, 1999, citado en Cardozo, 2006).

La novedad de Progresá en términos de política social consistió en la combinación del esquema tradicional de apoyos monetarios con incentivos financieros para las familias, dirigidos al desarrollo en capital humano (educación, salud y alimentación) de los niños en México. Debido a esto y a otras características importantes de su diseño que lo convirtieron en un programa innovador en la forma

de proveer asistencia social en México (Skoufias, 2001), Progresá se convirtió en el programa más importante de la política social de México.

Una de las características innovadoras del Programa fue la posibilidad de evaluarlo de una manera seria y efectiva¹⁵. Fue el primer programa mexicano cuya evaluación de impacto fue prevista desde su diseño. La misma revisó los impactos en materia de educación, nutrición, salud y pobreza rural, así como la operación general del programa.

El diseño del Programa y su implementación en diferentes fases, permitió contar con un diseño controlado y aleatorizado que resultaba satisfactoriamente apropiado para realizar la evaluación de sus resultados (Behrman y Todd, 1999). Entre noviembre de 1998 y noviembre de 2000 se publicaron los primeros reportes oficiales de la evaluación del Programa. Se trató de un proceso a cargo del International Food Policy Research Institute (IFPRI) en el que estuvieron involucrados académicos nacionales e internacionales de prestigio y especializados en los diferentes tópicos en los que se concentró la evaluación, entre otros, educación, salud y nutrición, que fueron los aspectos estratégicos de los objetivos del Programa.

¹⁵ En México, al igual que en la mayoría de los países en desarrollo, hasta la puesta en práctica de Progresá no se acostumbraba evaluar rigurosamente los programas nacionales de reducción de la pobreza. En los pocos casos en que se hacía, en general la decisión se tomaba años después de implementado el programa. En esas situaciones, normalmente es demasiado tarde para evaluar el programa porque tiene ya un gran alcance y es prácticamente imposible formar un grupo fiable de comparación, lo cual es esencial para una evaluación verosímil de sus efectos.

A partir de los años de 1990 y 1994 Pronasol fue objeto de múltiples intentos de evaluación parcial, ya sea a nivel estatal y/o enfocado a aspectos específicos del mismo. Pero, pocos fueron los casos en que se intentó su evaluación integral a nivel nacional. Sin embargo, en México, las preocupaciones en torno a la evaluación comenzaron a instrumentarse de manera sistemática a partir de 1997 con la creación del Progresá y se generalizó en forma obligatoria para todos los programas gubernamentales sujetos a reglas de operación desde 2001.

A fines de 1999, ProgresA abarcaba aproximadamente unos 2,6 millones de familias, que representaban la novena parte de todas las familias del país. Los beneficiarios comprendían un 40% de todas las familias rurales. A la sazón, el programa funcionaba en casi 50,000 localidades en más de 2,000 municipalidades y 31 estados. El presupuesto de ProgresA fue de \$777 millones de dólares en 1999, que equivalía al 0,2% del producto interno bruto (PIB) del país (Skoufias, 2006).

En el caso de ProgresA, las elecciones nacionales que habían de celebrarse en 2000 y el aumento del apoyo de la población a los partidos de oposición contribuyeron a que el gobierno del Presidente Zedillo mostrara una disposición sin precedentes a apoyar una evaluación rigurosa y políticamente neutral del programa. Es difícil descartar la interpretación de que el diseño del programa, que destinaba cuidadosamente los beneficios a los hogares rurales pobres, junto con la decisión de evaluar ProgresA, también obedeció a fines políticos.

Por ejemplo, el destinar el programa a los hogares que vivían en la extrema pobreza y pagar las transferencias de dinero directamente a los hogares beneficiarios indicaba que se estaban dejando de lado las prácticas dispendiosas del pasado. Al mismo tiempo, la decisión de evaluar el programa sentaba un precedente que ningún gobierno futuro iba a poder darse el lujo de no mantener (Skoufias, 2001).

3.3.3 Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (2002-2006)

El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades constituye la continuación del ProgresA del sexenio de Ernesto Zedillo. Oportunidades fue una de las principales acciones del gobierno de la República para atender a las familias que viven en condiciones de pobreza, para contribuir al desarrollo de sus capacidades y propiciar su acceso a las oportunidades de desarrollo. Este Programa formó parte de la

estrategia con la que el Gobierno de México instrumentó el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y de manera específica, la política social¹⁶.

Oportunidades se insertó en la estrategia Contigo, que es la estrategia del gobierno de México para promover el desarrollo humano y social mediante una mejor coordinación de programas y sus instituciones responsables. Contigo es un marco analítico para la reducción de la pobreza y el desarrollo social. En teoría, reconoce la multidimensionalidad del bienestar y la necesidad de múltiples categorías de acción pública para elevar los estándares de vida.

Oportunidades se definió como un programa coordinado, intersectorial e interinstitucional, de operación permanente con participación de los tres órdenes de gobierno. Su operación se sustenta en la convergencia de acciones de la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Educación Pública y el Instituto Mexicano del Seguro Social. La coordinación y sinergia entre las instituciones de gobierno son elementos fundamentales para garantizar la integralidad de las acciones del Programa (Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006).

Para ello, el Programa se planteó como objetivos:

- I. Incrementar las capacidades básicas de las familias en situación de pobreza extrema mediante una tríada estratégica de acciones integrales en educación, salud y alimentación, con estrecha colaboración entre las instituciones y sectores involucrados, y con la participación de los tres órdenes de gobierno.

¹⁶ En el *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006* se concibe el desarrollo social y humano como un proceso de cambio tendiente a “construir oportunidades de superación para amplios sectores de la población, con criterios de equidad en todos los aspectos, orientado a reducir las desigualdades extremas y las inequidades de género; a desarrollar las capacidades educativas y de salud; a incrementar la satisfacción de necesidades básicas y la calidad de vida de los habitantes del país; [y] a reforzar la cohesión de las colectividades en armonía con el medio ambiente”(PND, 2001).

- II. Ampliar el acceso de las familias en pobreza extrema a oportunidades de desarrollo, fomentando la seguridad y autosuficiencia de los individuos, así como fortaleciendo su patrimonio, mediante la articulación y concertación de esfuerzos de otras acciones y programas de desarrollo social.

Desde la perspectiva de la política social, las acciones para la superación de la pobreza no se perciben como la responsabilidad de una sola institución. Se considera que la tarea es de tal magnitud que no se concibe afrontarla sin la convergencia de iniciativas provenientes de toda la sociedad.

En este sentido, en la estrategia para la instrumentación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades se han conjugado los objetivos y estrategias de los Programas Nacionales de Desarrollo Social, de Educación y de Salud, 2001-2006. Así, Oportunidades contribuyó al logro de los cuatro objetivos trazados en el Programa Nacional de Desarrollo Social:

- I. Reducir la pobreza extrema.
- II. Generar igualdad de oportunidades para los grupos más pobres y vulnerables.
- III. Apoyar el desarrollo de capacidades de las personas en condición de pobreza.
- IV. Fortalecer el tejido social fomentando la participación y el desarrollo comunitario.

Este mecanismo coordinado de superación de la pobreza constituye así un paso fundamental para reducir las desigualdades, atendiendo a las causas de la pobreza con una visión de mediano y largo plazo, a través de una nueva concepción comprometida con la transparencia en el uso eficiente de los recursos y su asignación objetiva para beneficiar a los sectores más desfavorecidos.

Bajo esa concepción, una característica relevante de Oportunidades es que privilegia la necesidad de evaluar el impacto de sus acciones mediante un proceso objetivo e integral, con rigor metodológico y conducido por instituciones externas e independientes de su operación: “la evaluación de la gestión, de los resultados e impactos de las políticas públicas debe tener una concepción integral que permita valorar correctamente lo que se está haciendo, cómo se está haciendo, para quién se está haciendo, qué resultados se están obteniendo y cuál es el impacto real en las condiciones de vida de la población beneficiaria”¹⁷ (SEDESOL, 2001-2006).

Así, 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 la democracia, equidad y justicia social, y se asocian a ello los derechos económicos, sociales y culturales. Se considera que su cumplimiento permite avanzar hacia una mayor igualdad de oportunidades.

3.4 Evolución de la pobreza en México de 1988 a 2006

No existe consenso sobre la magnitud de la pobreza en México. Sin embargo, el método más usado para la identificación de la pobreza en el país es el de Línea de Pobreza (LP). Éste es indirecto o potencial (identifica si el hogar puede o no satisfacer las necesidades básicas, en función de su ingreso, pero no si en efecto las satisface) en el que se compara el ingreso corriente de los hogares contra una línea de pobreza (Boltvinik, 2003: 520).

¹⁷ En materia de evaluación, el CONEVAL es la institución responsable de emitir los lineamientos de evaluación que deberán observar las dependencias y entidades responsables de operar programas sociales. Asimismo tiene a su cargo las evaluaciones de la política y programas de desarrollo social que pueden ser realizadas por la misma entidad o a través de uno o varios organismos independientes del ejecutor del programa, a través de los cuales podrá emitir recomendaciones respecto al cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social.

La política pública del Estado mexicano en los últimos años ha tenido un importante avance en el mejoramiento del acceso de la población a servicios básicos de salud, educación e infraestructura de los hogares. No obstante, también es patente que la pobreza de ingresos sigue siendo muy alta y que no se observa una tendencia clara en su disminución entre 1992 y 2005 (CONEVAL, 2005).

Sin embargo, hasta el momento los programas de la política social (Pronasol, Progresá y Oportunidades) han mostrado eficacia para reducir el número de personas que se encuentran en situación de pobreza extrema. Programas de subsidios a la alimentación, y similares, pueden atender con eficacia a carencias extremas; sin embargo, salir de la pobreza es algo más complicado que depende de un conjunto amplio de factores económico-financieros, políticos e institucionales, que van mucho allá de las políticas sociales.

Como consecuencia del modelo económico neoliberal la pobreza creció a grados alarmantes. Entre 1968 y 1991 la misma se había reducido, pero para el 2000 la pobreza afectaba a 41.1% de la población, tan sólo 1.4 puntos porcentuales por debajo de 1968 pero muy por arriba de los de 1981, 20 años antes (Boltvinik, 2003: 523). A finales del 2000 la pobreza en México se expresaba en crecientes índices de marginalidad, el aumento de la economía informal, la deserción escolar, la desnutrición, la drogadicción y la violencia social en las zonas urbanas, que además se nutre del desplazamiento de población rural hacia los polos que representan las grandes ciudades.

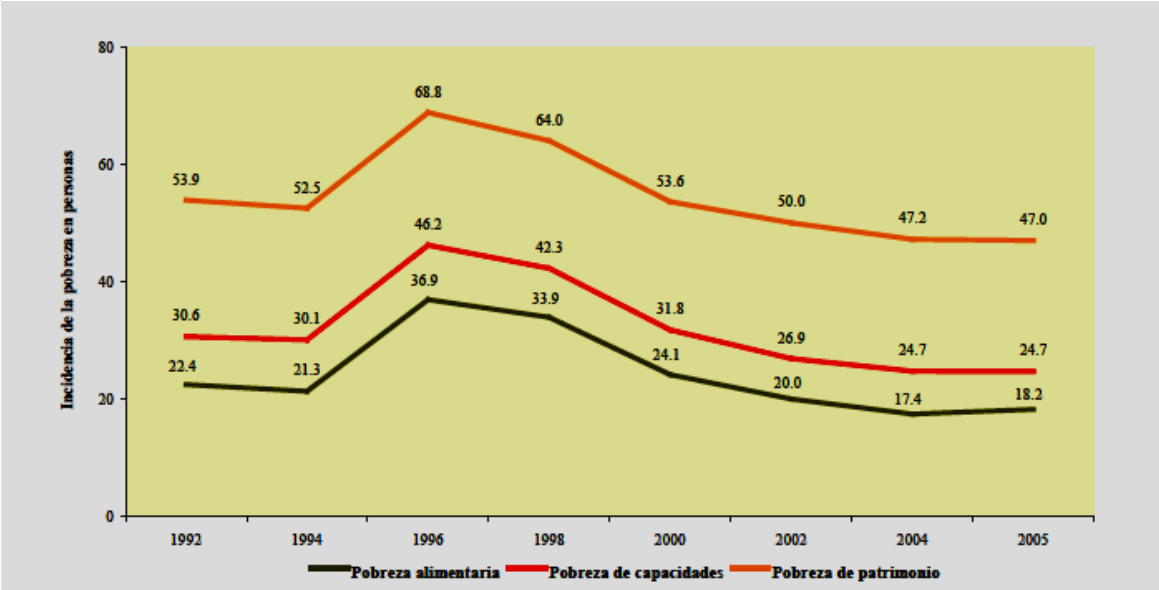
La dinámica observada de la pobreza por ingresos¹⁸ a nivel nacional sugiere que a pesar de la disminución de la pobreza que se observa desde 1996, apenas se

¹⁸ La información presentada sugiere que la evolución de la pobreza valorada a través del ingreso familiar podría explicarse, en parte, por la evolución del comportamiento del empleo y los ingresos laborales reales entre 1992 y 2005. El reducido crecimiento económico del país en los últimos años se ha reflejado en una insuficiente creación de empleos formales y en un crecimiento insuficiente de los

han recuperado los niveles anteriores a la crisis de 1995. De esta forma, México concluyó el primer quinquenio del siglo XXI con un volumen de casi cincuenta millones de habitantes en pobreza de patrimonio. Asimismo, prácticamente uno de cada cinco mexicanos no contaban con los recursos económicos necesarios para comprar la canasta alimentaria (CONEVAL, 2007).

En 2001 el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) reportó que la pobreza alcanzó a 57 millones de personas (58.76% de la población) y la pobreza extrema a más de 10 millones (10.72%), las cuales podrían aumentar a 75 y 54 millones respectivamente, según los cálculos realizados por Boltvinik y Hernández¹⁹ (2003), lo que implicaría 19 millones más de personas en estado de pobreza que en 1990 (Cardozo, 2003:141).

Gráfica 1: Evolución de la pobreza nacional, 1992-2005 (personas)



Fuente: estimaciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH).

salarios reales, que también incide sobre la seguridad social formal de la población en situación de pobreza. Lo anterior ha impedido incrementar de forma sostenida los recursos económicos de las familias, lo que ha repercutido de manera determinante en la persistencia y en la incidencia de la pobreza.

¹⁹ Véase Boltvinik (2003).

Los datos de la gráfica 1 permiten destacar tres elementos. En primer lugar, se observa una disminución importante de la pobreza entre 1996 y 2005. En segundo lugar, se aprecia que hubo una rápida disminución durante el periodo 1996-2000, pero el ritmo del descenso se redujo en los últimos años. En tercer lugar, la reducción en la pobreza entre 1996 y 2005 sólo ha permitido disminuir levemente la incidencia de la pobreza prevaleciente en 1994. Después de la crisis económica de 1995 los niveles de pobreza se han mantenido prácticamente sin cambios: la pobreza alimentaria se incrementó en casi 15.2 millones de personas entre 1994 y 1996, mientras que bajó en 15.3 millones de personas entre 1996 y 2005.

Es por esto que se favorecen los programas focalizados, es decir, aquéllos que atiendan sólo a la población en pobreza. El programa Progresía en 1997 (hoy Oportunidades) y recientemente la Estrategia Contigo, son ejemplos de esquemas en los que se busca apoyar las capacidades básicas, el acceso a oportunidades y a protección, pero enfocándose sólo a la población en pobreza.

Los años 2000-2002 se caracterizaron por una expansión considerable en la cobertura de programas sociales, y en particular de programas de transferencias monetarias que impactan directamente al ingreso. La expansión de esta red de atención social sirvió para mitigar los efectos del estancamiento económico en los hogares de menores ingresos, y parece haber contrarrestado los efectos recesivos negativos normalmente observados entre la población pobre en períodos de bajo crecimiento, que ve reducidos sus ingresos precisamente por carecer de mecanismos de protección.

Existe una serie importante de evaluaciones de impacto tanto de Progresía-Oportunidades que han mostrado sus efectos sobre aumentos en los niveles de asistencia y permanencia escolar, sobre la salud, y sobre los niveles nutricionales de sus beneficiarios, los cuales tienden a tener un efecto de largo plazo sobre los ingresos de los hogares al fortalecer su capital humano.

De acuerdo a los registros administrativos del programa, entre los meses de noviembre del año 2000 y de noviembre del año 2002 (que son los meses del año en los que culmina el levantamiento de la ENIGH), la cobertura de familias Oportunidades se incrementó en 1.75 millones (70 por ciento) al pasar de 2.47 a 4.2 millones de familias incluidas. La expansión se enfocó casi en su totalidad a los hogares en pobreza alimentaria. Como resultado, en el 2002, el programa cubría ya a 22 millones de personas. A su vez, la derrama económica del programa se incrementó en un 85 por ciento en estos dos años, pasó de 7,600 a 14,206 millones de pesos.

A finales de 2005, bajo el gobierno de Vicente Fox, Progres-Oportunidades cubría a 5 millones de familias que representan casi el 24% de la población del país y prácticamente a todos los hogares que viven en situación de pobreza extrema. Operaba en más de 86,000 localidades de los 31 estados de la República, con un presupuesto de \$2,800 millones de dólares.

Desde agosto de 1997, cuando se lanzó, hasta diciembre de 2005, los programas de combate a la pobreza Progres-Oportunidades crecieron con rapidez. Ahora Oportunidades es el programa más grande de lucha contra la pobreza en la historia de México. El cuadro 1 muestra la cobertura en términos del número de hogares, estados, municipios y localidades durante los nueve años de operación del programa. Dado que los hogares pobres tienen un promedio de 4.8 integrantes, a finales del 2005 el programa cubría a 24.06 millones de personas, que representan el 23.8% de la población en México, que en 2005 se calculaba en 103 millones de habitantes²⁰. La cantidad de personas que cubre es ligeramente superior al número de personas que vivían en pobreza extrema en el país en 2004.

²⁰ Las cifras relacionadas con el tamaño de las familias son de la coordinación nacional del programa de desarrollo humano oportunidades. las de la población nacional en 2005 son del instituto nacional de estadística, geografía e informática.

Cuadro 1. Indicadores de la cobertura de Progres-Oportunidades, 1997-2005

	Cantidad								
Participantes	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Familias beneficiarias (miles)	300.7	1,595.6	2,306.3	2,476.4	3,116	4,240	4,184.4	5,000	5,000
Estados	12	30	31	31	31	31	31	31	31
Municipios	357	1,750	2,155	2,166	2,310	2,354	2,360	2,429	2,435
Localidades	6,344	40,711	53,152	53,232	67,539	70,520	70,436	82,973	86,091

Fuente: Santiago Levy (2004), con datos de la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades

La experiencia mexicana demuestra que es evidente que el éxito relativo de los programas focalizados para combatir la pobreza no alcanza por sí solo para superar el problema, al menos por tres razones. La primera porque suponiendo que se mantiene estable la tendencia observada en los últimos años, llevaría medio siglo superar la pobreza suponiendo que no habrá crisis económicas u otras contingencias que alejen de la meta.

La segunda, porque todos los especialistas coinciden en reconocer la existencia de un núcleo de pobreza extrema irreductible que requiere de medidas adicionales a los programas focalizados de los últimos años. En tercer lugar, porque el éxito relativo de los programas focalizados, en ausencia de una estrategia de desarrollo que genere opciones productivas para la población más saludable y mejor calificada, provoca presiones sobre los mercados laborales locales que se resuelven por la vía de la migración interna y hacia los Estados Unidos, con efectos ambiguos sobre la cohesión social y sobre la reproducción de la pobreza en las zonas más marginadas y menos dotadas de infraestructura.

3.5 Retos de la política social del gobierno mexicano

El tema de gobernabilidad, se encuentra ligado a la subsistencia de los regímenes democráticos que tienen que demostrar su capacidad de gobernar y de ejercer un “buen gobierno” (governance), lo que exige alcanzar metas de un adecuado nivel de vida de la población. Aquí adquiere relevancia la política social, como mecanismo para la relegitimación del Estado, mediante un proceso que le permite volver a tener credibilidad entre sectores que han sido marginados (Franco, 1994).

Sin embargo, el reducido crecimiento económico del país en los últimos años se ha reflejado en una insuficiente creación de empleos formales y en un crecimiento insuficiente de los salarios reales, que también incide sobre la seguridad social formal de la población en situación de pobreza. Lo anterior ha impedido incrementar de forma sostenida los recursos económicos de las familias, lo que ha repercutido de manera determinante en la persistencia y en la incidencia de la pobreza.

El logro de una reducción sostenida de la pobreza requiere de un mayor crecimiento económico, de mejores niveles de empleo y de un incremento acelerado y sostenido del ingreso real. Así mismo, también se necesita ampliar a todos las oportunidades que se generan, para revertir la desigualdad histórica que ha experimentado el país. Un significativo crecimiento económico y una mayor equidad deberán ser el complemento indispensable de los avances en cobertura de servicios básicos para contar con un desarrollo armónico del país.

El reto más importante es consolidar políticas públicas que continúen fortaleciendo el acceso a servicios básicos, especialmente en regiones de mayor pobreza y, al mismo tiempo, coordinar la política económica y social para elevar el ingreso y el empleo de la población en general y especialmente la que se encuentra en situación de pobreza.

La política social tiene muchos retos, y el principal tiene que ver con el 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, alimentación, trabajo y vivienda. En el informe sobre la lucha contra la pobreza en México, el Banco Mundial (2004b) identifica como uno de los tres retos pendientes: fortalecer el monitoreo y la evaluación de impacto de los programas sociales.

La formación educativa 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.

No obstante, también 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.

Es indispensable una política “de Estado”, es decir, el consenso sobre la necesidad de mantener los lineamientos que orientan la política más allá del gobierno en turno. Sólo así pueden alcanzarse resultados satisfactorios, por cuanto cualquier política social exige un horizonte de mediano y largo plazo. Una política para la superación de la pobreza que persiga igualar las oportunidades para los individuos requiere estar orientada a mejorar sus capacidades y a construir un entorno favorable, así como a reducir las barreras y restricciones que enfrentan en la consecución de una vida mejor.

Conclusiones

A partir de los años ochenta América Latina está inmersa en un proceso de transformación que dura más de dos décadas, donde la constante son los programas de reforma que buscan fortalecer a sus débiles Estados y, por tanto, que lograrán el desarrollo económico de la región o la consolidación de sus procesos democratizadores. En el caso de México, es cierto que, se han hecho varios intentos de cambio para fortalecer, e incluso reinventar, al Estado.

En las circunstancias económicas y políticas mundiales es fundamental que el Estado funcione de manera más eficaz y eficiente, pero esto, lejos de validar al Estado subsidiario -que en mucho busca parecerse al Estado mínimo y que se configuró suponiendo que realmente existe una dicotomía entre Estado y mercado-, impone la tarea de repensar una nueva realidad estatal en el terreno de lo privado-social. Esto supone reconocer que las funciones económicas y sociales desplegadas por el Estado no pueden seguir siendo vistas como impedimento para el desarrollo, y que el libre mercado no es la panacea a la problemática económica, política y social de la sociedad contemporánea, ya que dejado a sus libres fuerzas ha producido una distribución del ingreso socialmente inaceptable.

El fenómeno de la pobreza trasciende la esfera individual y familiar para convertirse en un fenómeno social, al excluir a quienes no tienen acceso a los medios o recursos necesarios para integrarse plenamente y participar en la sociedad. La multidimensionalidad de la pobreza se manifiesta en el ámbito demográfico, social, económico y político, así como en su distribución geográfica en el territorio nacional.

Sus efectos embaten con mayor intensidad a ciertos grupos sociales que por sus características enfrentan mayores condiciones de vulnerabilidad para desarrollar sus capacidades. Es por ello que el diseño de las políticas para la superación de la pobreza requiere de la comprensión de sus causas y efectos en cada uno de estos

extractos sociales. Sin embargo, a pesar de los avances en muchos aspectos del bienestar en México, tanto en el largo como en el corto plazo, el combate a la pobreza es una de las prioridades en la agenda de la sociedad y del debate de las políticas públicas.

El neoliberalismo introdujo modificaciones sustantivas en las políticas sociales, en particular una preocupación por la eficiencia en la aplicación de recursos que se traduce en un marcado interés por evaluar los programas sociales, ante la persistencia de los problemas de la pobreza, resulta necesario analizar las políticas y programas sociales, y valorar nuevas formas de gestión pública y social.

En México, al igual que en la gran mayoría de las naciones de América Latina y el Caribe, la rendición de cuentas en materia de políticas públicas no pasa por una evaluación rigurosa del efecto que tienen las acciones realizadas en la vida diaria de la población. No es común encontrar evaluaciones que cuantifiquen los efectos de los programas en las variables estructurales que condicionan el bienestar de la población.

Sin embargo, durante las últimas décadas, las sociedades democráticas han venido asistiendo al paulatino desarrollo de la medición de resultados, motivado por la creciente necesidad de valorar los efectos de las políticas públicas. Efectivamente, la evaluación de los resultados ha pasado de ser una actividad periférica a convertirse en un tipo de investigación que despierta cada día un mayor interés entre especialistas de muy distintas disciplinas, que es respaldada e impulsada por los gobiernos y, de esta forma, va alcanzando progresivamente mayores cotas de profesionalización e institucionalización.

A lo largo de la historia mexicana los niveles de pobreza y de desigualdad han sido constantes. A mediados del siglo XX cerca del 90% de la población se encontraba en los límites de la pobreza (SEDESOL, 2004), y casi seis décadas después, el 53% por ciento de la población se encuentra en dicha condición. Para

lograr reducir los niveles de pobreza en el país, el gobierno ha implementado un sin fin de programas y políticas públicas a lo largo de las diversas administraciones, lo que representa un constante esfuerzo y apoyos que se han ido ajustando y modificando de acuerdo a las condiciones actuales.

Los programas sociales se han diseñado para hacer frente a las aun enormes carencias de la población en México. Su principal objetivo es mejorar el bienestar de las familias, sobre todo de aquéllas en mayor desventaja. En este sentido, en el país se han desarrollado programas, que bajo diferentes nombres han intentado combatir la pobreza extrema. De manera que, en México ha quedado asentado el asistencialismo focalizado, como una estrategia de combate a la pobreza extrema. El bienestar focalizado se mantiene y existe una tendencia a reforzarlo, no solamente como resultado del cambio de nombre de parte del nuevo gobierno a los programas asistencialistas, sino porque se ha asumido la imposibilidad de recuperar el carácter universal del bienestar social.

La política pública del Estado mexicano en los últimos años ha tenido un importante avance en el mejoramiento del acceso de la población a servicios básicos de salud, educación e infraestructura de los hogares. No obstante, también es patente que la pobreza sigue siendo muy alta y que no se observa una tendencia clara en su disminución entre 1992 y 2005.

Los procesos de ajuste macroeconómico implementados en nuestro país por el modelo neoliberal a partir de la década de los ochenta, han provocado impactos negativos en las condiciones de vida en la mayor parte de la población. Aunado a ello, el fenómeno no sólo ha tocado a los sectores más vulnerables, sino también a la clase media en su conjunto, gran parte de la cual ha ingresado a los rangos de pobreza.

Tanto Pronasol, Progresá y Oportunidades han sido programas de corte neoliberal que no han resuelto el problema de la pobreza en el país. Siendo rigurosos

una simple revisión de la evaluación de los objetivos, las estrategias y las líneas de acción de la política pública en el aspecto social se puede concluir lo ya antes mencionado, dichos programas no han cumplido la meta de reducir la pobreza en México. Lamentablemente la pobreza aumenta en México y en el mundo, y no tendremos éxito en este capítulo del desarrollo social mientras no se apliquen tanto medidas severas acorde a las exigencias de los grandes cambios que se producen en el mundo, así como una redistribución equitativa del ingreso.

La desigual distribución del ingreso tampoco ha mejorado durante los últimos años, siendo ésta una señal de que para millones de mexicanos no han sido extensivas las oportunidades de desarrollo que el país pudiera haber generado. La desigualdad en el acceso de oportunidades, que ha sido un elemento persistente en la historia de nuestro país, se refleja directamente en que el potencial de ingreso es muy distinto entre la población. Un país cuya riqueza crece poco y la que se genera está mal distribuida, tiene como consecuencia lógica un porcentaje alto de pobreza.

En suma, a lo largo de varias décadas, el país ha desplegado grandes esfuerzos para combatir la pobreza extrema. Por un lado, Pronasol-Progres-Oportunidades han sido programas que van en esa dirección pero que todavía deben mejorar su operación, y continuar dando beneficios sustantivos a los pobres. Por otro lado, el Programa debe convertirse en parte de un esquema más amplio de política social, con derechos y obligaciones para sus beneficiarios, y con una base legal más fuerte, como es el caso de los programas sociales clave en países democráticos.

En este sentido, el reto es que, más allá de las funciones mínimas que los neoliberales asignan al Estado, se pueda generar un consenso respecto de la urgencia por reconstruir un activismo estatal planeado y selectivo capaz de promover al mismo tiempo el crecimiento económico y el desarrollo social.

Fuentes

Bibliografía:

Aguilar Villanueva, Luis (1990), *La hechura de las políticas públicas*, México, Porrúa.

Boltvinik, Julio y E. Hernández (1999), *Pobreza y distribución del ingreso en México*, México, Siglo XXI.

Canto y Moreno, (1994), *Reforma del estado y Políticas Sociales*. México, Universidad Autónoma Metropolitana.

Cardozo Brum, Myriam (2006), *La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México*, México, Cámara de Diputados–Porrúa, Colección Conocer para Decidir.

Damián, Araceli y Julio Boltvinik (2003), Evolución y características de la pobreza en México. Comercio Exterior, vol. 53, junio de 2003, México.

Lerner, Bertha (1996), *Las políticas sociales de México en los años noventa*. México: Instituto Mora, UNAM, Plaza y Valdés.

Millán (1996), *Las políticas sociales de México en los años noventa*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Plaza y Valdez editores, UNAM, 1998.

Martínez, Vilchis José (2007), *Nueva gerencia pública. Un análisis comparativo de la administración estatal en México*, Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Ciencias Políticas.

Offe, Claus (1990). *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. México. CONACULTA- Alianza Editorial. 1990. Los Noventa.

Sánchez, González José Juan (1998), *Administración pública y reforma del Estado en México*, México, INAP.

Warman, Arturo (1994), *La política social en México 1989-1994*, México, Fondo de Cultura Económica.

Hemerografía:

Cardozo Brum, Myriam (2003), “Evaluación de políticas de desarrollo social”, en revista *Política y Cultura*, otoño, núm. 020 México, Universidad Autónoma Metropolitana- Xochimilco, México, pp. 139-154.

Cardozo Brum, Myriam (2005), “Neoliberalismo y eficiencia de los programas sociales en México”, en revista *Política y Cultura*, otoño 2005, núm. 24, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México. pp. 169-186.

Gascó, Mila (2004), “¿Luces? y sombras de la reforma del Estado en América Latina”, en revista *Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya*. Núm. 8.

Huerta Moreno, María Guadalupe (2005), “El neoliberalismo y la conformación del Estado subsidiario”, en revista *Política y Cultura*, otoño 2005, núm. 24, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, México. pp. 121-150

Mota Díaz, Laura (2002) “la política social del gobierno del cambio”, en revista *Reflexión Política*, mes diciembre, año 2002, núm. 8. Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia, pp. 159-167.

Vilas, Carlos (2002), “El Síndrome de Pantaleón. Política y Administración en la Reforma del Estado y la Gestión de Gobierno” en revista *Estado, Gobierno, Gestión Pública*, año 1-n01, Revista Chilena de Administración Pública, pp. 46-68.

Webgrafía:

Stiglitz, Joseph E (2002), *El malestar en la globalización*, [en línea]. Disponible en <http://www.puntodelectura.com>

UNESCO (2001) La erradicación de la pobreza: implicaciones de la cooperación para el desarrollo, documento en línea: [<http://www.unesco.org/issj/rics162/snortspa.htm>]

Documentos institucionales:

Banco Mundial (2002), Informe sobre el Desarrollo Mundial 2002. Instituciones para los mercados: complementar, innovar, conectar y competir. Panorama General, Washington, D.C.

Behrman, J. y P. E. Todd. (1999), Aleatoriedad en las muestras experimentales de PROGRESA (Programa de Educación, Salud y Alimentación). Febrero. Informe presentado a PROGRESA. Washington, D.C.: Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), 2007.

Informe Ejecutivo de Pobreza México 2007.

López Calva, Luis F. (2004), “cada quien habla de la feria...”: características socioeconómicas de los hogares y percepciones sobre la pobreza y la política social, serie: Documentos de Investigación, 16. Secretaría de Desarrollo Social.

Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006* (2001), Presidencia de la República, México.

Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Programa Institucional Oportunidades 2000-2006.

Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Programa Nacional de Solidaridad 1988-1994.

Progresa, Programa de Educación, Salud y Alimentación. Poder Ejecutivo Federal, México, 1997.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) 2004. “Lo que dicen los pobres: evaluación del impacto de los programas sociales sobre la percepción de los beneficiarios”. Hernández Licona, Gonzalo; Del Razo Martínez, Lilia Marcela.

Skoufias, Emmanuel (2001), “PROGRESA y sus efectos sobre el bienestar de las familias rurales en México”, en Informe de Investigación 139, International Food Policy Research Institute Washington, DC.