



INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

**MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
RVOE 871360**

**LA POLÍTICA SOCIAL EN EL COMBATE A LA
POBREZA: DEL ESTADO PROPIETARIO AL ESTADO
MÍNIMO. UNA PERSPECTIVA DE LOS PROGRAMAS
IMPLEMENTADOS EN MÉXICO DEL PRONASOL A LA
CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE 2013**

TESIS:

**PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRO EN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

PRESENTA:

GUSTAVO RESÉNDIZ SERRANO

DIRECTOR: DR. LUIS MIGUEL MARTÍNEZ ANZÚRES

Ciudad de México,

Junio 2016

INDÍCE

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I. MARCO DE REFERENCIA TEÓRICA

1.1.	El concepto de Estado y su función social.	18
1.2.	La Política Social y la pobreza	24
1.2.1.	El concepto de política social	25
1.2.2.	Vertientes de la política social	29
1.2.3.	Conceptualización de la pobreza	31
1.3.	Del Estado de bienestar al Estado neoliberal	35

CAPÍTULO II. LA POLÍTICA SOCIAL TRADICIONAL DE MÉXICO: ESTADO DE BIENESTAR

2.1.	Los derechos sociales en México: gobiernos posrevolucionarios 1917-1940	44
2.1.1.	Bases de la cuestión social: 1867-1876	44
2.1.2.	Constitución de 1917: derechos sociales	48
2.1.3.	El cardenismo	50
2.2.	La política social tradicional 1940-1970: desarrollo y expansión del Estado	55
2.2.1.	Restablecimiento político, corporativismo: Ávila Camacho	55
2.2.2.	Intervencionismo estatal en la economía- desarrollo estabilizador: Miguel Alemán-López Mateos	58
2.3.	Síntomas de agotamiento del Estado Asistencial y Propietario: 1970-1982: Luis Echeverría y José López Portillo	65
2.3.1.	Problemas estructurales del modelo tradicional	65
2.3.2.	El populismo como herramienta de política social	68
2.3.3.	Primeros Programas Focalizados	73

CAPÍTULO III. CRISIS DEL MODELO DE GESTIÓN DEL ESTADO

PROPIETARIO Y REFORMA DEL ESTADO: 1982-1994

3.1.	Ajuste estructural, hacia un nuevo paradigma: Miguel de la Madrid Hurtado	79
3.1.1.	Programa Inmediato de Reordenación	

Económica 1982: PIRE	83
3.1.2. Pacto de Solidaridad Económica 1987: PSE	86
3.2. Reforma del Estado: Carlos Salinas de Gortari	89
3.3. Rediseñando al Estado: contexto y orígenes de PRONASOL.	94
3.3.1. El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)	94
CAPÍTULO IV. LA POLÍTICA SOCIAL EN EL MARCO DEL	
ESTADO NEOLIBERAL: 1995-2013	
4.1. El nuevo paradigma del combate a la pobreza: Ernesto Zedillo.	103
4.2. El Programa de Educación, Salud y Alimentación: PROGRESA	110
4.2.1. Características generales de PROGRESA	111
4.3. La focalización como herramienta primordial de los Programas Sociales	114
4.4. De PROGRESA a OPORTUNIDADES: Vicente Fox	117
4.4.1. Características del Programa Oportunidades	119
4.4.2. Oportunidades y su focalización	123
4.4.3. Ley General de Desarrollo Social	124
4.5. Continuidad del Programa Oportunidades: Felipe Calderón	126
4.5.1. Objetivos de Oportunidades	129
4.5.2. Características de Oportunidades	130
4.6. Calibrando la política social en combate a la pobreza: CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE: Enrique Peña Nieto	133
4.6.1. Cruzada Nacional Contra el Hambre: objetivos y características	133
4.6.2. Componentes y acciones	136
4.6.3. Focalización: midiendo la pobreza	138
4.6.4. Resultados y límites.	140
4.6.5. De Oportunidades a Prospera	143
4.7. Del Estado Propietario Asistencialista al Estado Neoliberal.	145
Conclusiones Generales	155
Bibliografía	164

DEDICATORIAS

A mi esposa y compañera Ana María, con todo mi amor.

A mis maestros, sinodales y director, gracias.

A la memoria de mi amigo Fernando.

INTRODUCCIÓN

La transformación de las sociedades en los últimos tiempos, ha sido tan vertiginosa y extensa, siendo acompañada de cambios mundiales que alteran los parámetros establecidos, incorporando otras visiones sobre la funcionalidad del aparato estatal. Un cambio crucial en el siglo XX, durante el período de la posguerra, en los años cincuenta y sesenta, el llamado Welfare State ó Estado de Bienestar corrigió los desequilibrios y disparidades que la mano invisible jamás consiguió;¹ los objetivos de pleno empleo, salud, educación, jubilación, y de forma más amplia los de estabilidad social e igualdad, encontraron un espacio donde tendrían eco y respuesta. Los servicios sociales fueron asignados por el Estado, sin detrimento del crecimiento económico o de otros indicadores nacionales.² Este modelo fue adoptado por corrientes socialdemócratas ubicadas tanto en la izquierda moderada y la socialista, como, en la derecha ideológica, en los linderos del liberalismo.

El diseño del Estado asistencial descansaba fundamentalmente en el reconocimiento del mercado como generador de riqueza, y en un aparato público intervencionista, propietario y regulador, el debate debería concentrarse entonces, para la socialdemocracia y las demás corrientes socialistas y de izquierda, en las disfuncionalidades que provocó la desmedida injerencia estatal, toda vez que el mercado no daba visos de fracaso en su tarea de generar riqueza. La crisis de los setenta operó sobre los gobiernos, sin golpear al sector privado, al menos no directamente ni en una proporción análoga. Fue una depresión resentida por el aparato público, que ya para entonces acusaba una complexión obesa, a causa de las funciones y actividades que

¹ La tarea de alcanzar un bienestar general y subsanar defectos, operó sobre las consecuencias, pero no se propuso una transformación estructural del sistema; después de todo, tanto las corrientes conservadoras, como las socialdemócratas y socialistas que acusaron un formato asistencial en el gobierno, no convivieron con un diseño cercano al socialismo real - aunque algunas no hayan olvidado su propósito de llegar a éste-, de hecho nunca cruzaron los umbrales del liberalismo, incluso aquellas vertientes más extremistas de izquierda.

² Josep Picó, *Teorías sobre el Estado de Bienestar*, España, Siglo XXI, 1990.

desempeñaba.³ O' Connor ha señalado que el Estado de planeación centralizada se sumergió en la crisis por el exceso de responsabilidad que se le imponía, al tener que realizar una doble tarea de acumulación y justificación; esto es, trabajar sobre el crecimiento económico, la inversión, entre otras cosas, al tiempo que debía atender la justicia social y la igualdad de oportunidades.⁴ La idea del Estado propietario por una parte, y asistencial y corrector por la otra, perdía significación.

Así, el Estado de Bienestar sería sustentado, como señala Claus Offe,

“en primer lugar, en la obligación explícita que asume el aparato estatal de suministrar asistencia y apoyo (en dinero o en especie) a los ciudadanos que sufren necesidades y riesgos específicos característicos de la sociedad mercantil; dicha asistencia se suministra en virtud de pretensiones legales otorgadas a los ciudadanos. En segundo lugar, el Estado de Bienestar se basa sobre el reconocimiento del papel real de los sindicatos tanto en la negociación colectiva como en la formación de los planes públicos. Se considera que ambos componentes estructurales del Estado de Bienestar limitan y mitigan el conflicto de clases, equilibran la asimétrica relación de poder entre trabajo y capital, y de ese modo ayudan a superar las luchas paralizantes y contradicciones que constituía el rasgo más ostensible del capitalismo liberal, previo a este tipo de Estado”.⁵

En efecto, el modelo asistencial no se opuso tajantemente al capitalismo, partió del reconocimiento de la economía de mercado, y para lograr reducir las

³Indudablemente en la crisis de los años setenta la caída en los precios del petróleo fue un factor central, y también indudablemente se presentaron casos de empresas del sector privado que resintieron de manera acentuada las consecuencias perniciosas de la depresión, al grado de gravitar entre la bancarrota y la salvación -como expresan los ejemplos de la industria automotriz en las casas Mazda y Mercedes-Benz, japonesa y alemana respectivamente- pero de cualquier modo los casos de quiebra o posible quiebra fueron más aislados; en cambio, los gobiernos de planeación centralizada acusaron, en su totalidad, un derrumbe irremediable. Es en este sentido pienso en una crisis que castigó al sector público y no al privado, sin ninguna interpretación adicional. Sobre los ejemplos de empresas particulares véase Francis Fukuyama, *Confianza*, Atlántida, Buenos Aires, 1995. pp. 25-27.

⁴J. O' Connor, *La Crisis Fiscal del Estado*, Península, Buenos Aires, citado en Josep Picó, *Op. Cit.* p. 53.

⁵Claus Offe, *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, Alianza Editorial, Madrid, 1988. pp. 135-136.

disparidades sociales, se aplicó la cobertura gratuita de servicios sociales básicos como educación y salud sin elevados costos colaterales para los estratos más desprotegidos, en tanto que los ingresos a partir de los cuales el Estado proporcionaba los servicios, se generaban a través de la carga fiscal no determinada igualitariamente, sino de forma proporcional.

México, ante la crisis del Estado de Bienestar, la construcción del Estado es organizado económicamente para los mercados internacionales, donde la pobreza no fue considerada como componente del mismo, porque deja que el mercado resuelva los problemas de desigualdad e injusta distribución de la riqueza, ya que los que no son pobres pierden dicho apoyo del Estado para sus mercados, y los pobres pierden dicho apoyo, para que tengan la libertad de crear sus “propios mercados” como microempresarios. Sin embargo en la realidad, el mercado no hace fluir la riqueza de arriba hacia abajo, y no resuelve problemas sociales, porque fragmenta y polariza la sociedad.

Cabe mencionar, que el Estado liberal clásico colocó al individuo en el mundo de los grandes principios, no en el de las realidades económicas, convirtió la historia en una agregación de grupos individuales; ya que lo personal fue separado de la estructura social. Después el Estado se estructuró a partir de una concepción política y no económica, porque una de sus atribuciones políticas fue el mantener el equilibrio del desarrollo en la sociedad. Para el Estado de Bienestar, las funciones económicas fueron subsidiarias de lo político y éste el instrumento de articulación de consensos como “creador de condiciones económicas”, estableciendo una conexión entre el Estado y el bienestar de la sociedad.

Sin embargo, los críticos que hablan sobre el papel del Estado de Bienestar indicaban que el crecimiento desmedido del Estado termina en déficit fiscal y en déficit de consenso político. Es así que el llamado “redimensionamiento del Estado”, su “adelgazamiento” ha sido la búsqueda por reencontrar y acotar lo que deben y pueden hacer los poderes del Estado: determinar, cuáles son los

fines públicos a cumplir; posibles de ser realizados, y a través de cuáles instrumentos y opciones de acción.⁶

La clara tendencia neoliberal del sistema económico, provocada por la larga crisis y los ajustes a la economía iniciada en los años ochentas del siglo pasado, ha implicado elevadas tasas de desempleo, aumento de la economía informal, reducción de los ingresos de los asalariados, pero sobre todo han abierto más la brecha entre ricos y pobres, principal “costo social” conformado por los retrocesos experimentados en las condiciones de vida de amplios sectores de la sociedad, conducidos más allá de la línea de la pobreza, e incluso el límite más bajo de la misma, “la pobreza extrema”, referente al ingreso familiar que no alcanza para adquirir la canasta básica.

La pobreza se ha convertido en uno de los principales problemas que aquejan a nuestro planeta en estos días; aunque no es un problema nuevo, sino que es una situación que ha existido en toda la historia de la humanidad, por lo que su definición se vuelve compleja ya que es un fenómeno social cambiante por lo que es visto de distintos enfoques y visiones, porque no es lo mismo ser pobre en Estados Unidos que en África, en siglos pasados, o en fechas y periodos distintos. Por ello, su concepto es multidimensional, identificándose en tiempo y en espacio donde permanece, ya que de ello depende cómo se le combata. No obstante, de manera general, el término de la pobreza se le relaciona con el concepto de bienestar en función de las necesidades humanas para su desarrollo.

En este contexto, la manera en cómo se defina a la pobreza, es cómo se establece su medición en la población, entonces, es a través de su concepto y su medición como se instaura la forma de cómo se construyen las estrategias y el diseño institucional que contempla la política social gubernamental de un Estado para tratar el problema.

⁶Luis F. Aguilar Villanueva: “Estudio Introductorio”, *El estudio de las políticas públicas*, México: Porrúa, 1992, p. 15.

De igual forma, la política social tiene varios significados, generalmente es definida como el conjunto de directrices, orientaciones, criterios y lineamientos conducentes a la preservación y elevación del bienestar social, procurando que los beneficios del desarrollo alcancen a todas las capas de la sociedad con la mayor equidad.⁷ También se le considera como un mecanismo cuyo objeto es corregir los efectos del sistema económico, considerando la intervención del Estado como una acción compensatoria de la desigualdad que producen las fuerzas del mercado. No obstante, a estas acepciones de la política social, se subraya que debe buscar la igualdad económica, incidir en la distribución equitativa de la riqueza de las naciones, de perseguir el desarrollo para toda la sociedad, mejorando su calidad de vida.

Las políticas sociales en el combate a la pobreza han tenido dos modalidades: a) corte universal, donde se busca elevar las capacidades de la población en materia de nivel de vida, calidad de educación, salud y capacitación; b) focalizadas, dirigidas a segmentos poblacionales, quienes no tienen acceso de manera formal a servicios sociales tales como educación, salud, considerando también la falta de alimentación, por lo que generalmente estas políticas se enmarcan en el combate de la pobreza extrema.

Estrategia metodológica

La presente investigación tiene como objetivo general, analizar el cambio paradigmático de la concepción de la política social en el combate a la pobreza en el contexto del Estado propietario-asistencial al Estado mínimo-neoliberal a través de las acciones y los programas gubernamentales de combate a la pobreza que se han implementado en México. En este tenor, se estudia si la política social concebida a través de los programas de combate a la pobreza: PROGRESA, OPORTUNIDADES y la estrategia CRUZADA CONTRA EL HAMBRE, son una respuesta del gobierno para aliviar una situación deficitaria de un determinado grupo identificado como pobre, o pobre extremo, segmento

⁷ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "Glosario de Términos Administrativos", México 1999.

poblacional que ha sido el más afectado por las medidas de corte neoliberal para superar la crisis económica en México.

Lo anterior es apoyado por técnicas de investigación documental, bibliográficas, hemerográficas, de archivos y documentos oficiales. Asimismo, se trata de un enfoque histórico vinculado a la utilización de los métodos de interpretación y exposición del trayecto gubernamental en materia de política social, orientada a la atención de la pobreza a través de las acciones programáticas principales. Es una mirada institucional, con base en el análisis, formación y elaboración de argumentos a través de planteamientos teóricos y contenidos oficiales del actuar gubernamental.

Dentro de la visión gubernamental, se encuentra que el cambio central es la focalización de la política social manifestada desde la instrumentación del PRONASOL, como una propuesta transicional abocada a la formación de capital social y posteriormente PROGRESA y OPORTUNIDADES, fueron programas fincados en el nuevo paradigma de corte individualista, enfocados al capital humano. Por su parte la CRUZADA CONTRA EL HAMBRE, es una estrategia de inclusión y bienestar social, la cual tiene el propósito de garantizar a la población el derecho a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad a través de acciones coordinadas, eficaces con alto contenido de participación social.

En este tenor, se hace una reconstrucción interpretativa de los supuestos ideológicos de cada programa que contiene el grado y el planteamiento de la responsabilidad pública en materia de bienestar social. La tesis no busca proveer evidencia empírica para una teoría de la política social como variable dependiente, ni establece correlaciones o nexos causales de la evolución en cifras de la pobreza en México y la política social; es a grosso modo, una investigación que pretende ofrecer las dos perspectivas distintas, aunque complementarias de la política social en México: del modelo de gestión política del Estado interventor; al nuevo paradigma de desarrollo del Estado mínimo y neoliberal, sustentado en la atención de la pobreza con programas focalizados.

Con base a lo anterior cabe preguntarse ¿cómo combate la pobreza el Estado mínimo-neoliberal y cuáles son sus parámetros directos en la división funcional de bienestar? ¿Los programas PROGRESA, OPORTUNIDADES y la estrategia gubernamental Cruzada Contra el Hambre obedecen a una respuesta emergente del gobierno por los efectos de una serie de ajustes y transformaciones en el ámbito político, económico y social de México?

Al respecto, se establece la conexión con las siguientes hipótesis:

1. Ante la crisis y el agotamiento del modelo del Estado de Bienestar, en México el Estado impulso cambios estructurales en materia económica para responder a los mercados internacionales, impulsando así la denominada Reforma del Estado, caracterizada por el redimensionamiento, privatización del aparato estatal, y por instrumentar medidas de ajuste estructural, esta situación trajo consigo el diseño de programas de combate a la pobreza con las siguientes características principales: focalización, selectividad y exclusión social.

2. Los gobiernos de México a partir de la crisis del Estado propietario en los años ochenta, han instrumentado diversas acciones que se orientan al modelo neoliberal para combatir la pobreza, dejando atrás la responsabilidad estatal en materia social con programas universales de política social.

3. La reforma económica de los años ochenta, redefinió la oferta social del Estado mexicano a través de los nuevos programas de combate a la pobreza, teniendo como idea central que la definición gubernamental del problema de pobreza, es resultado del modelo de desarrollo emergente de la década de los noventa y del conjunto de supuestos que lo caracterizan.

Estructura de la investigación

Contiene cuatro capítulos que van concatenados entre sí. El primero, es el marco teórico conceptual de la investigación; el segundo, estudia la política social tradicional de México, sustentado en la concepción del Estado

Benefactor; el tercero, habla sobre la crisis del modelo de gestión del Estado Propietario y Reforma del Estado, abarcando el periodo de 1982 a 1994. Por último el cuarto capítulo, establece la política social en el marco del Estado neoliberal, en el periodo de 1995 a 2013.

Sobre el primer capítulo, se entrelazan conceptos partiendo del significado de Estado y la importancia de su función social; así como lo que se entiende por política social y la pobreza; también se plasma la transicionalidad del Estado de bienestar al Estado neoliberal. El segundo capítulo, comienza en la importancia de los derechos sociales; resalta el actuar de los gobiernos posrevolucionarios que tenían una visión macro de la política social, basado en el modelo de gestión política y económica del Estado interventor plasmados en la doctrina social de la Constitución Política de 1917. Es en el periodo presidencial de Lázaro Cárdenas cuando se sientan las bases de la política social con visión de rectoría del Estado en la economía.

De este modo, la política social adquiere un perfil tradicional que comprende el periodo que va entre 1940-1970, teniendo como objetivos e instrumentos de la intervención estatal en las funciones de asignación de bienestar: las características de expansión del sistema de seguridad social y la consolidación del modelo de crecimiento basado en la industrialización por sustitución de importaciones, que hacia la década de los años setenta, comienza a producir debilitamiento y desequilibrios estructurales.

Ante esta situación no se hicieron los ajustes necesarios, que cerraron las opciones de crecimiento de la economía mexicana para principios de los ochenta, y condujeron a la gran crisis financiera en 1982, así como a realizar cambios profundos en el modelo de gestión política y económica., sustentado finalmente a mirar hacia el mercado como fuente primigenia de bienestar.

El tercer capítulo, se centra en que en la década de los años ochenta del siglo XX, no sólo se hizo evidente la crisis económica en México, sino a nivel mundial era evidente el agotamiento del Estado Benefactor en Europa Occidental y posteriormente en Estados Unidos y ante las críticas sistemáticas sobre su funcionamiento, tamaño de las burocracias y las crisis fiscales

recurrentes, forzaron a las instituciones estatales a buscar nuevas formas de organización, replanteando el funcionamiento del Estado con un perfil neoliberal, para el mejor funcionamiento de la gestión gubernamental.

Así en América Latina, los procesos de transición democrática y económica dieron lugar a reformas estructurales en los aparatos estatales con el fin de hacer más eficientes los procesos administrativos y permitir la consolidación de la democracia.

Bajo esta tendencia, México emprende acciones para corregir sus estrategias económicas, políticas y sociales. Los procesos de reforma estructural se orientan principalmente a aumentar la competitividad de los sistemas productivos nacionales, donde se conjugan diferentes fuerzas económicas y políticas en las regiones para enfrentar la problemática del desarrollo y contrarrestar los efectos de la magnitud de la pobreza. A partir del sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado se inicia una reorientación política y una reestructuración económica, inscrita también en una transformación global del papel del Estado en la economía, construyéndose los cimientos de un nuevo modelo de desarrollo, basado en el mercado.

En este contexto, se emprenden acciones bajo la denominada Reforma de Estado, interpretada de muy diversas maneras, pero para algunos autores es la consecuencia directa y natural, del teorema de Claus Offe sobre la crisis de legitimidad de los estados capitalistas; para otros, es fruto de la imposición internacional de un nuevo paradigma económico de derecha que tutela intereses comerciales del capitalismo avanzado, bajo el poder de la globalización. Por su parte José Juan Sánchez González, señala que el concepto de Reforma del Estado ha propiciado un amplio debate; implica mucho más de lo que se ha pretendido difundir. Incluso, el término supone la descripción de un sin número de transformaciones, que en cada país adquieren modalidades distintas y responden a diversas causas. Cualquiera que sea el significado, la Reforma del Estado es una categoría que hace alusión a cambios en la estructura del Estado, planteando su rediseño en la relación con el mercado, la sociedad y el gobierno que se han ido transformado volviéndolos complejos.

De esta forma, se plantea el redimensionamiento de las dependencias encargadas de la política social, incorporando técnicas, procedimientos y diseños organizacionales, tendientes a mejorar el nivel de sectores de la población, que se han visto más afectados por el proceso de reestructuración estatal.

Así, en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, nace el Programa Nacional de Solidaridad: PRONASOL, precisamente en el marco de la denominada Reforma del Estado, dicho programa se caracteriza por la apuesta de combate a la pobreza a partir de la creación del capital social. La propuesta de PRONASOL como política pública, independientemente de las paradojas y contradicciones de su implementación, evidencio la importancia de la participación social y la interacción comunitaria frente a un tema, que resultaba ser una deuda histórica: la pobreza.

PRONASOL fue el primer programa de combate a la pobreza del nuevo paradigma de desarrollo. Es decir, fue producto del agotamiento del Estado interventor y las políticas intensivas en gasto público, ante el nuevo paradigma de la apertura comercial y la desregulación económica y financiera.

El último capítulo, concentra una parte nodal de la investigación, ya que es a partir del gobierno zedillista que se impulsan programas focalizados, siguiendo la retórica de la Reforma del Estado, con la ideología neoliberal de que se reforma para optimizar la eficiencia de sus objetivos sociales. Así, en el gobierno de Ernesto Zedillo, se puso en marcha el Programa de Educación, Salud y Alimentación, conocido como PROGRESA en agosto de 1997, donde su diseño cambia de capital social al capital humano, buscando aumentar las capacidades básicas de las personas que viven en la pobreza extrema, facilitando su acceso a bienes y servicios sociales que “les permitan adquirir las habilidades y aptitudes necesarias para que, mediante su esfuerzo personal, alcancen una vida plena y autosuficiente”.

La idea central de este programa era facilitar el acceso de los pobres a los bienes y servicios que están directamente relacionados con su eventual

capacidad para satisfacer sus necesidades de manera autónoma, por ello este programa se sustentó en tres componentes básicos: educación, salud y alimentación, que son los que generan un círculo vicioso que provoca que las personas sigan en pobreza extrema, es entonces que el programa dio apoyos educativos, atención a la salud y apoyos alimentarios, principalmente a los niños y a sus madres.

Bajo un proceso de transformaciones políticas y económicas en el país, la transición democrática acompañada de reformas constitucionales que dieron origen a nuevas instituciones, las elecciones presidenciales del 2000 imprimieron un sello inédito en la historia política de México, al obtener el candidato del PAN el triunfo del Poder Ejecutivo Federal, derrotando al PRI después de tener más de 70 años el poder.

En esta alternancia política, se redefine la visión de la política social en la administración del presidente Vicente Fox, reconociendo a PROGRESA, como un programa focalizado que tuvo ciertos avances en la superación de la pobreza extrema en zonas rurales y urbanas, por lo que se decidió continuar con dicho programa, realizando varios cambios en materia operativa e integrando algunas acciones, de esta manera, nace el Programa OPORTUNIDADES en el marco de la política de desarrollo social y humano del gobierno foxista.

El Programa Oportunidades se enfoca en los componentes de educación, salud, alimentación y ahorro; representa la convergencia de tres secretarías del gobierno federal: Educación Pública, Salud y Desarrollo Social. Bajo la coordinación de ésta última se destina un presupuesto para brindar apoyos a las familias más pobres del país, que consisten en la entrega de apoyos en efectivo a través de las madres de familia para alimentación y becas educativas para niños y jóvenes que cursan entre tercero y doceavo grado de educación, sustentado en el compromiso de corresponsabilidad.

La administración de Felipe Calderón dio continuidad a dicho Programa, (2006-2012) ampliándolo al final de su sexenio.- entregó en transferencias en efectivo 33,860 millones de pesos, casi 60% más del que registró Vicente Fox en el

último año de gobierno. Se mantuvo la política de dar apoyos a familias con ingresos menores a cuatro salarios mínimos diarios —194 pesos—, pero desde 2007 el monto entregado pasó de 529 pesos a 830 — al finalizar 2012.

Calderón además incluyó otros programas como el Programa Apoyo Alimentario (PAL), que desde 2008 entregó ayuda económica a las familias que no son parte de Oportunidades porque sus comunidades no cuentan con la infraestructura educativa y de salud necesaria para cumplir con las condiciones del mismo.

A través del programa Infantil Vivir Mejor se entregaron 100 pesos como extra a los hogares con tres niños menores de 9 años, y 50 pesos más en ayuda energética. Así mismo, para complementar Oportunidades, se lanzó el Programa Pisos Firmes en 2009, con el que se encargó de sustituir los pisos de tierra por pisos de concreto para “disminuir la incidencia de enfermedades infecciosas en las vías respiratorias, intestinales y los problemas en la piel con mejores condiciones de salubridad” en los hogares.

El Coneval informó en diciembre de 2011 que en México había 57 millones de pobres, es decir, el 51.3% de la población; y que en Oaxaca, Chiapas y Veracruz, en el sur de México, se concentraban los municipios con el mayor porcentaje de la población viviendo con menos de 2,000 pesos al mes. Esa cifra implicaba un aumento de 21% en el número de mexicanos que vivían en pobreza, en comparación con las cifras de 2006; y 11.5 millones más que los registrados por el Coneval a inicios de la década de 1990.

Al inicio del mandato de Enrique Peña Nieto lanza la Cruzada Nacional contra el Hambre, a través de un Decreto de fecha de publicación del 22 de enero de 2013. Donde se establece que es una estrategia de inclusión y bienestar social, que se implementa a partir de un proceso participativo de amplio alcance cuyo propósito es conjuntar esfuerzos y recursos de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como de los sectores público, social y privado y de organismos e instituciones internacionales. La Cruzada se asume como una estrategia de política pública prioritaria orientada a remover los factores

estructurales vinculados con la falta de garantía para ejercer el pleno derecho a la alimentación. Asimismo, es de mencionar que el gobierno federal modifica el Programa Oportunidades por PROSPERA, a través del Decreto publicado el 5 de septiembre de 2014.

Estas son las bases centrales que sustentan la presente investigación para analizar la política social en el combate a la pobreza, tema que si bien ha sido tratado con abundancia de estudios en diversos espacios tanto institucionales, gubernamentales, como académicos, no agota su estudio de la trayectoria y rumbo que ha tenido y tiene en nuestro país: el problema de la pobreza y su atención por parte del gobierno mexicano en el marco de un Estado propietario a un Estado de corte neoliberal.

CAPITULO I. MARCO DE REFERENCIA TEÓRICO

Las bases teóricas del papel del Estado, identifican el cambio de paradigmas en el funcionamiento de la gestión gubernamental y su concepción en el actuar de la esfera pública en la provisión del bienestar social. Donde la pobreza es uno de los principales problemas que aquejan a nuestro planeta en estos días. Su estudio es inagotable ya que se ha convertido en uno de los problemas públicos más importantes que detonan una serie de concepciones, ideas y vertientes. Por ello, el presente capítulo, establece referentes conceptuales en torno a este tema.

1.1. El concepto de Estado y su función social

La conceptualización del Estado se inserta dentro de las ciencias sociales, en el proceso histórico de la humanidad teniendo gran importancia en la actualidad. Partiendo de la polis griega, que se vinculaba a una comunidad de ciudadanos libres; para los romanos era la *civitas*, la comunidad de todos los ciudadanos, o la res pública, la cosa común al pueblo como comunidad. Sin embargo, Estado como tal, en el lenguaje moderno fue hasta en la obra de Maquiavelo, *El Príncipe*⁸, donde señala que “todos los Estados, todos los dominios que han tenido y tienen autoridad sobre los hombres, fueron y son repúblicas o principados”. Con este término Maquiavelo delineó a una Europa con nuevas unidades de poder político, rompiendo la jerarquía medieval y destruido el sistema feudal: eran comunidades territoriales con un poder político unitario. El término Estado viene acompañado del vocablo dominio, así el nombre de Estado surge en virtud de una nueva relación entre la sociedad e instituciones.

Con la fractura del orden medieval y el renacimiento de los individuos como una suma de voluntades autónomas no tuvo más límite que los que imponía la razón y la naturaleza. De esta manera, los estudiosos de la materia, señalan que el concepto del Estado Moderno nace por la necesidad histórica que

⁸ Maquiavelo, Nicolás. *El Príncipe*.

planteó Maquiavelo, con el fin de brindar los conocimientos necesarios para unificar el Estado-nación de la Península Itálica y formar un estado republicano consolidado, en sustitución de los principados, que se desintegraban por sus luchas internas.

Por su parte, Tomás Hobbes, en su obra el Leviatán escrita en 1651, trata la esencia del Estado, como un monstruo omnipresente que denomina Dios mortal. La idea de asociación de voluntades surge como la única vía para formar un poder común para todos los hombres, poder que sea capaz de darles la defensa de sus personas y propiedades frente a otros hombres, donde se les permitiera vivir del producto de su trabajo y de su tierra. En este sentido, se le confiere a un solo hombre o a una asamblea de hombres, todo el poder y la fortaleza. Por mayoría de votos se reducen las voluntades a una voluntad, que representa y atiende las cosas comunes; y así a esa multitud unida en una persona se denomina Estado. La soberanía, entonces reside esencialmente en el pueblo y no se somete, como lo expone Hobbes, a transacción alguna, no puede ser enajenada ni se puede renunciar a ella, porque la soberanía es popular. De aquí se desprende la legitimidad de la estructura política; el Estado será legítimo en tanto sea respaldado por los ciudadanos y en tanto cumpla satisfactoriamente con sus obligaciones. Hobbes no toca las libertades y se concentraba en el compromiso de asegurar la vida y la seguridad.

En contraparte Locke, liberal finalmente, acentuaba las libertades y derechos, ya que pensaba en un Estado menos poderoso al Leviatán hobbesiano y respetuoso de la esfera privada. En el caso de Rousseau, se refería a una comunidad de ciudadanos como única, siendo una asociación sustentada en la voluntad general hecho en el contrato social, de tal suerte que el orden social es un derecho sagrado que sirve de base a todos los demás. Los hombres llegan a ser iguales, “por convención y por derecho”.

En este contexto, la concepción contractualista de Hobbes, Rousseau y Locke, se sitúa en una explicación análoga sobre el origen del aparato estatal, porque el Estado nace desde la óptica iusnaturalista como el resultado de un contrato social. En la antesala de una sociedad civil, los individuos cohabitan en un

estado de naturaleza donde impera la ley del más fuerte y en consecuencia la constante dominante es el abuso; de esta manera los miembros de una comunidad determinan firmar un acuerdo, por unanimidad, para crear un órgano supremo e irresistible en el cual depositan su voluntad y al que ceden sus derechos, los derechos que poseen con antelación a la constitución del órgano (fundamental pero no por ello únicamente, el derecho de hacerse justicia por propia mano). De aquí emergen las obligaciones primordiales del Estado en la perspectiva contractualista o iusnaturalista: garantizar la seguridad y la libertad de los ciudadanos.

La herencia de las organizaciones patrimoniales depositó en los albores de la conformación del Estado moderno la responsabilidad pública como un conjunto de obligaciones que se otorgaron para brindar asistencia individual bajo preceptos morales, teóricos e ideales. Surgida de esta tradición feudal, el criterio político fundamental descansó en la desigualdad, en la convicción de que sólo el ciudadano gozaba de los derechos que la organización política podía proporcionar. La responsabilidad social del nuevo Estado concibió a la miseria como un “hecho natural, producto de desviaciones en la conducta individual, la negligencia, irresponsabilidad y de la escasa dignidad y autoestima”.⁹

La conformación del Estado en el siglo XVI y el interés del renacimiento por el hombre

“derivaría hacia el individualismo característico en este periodo, así como al racionalismo, en principio poco proclives ambos a una acción solidaria basada en la caridad cristiana. El hombre renacentista no piensa que deba ejercer personalmente una positiva acción social para que le sirva de recompensa en una vida futura, sino que la eliminación de la pobreza constituye un fin en sí mismo, porque una sociedad con mendigos y pordioseros es una antítesis del ideal humanista.”¹⁰

⁹ Arnaldo Córdoba, *Sociedad y Estado en el mundo moderno. Teoría y Praxis*. México. Editorial Grijalbo. 1973. p. 43.

¹⁰ Marc Marsal Ferret, *Pobreza y beneficencia pública en el siglo XIX español*. Editorial Lex Nova. Fundación Caixa Sabadell, 2002. P. 8

El principal propósito, fue la necesidad de impulsar el principio de ayuda a los necesitados, sin que implicara una función que debía ser asumida por el Estado.

Con el aumento de la actividad comercial en la costa occidental europea como resultado del incremento gradual del poder de las naciones de esta región, a partir del descubrimiento de nuevos continentes, al despojo de sus tesoros, y ofreciendo a cambio, el credo católico, la costa occidental se convirtió en el centro económico del mundo, trayendo como consecuencia, convulsiones profundas en todos los órdenes. Así, las nuevas formas de intercambio económico que se establecen durante los siglos XVI y XVII, sentaron las bases para la gestación de un nuevo Estado moderno y le dieron un sentido. Las relaciones tradicionales de producción como lo habían constituido los valores de uso y la circulación de las mercancías, se habían dejado en el estancamiento, para dar paso al capital financiero y comercial impuesto como el intercambio de los nuevos valores de cambio, determinando una clara diferencia en las actividades de la sociedad respecto a las del Estado. De esta manera, se desarrolló una estructura administrativa estatal que propició las relaciones de producción capitalistas, estableciendo distintas formas de interacción económicas y sociales.

El origen y funcionamiento del Estado moderno en el ámbito social, se sustentaron en las corrientes del pensamiento filosófico de los teóricos de la política clásica de los siglos XVIII y XIX, que conceden la razón de Estado a la necesidad de lograr un equilibrio para asegurar un ejercicio pleno de las libertades individuales, garantizando los derechos sociales para todos. De tal forma que el Estado, instituido a través de un pacto social, se coloca como el punto de equilibrio de ambos intereses, expresando la voluntad suprema de una organización social en la preservación de los derechos fundamentales del individuo que forma parte de ese ente estatal.

Esta percepción de la vida social que emerge sobre el fundamento de la corriente de pensadores de la Ilustración, quienes sentaron las bases para establecer una diferencia tácita entre el Estado y la sociedad civil. Así el Estado

(lo público) se desarrolla como una forma particular de organización política encargada de garantizar el acceso al poder político, la libre producción del mercantilismo, los derechos de participación y de acceso al bienestar social. La sociedad civil (lo privado) mantiene sus prerrogativas individuales, la libertad personal, política y económica. La vida pública se inserta en un proceso de secularización, en el que el poder no solo del Estado; sino el de la Iglesia, se mantuvieron al margen.¹¹

En Inglaterra se suscitaron convulsiones sociales y posteriormente en Francia, que pusieron dilemas para el Estado, que fueron no sólo el lograr un equilibrio entre posturas difíciles de conciliar como las libertades individuales y los derechos colectivos, sino el ubicar la responsabilidad de prodigar los recursos para el combate a la pobreza. La forma de concebir esta estrategia se basó fundamentalmente en proporcionar los factores esenciales para el aumento del ingreso esperado de los pobres, es decir, la productividad marginal de su mano de obra en el mercado y su acceso a los incipientes bienes y servicios públicos enfocados, en primera instancia, a cubrir las necesidades de atención a la salud.

El naciente Estado liberal se edificó en la esencia del igualitarismo y en la filosofía del progreso, concibiendo al Estado como garante de los derechos del individuo, y dejando la prosperidad y al bienestar social, como el resultado de la libre competencia. En este sentido, el bienestar se concibe como un propósito marginal, “como algo que se puede alcanzar gradualmente en términos de un proyecto político y por medio de instituciones públicas”.¹² El Estado inició así, un proceso dual en la consolidación de su identidad nacional, colocándose como representante y promotor del interés general, en aras de preservar los derechos fundamentales de la sociedad, el derecho a la vida, la libertad, la propiedad, la seguridad y el trabajo, pero al mismo tiempo, como eje de procesos adaptativos que permitieron conciliar a los distintos “grupos

¹¹ Arnaldo Córdoba. Op. Cit. pp. 33-38

¹² Arnaldo Córdoba. Op. Cit. p. 33

multifuncionales y heterogéneos”, consolidando de esta manera las estructuras del nuevo orden del sistema capitalista.¹³

En este tenor la concepción del Estado surge a mediados del siglo XIX con la integración del Estado político con la sociedad civil, “determinando, entre otros aspectos, la estructura formal de un sistema jurídico que garantizaría las libertades fundamentales y la creación de un sistema, que dio paso a un Estado comprometido con el financiamiento y la administración de la seguridad social, pero sólo admitió de la democracia, lo que podía conciliarse con las crecientes demandas de los trabajadoras industriales.”¹⁴

El principal exponente del liberalismo inglés Adam Smith, “...que en su obra *“Las Riquezas de las Naciones”*, atribuye al Estado solamente cuatro funciones: la primera es, salvaguardar el orden interno, el cual consiste en la reglamentación del mercado, castigando a los individuos que no respeten las reglas establecidas al respecto; la segunda función es el orden internacional, salvaguardando la soberanía nacional; la tercera, es la ejecución de algunas obras públicas que no pueden ser ejecutadas por los particulares.”¹⁵

Con el desarrollo de la sociedad industrial, al mismo tiempo que propició profundas transformaciones sociales, también propició serias contradicciones en el ámbito económico y social. Respecto al plano económico, el vacío de la inversión en áreas poco rentables de la cadena productiva, implicó un desequilibrio en el mercado derivando en un prolongando periodo de crisis. En los mercados nacionales, una vez que vieron rebasada su capacidad de autorregulación, el bienestar de los individuos pasó del usufructo de la fuerza de su trabajo a depender del nexo monetario. De esta forma, se recrudecen fenómenos como una mayor concentración de la riqueza así como la

¹³ Claus Offe, *Algunas contradicciones del moderno Estado del Bienestar*; México. Editorial Alianza, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1990. p. 18

¹⁴ Gloria Guadarrama, *Entre la caridad y el derecho. Un estudio sobre el agotamiento del modelo nacional de asistencia social*. México, Consejo Estatal de Población. 2001. p.37

¹⁵ Miguel Ángel Márquez Zárate. *Gerencia Social. Un testimonio de racionalidad gubernamental*. México. UNAM, 2003. p. 44

generalización de la pobreza, que estallaron en fuertes cuestionamientos al sistema capitalista.

El fenómeno de la generalización de la pobreza, contribuyó al cuestionamiento de la vinculación de los derechos de la libertad y al bienestar social, considerados como valores inalienables, y la manera como se privilegian unos en detrimento de otros. De estos cuestionamientos surge una nueva concepción del problema social producida por la pauta necesaria de una mayor intervención del Estado y de generar políticas sociales que se van desarrollando de acuerdo a las distintas condiciones, considerando los distintos niveles de responsabilidad social asumidos por los Estados occidentales. Es un proceso que, en los albores del siglo XX, contribuyó a que se replantearan las bases filosóficas que dieron origen incluso a un nuevo orden económico mundial.

Así el denominado Estado Benefactor se delineó en la esfera de lo social, como proveedor de una plataforma de seguridad social pública, legitimando la función del Estado, el cual debía establecer los servicios sociales universales a través de una estructura institucional orientada a garantizar un nivel de vida digno para todos. La consideración de los preceptos universales en los que descansa la cuestión social, adquirieron diversos matices de acuerdo a la construcción social de cada país.

1.2. La política social y la pobreza

Partiendo de la necesaria intervención del Estado en todos los ámbitos, la forma en la que el Estado procuró el mayor bienestar, en los países occidentales, se estableció a partir del reconocimiento de la ciudadanía social y de los derechos sociales exigibles, como resultado de las distintas luchas por lograr leyes sociales más justas e igualitarias. La forma como lo proveyó, fue a través de las políticas sociales, un conjunto de intervenciones públicas sustentadas en una estructura institucional que proporcionó a los ciudadanos servicios públicos, medidas orientadas a la protección mínima de toda la

población, principalmente cuando ésta no podía acceder a dichas condiciones por sus propios medios.¹⁶

1.2.1. El concepto de política social

La conceptualización de la política social se encuadra en cuatro premisas, según Jaime Sobrino: desde la perspectiva de la filosofía, entendida como el medio a través del cual los miembros de un colectivo encuentran la solución a sus problemas. Segunda, por la consecución de un objetivo, el cual se obtiene de atender las necesidades y de mejorar la calidad de vida de una comunidad; tercera, como un proceso, que se refiere a la forma que adquiere una comunidad que busca permanentemente mejores condiciones para sus miembros; y la cuarta, se establece como una estructura para la acción, que incluye productos y procesos simultáneos.¹⁷

La política social del siglo XX, se sustenta en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (ONU) de 1948, y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, los cuales dieron fundamento a los trabajos de investigación hacia el “florecimiento de los más pobres”; por una parte, consistió en reorientar las estrategias de los países menos desarrollados, a fin de proporcionar bienestar a la mayoría de la población y reducir los distintos efectos negativos de la pobreza; y por otro lado, se incluyeron objetivos económicos, entre los que destacaron los salarios mínimos y medidas de redistribución progresiva de la disponibilidad de recursos de los ricos a los pobres, aún dentro de un contexto global deficiente y claramente injusto.

En este sentido, la definición de política social, es aquella relativa al conjunto de directrices, orientaciones, criterios y lineamientos conducentes a la preservación y elevación del bienestar social, procurando que los beneficios del desarrollo alcancen a todas las capas de la sociedad con la mayor equidad.

¹⁶ Gloria Guaderrama. *Op. Cit.* p. 41

¹⁷ Jaime Sobrino y Carlos Garrocho. *Pobreza, política social y participación ciudadana*, México. El Colegio Mexiquense, Secretaría de Desarrollo Social. 1995. pp. 31-32

La política social desde su origen y a lo largo de la historia ha sido identificada como aquella que debe fortalecer a la sociedad por lo que debe buscar equilibrios o relaciones más justas entre los diversos sectores sociales que la conforman. Es política porque le corresponde al Estado el desarrollo y dirección de los servicios específicos, tales como salud, educación, trabajo, vivienda, asistencia y servicios sociales, a través de un conjunto de acciones que se mueven en el ámbito de los intereses, transacciones, acuerdos y luchas entre las distintas formas organizativas de una sociedad particular.

De acuerdo a Richard Titmuss, de la London School of Economics existen tres modelos de política social que se vinculan a un conjunto de elecciones en cada uno de ellos y que se asocian a la ordenación del cambio social. El primer modelo es el residual de la política social de bienestar, el cual reconoce la existencia de dos vías naturales para cubrir las necesidades adecuadas del ser humano: el mercado privado y la familia. La intervención del Estado de Bienestar es mínima. Este modelo explica el funcionamiento del Estado liberal.

El segundo modelo que describe este autor, es el redistributivo, cuyos principios, el de la necesidad y de la igualdad social, ha permitido que se institucionalice el bienestar social, quedando integrada a la sociedad y proporcionando servicios generales que no dependen de las reglas del mercado. Aquí, el Estado de Bienestar gira en torno a apoyar a quienes ya se encuentran en la situación de pobreza y donde no existe la universalidad de los servicios sociales. La política social redistributiva descansa sobre dos plataformas, el de la seguridad social y el de la asistencia social. La primera contempla beneficios sociales vinculados a la mercantilización de la fuerza de trabajo, en los que incluyeron salud, protección contra accidentes, enfermedades, y otras prestaciones sustentadas en el salario y en el marco normativo laboral; la segunda, se conforma por un grupo de beneficios mínimos –una vez fracturados los canales sociales naturales, del mercado privado y de la familia- otorgados sobre una base de proporcionar satisfactores reducidos a grupos vulnerables.

El tercer modelo, la política social, otorga un lugar importante a las instituciones de bienestar social como mecanismos compensatorios de la economía. Su fundamento es que las necesidades sociales deben satisfacerse mediante el mérito, en los resultados alcanzados en el puesto de trabajo y en la productividad.¹⁸

La definición de Titmuss –como cualquier otra- contiene supuestos o preconcepciones; presupone en primer lugar que la intervención pública resulta de las fallas del mercado, es decir que el Estado interviene de manera subsidiaria a resolver problemas que la mano invisible de Smith no resuelve. Asume también que el rango de necesidades es una cosa concreta o evidente, y que la política social puede llamarse como tal si y sólo si atiende a un grupo significativo del conjunto social. Si esto es así, entonces la política social es social, valga la redundancia, sólo cuando se implementa en sociedades mayoritariamente pobres, o sea caracterizadas por un grupo numéricamente importante de la población con necesidades insatisfechas en la esfera del mercado.

Por otro lado, el concepto de política social se inserta en distintos enfoques, de los cuales se encuentran:

- El determinismo social, que se refiere a que los gobiernos son quienes se encargan de satisfacer las necesidades de los ciudadanos y de manera más intensa de aquellos que sufren de diversas carencias. Lo anterior por los vínculos de solidaridad social entre gobernantes y gobernados.
- La modernización que resalta en los países donde se va desarrollando industrial y tecnológicamente, cambian las estructuras y las relaciones sociales, lo que contribuye al aumento de las desigualdades sociales; en este contexto los Estados deben de fortalecer los servicios que brindan, así como también crear nuevos acuerdos al entorno de que se trate.

¹⁸ Richard M. Titmuss. *Política Social*. España. Editorial Ariel. 1981. pp. 37-38

- La teoría de la dependencia, donde se aprecia como los países industrializados explotan a los países subdesarrollados, por ejemplo, los primeros acuden a los segundos porque encuentran mano de obra barata, lo que disminuye los costos de producción de los diversos productos que después venden a precios considerables. Esto muestra que los países desarrollados consiguen su desarrollo en la mayoría de los casos a costa de los países en desarrollo. Bajo esta teoría el Estado diseña e implementa servicios para preservar el statu quo, en beneficio del sistema capitalista.
- La teoría de la difusión, que hace alusión a la importación de ideas e instituciones de bienestar social de un país a otro, lo cual no es un proceso que brinde mejores resultados sobre todo porque la mayoría de las veces se han querido implementar políticas que fueron exitosas en el país que se generaron; no obstante, esto no quiere decir que el que hayan tenido éxito en donde se implementaron no garantiza que su aplicación en otro país sea también benéfica, sobre todo porque se deben reconocer las diferencias sociales, políticas, económicas e incluso tecnológicas de un país a otro.
- Esquema neoliberal, se presentan programas y acciones orientados a compensar o mitigar el efecto de la reforma de la economía y del Estado que no pueden considerarse como eslabones de la política social, esta orientación es cobijada por los organismos internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, asimilada por los gobiernos neoliberales, y se concentra fundamentalmente en los grupos que se encuentran en situación de pobreza, marginados de las bondades de integración al mercado y a la educación.

En realidad, cuando se habla de política social en diversos ámbitos y momentos históricos, la idea es producir igualdad socioeconómica, calidad de vida diversificada socioculturalmente, ciudadanías y actores sociales fuertes y autónomos, capaces de negociar su representación en las esferas políticas y

estatales, “el Banco Interamericano de Desarrollo (1997), en su evaluación de los resultados de la reforma neoliberal en América Latina ha establecido que a pesar de la superación de los desequilibrios macroeconómicos y de los logros básicos han sido insatisfactorios. La persistencia de la pobreza generalizada, la concentración del ingreso y los problemas de empleo y salarios continúan.

Podemos afirmar que el crecimiento económico de los últimos treinta años, no se ha traducido en desarrollo, la riqueza se ha concentrado en pocos y nos hemos alejado del bienestar. Por el contrario, se han acendrado la desigualdad, la polarización del ingreso, la pobreza y los riesgos de salud, la reconversión y la modernización productiva se han dado con desempleo, por lo que se necesitan nuevas políticas de empleo productivo y de combate a la pobreza.

1.2.2. Vertientes de la política social

La política social tiene un papel estratégico en el futuro de las sociedades con grandes índices de pobreza. En América Latina el combate a la pobreza se ha dado en dos vertientes:

- Políticas de carácter universal, las cuales buscan elevar las capacidades de la población en materia de nivel y calidad de educación, salud, seguridad social, vivienda y capacitación. La universalidad, que garantiza que todos los miembros de una comunidad gocen de los beneficios o servicios que el Estado estaría obligado a proporcionar. El criterio que rige es el de la inclusión, lo que garantiza los derechos universales del ciudadano.
- Políticas focalizadas, son acciones dirigidas a quienes no tienen acceso de manera normal a servicios sociales, ayudan a beneficiar y auxiliar a la población en pobreza extrema. Se incluyen todos los programas que han estado dirigidos al desarrollo del capital humano (salud, nutrición, educación); oportunidades de ingreso; infraestructura social básica.

La focalización implica superar un enfoque de homogeneidad, para dirigirse a la población objetivo de un determinado programa social. La eficiencia toma gran relevancia en cuestiones como el uso óptimo del gasto social, el establecimiento de prioridades, la reducción de costos de operación, maximizar beneficios, la mayor productividad de las inversiones públicas, la calidad de los bienes y servicios, el adecuar la oferta de servicios básicos a la demanda, además de apegarse a los tiempos establecidos.

En la tendencia por la eficiencia también se encuentra el aprovechamiento de la capacidad instalada, así como de los recursos humanos y materiales existentes.

El efecto de tal medida es evitar el desarrollo de nuevas estructuras burocráticas, innecesarias para el esquema del programa, además de permitir el ahorro de recursos financieros. La focalización, a través de la participación de beneficiarios y la identificación de zonas con alta incidencia de la pobreza, permite llegar a quienes más lo necesitan sin desviarse hacia otros sectores, para tener un impacto directo en los pobres extremos.

Con la focalización, la identificación de la población a favorecer y la selectividad se busca tener un impacto positivo en la población. Adoptando ambos criterios es factible, según esta lógica, cumplir con los objetivos trazados y que los recursos asignados tengan un aprovechamiento elevado.

El analista Julio Boltvinik, señala el principio de subsidiariedad del Estado, según el cual el Estado debe abstenerse de toda forma de intervenciones, salvo aquellas que los particulares no pueden desempeñarse adecuadamente; el segundo principio se refiere a los valores fundamentales, la libertad individual y la igualdad de oportunidades, que requieren la condición fundamental de la subsidiariedad del Estado; y, el tercer principio, lo define como la ausencia de discriminación en oposición al intervencionismo estatal, que solo se alcanzará cuando es el mercado –que somete todas las decisiones a reglas impersonales

y uniformes- y no el poder arbitrario y discrecional de las burocracias públicas el que regula el suministro y acceso a las prestaciones sociales.¹⁹

En suma, la política social se relaciona con el bienestar de la humanidad, por lo que es necesario formular estrategias y diseñar políticas públicas de corte social para combatir el problema de la pobreza que prevalece en toda sociedad. En este sentido, se sitúa como una de las políticas públicas fundamentales de todo gobierno, ya que es aquélla que engloba un conjunto de directrices, orientaciones, criterios y lineamientos conducentes a la preservación y elevación del bienestar social, procurando que los beneficios del desarrollo alcancen a todas las capas de la sociedad con la mayor equidad. Asimismo, las políticas sociales tienen principios de organización, criterios específicos de operación e indicadores de medición.

1.2.3. Conceptualización de la pobreza

El concepto de pobreza engloba una serie de aristas, ya que existen numerables estudios que le dan distintos significados, por lo que definirla se vuelve complejo y multidimensional. En la tradición de las grandes religiones, al menos hasta el siglo XVI, la pobreza era sinónimo de virtud en su negación de la dimensión terrenal –material- de la existencia humana. Posteriormente, la pobreza como virtud se sustituye por la idea de caridad en tanto acto piadoso y edificante. Ya en el siglo XIX, tanto la filantropía como el pensamiento social cristiano comienzan a ver en la pobreza una fuente de degradación moral. La miseria como fenómeno social es un resultado directo de la depauperación y los conflictos sociales consecuentes con el desarrollo del capitalismo y el propio desarrollo de las ciencias sociales consecuentes con el desarrollo del capitalismo y el propio desarrollo de las ciencias sociales, especialmente la economía.²⁰

¹⁹ Julio Boltvinik, “Políticas focalizadas de combate a la pobreza en México. El Progreso/oportunidades”. En: *La Pobreza en México y en el mundo. Realidades y Desafíos*. México. Editorial Siglo XXI, Gobierno del Estado de Tamaulipas 1996. p. 318

²⁰ Bronislaw Geremek, *La piedad y la horca –Historia de la miseria y de la caridad en Europa*, Madrid, Editorial Alianza. 1986.

El problema de la pobreza, como se concibe actualmente, se inserta necesariamente en la lógica del desarrollo industrial. Para Marx y sus seguidores contemporáneos es un resultado natural de la acumulación capitalista. En el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se define la pobreza como la ausencia de satisfactores apropiados para cubrir un mínimo de ciertas necesidades básicas: una alimentación que cumpla con los requerimientos nutricionales; acceso a los servicios de salud; vivienda con servicios y con espacios adecuados al tamaño de la familia; educación básica; acceso a servicios mínimos de información, recreación y cultura; transporte público y comunicaciones; luz eléctrica en la vivienda.

Otro estudio realizado por la Organización de la Naciones Unidas, define a la pobreza como carencia material, relaciones sociales malas, inseguridad y precariedad, poca confianza en uno mismo e impotencia. De esta manera, la pobreza se sitúa en cuatro planos principales:

1. La pobreza de ingresos, donde éstos son inferiores para la adquisición de bienes y consumos básicos.
2. La pobreza en seguridad, enfrentamiento a riesgos que pueden ser de tipo material debido a una crisis que repercute en los ingresos o por empobrecimiento y por situaciones de violencia.
3. La pobreza educativa, hace referencia al analfabetismo, obedece a los indicadores de escolarización.
4. La pobreza en salud, donde las expectativas de salud se encuentran por debajo de la atención necesaria.²¹

En este contexto, la pobreza significa carencia de lo que se necesita para obtener bienestar material, a la par es la negación de opciones y oportunidades para vivir una vida tolerable. En consecuencia, la pobreza debe ser enfrentada en todas sus dimensiones y no sólo en las que tienen relación con el ingreso, es decir, también deben considerarse las posibilidades de la población para contar con educación básica y agua potable, para enfrentar el hambre y la

²¹ Luis Rigoberto Gallardo Gómez y Joaquín Osorio Goicoechea (Coordinadores), *Los rostros de la pobreza (El debate)* Tomo III, México, UIA-LIMUSA, 2001. Pág. X

inseguridad alimentaria, para prolongar su esperanza de vida más allá de los 40 años.

El investigador Paul Spicker señala que existen once formas de interpretar la pobreza: necesidad, estándar de vida, insuficiencia de recursos, carencia de seguridad básica, falta de titularidades, privación múltiple, exclusión, desigualdad, clase, dependencia y padecimiento. Por otra parte, para Bernardo Kliksberg, dice que la pobreza no es sólo la carencia de recursos económicos, también se entiende como la incapacidad de un gobierno para satisfacer las demandas primordiales de su población, ya que es una de las responsabilidades principales que debe asumir un gobierno.²²

Por otro lado, la pobreza es un estilo de vida que atenta contra la vida misma y la dignidad de las personas y de los grupos humanos; que pone en riesgo la corporalidad, las posibilidades de producción y reproducción de la vida en comunidad. En la actualidad estamos viviendo un mundo contradictorio, mientras unas cuantas personas disfrutan de alto nivel de ingresos, la mayoría de los habitantes del planeta padecen los estragos de este fenómeno, que no tiene visos de solución. Se considera que la característica principal de la pobreza se debe a un fenómeno de exclusión de las mayorías y que ya no resulta ser ejército de reserva de mano de obra, sino una población sobrante.

El Banco Mundial, establece que la pobreza es producto de ingresos bajos y de la vulnerabilidad que limitan las posibilidades de los pobres para aprovechar las oportunidades ofrecidas por el crecimiento económico. En concordancia, el Banco Interamericano de Desarrollo considera que la pobreza es el producto de una extrema desigualdad económica y la exclusión social históricamente presentes que limita las oportunidades de un crecimiento homogéneo.²³

Por su parte, CEPAL sostiene que la pobreza es consecuencia de un crecimiento erróneo en sociedades heterogéneas signadas por mercados

²² Paul Spicker, *Poverty and Social Security*, Routledge, London, 1993.

²³ Banco Mundial, *La pobreza en México: una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia de gobierno*, México. 2004. p.288

rezagos económicos y sociales de la población y el individuo. De esta manera, desde el punto de vista económico, se establece como la impotencia adquisitiva del acceso tanto a las mercancías de consumo como a los medios requeridos para su producción.²⁴

Cabe señalar, a Amartya Sen, quien ha considerado que el problema de la pobreza no se debe a cuestiones de producción sino de distribución. El documento de la Academia Sueca que razona la concesión del Nobel señala: "Sen ha enfatizado que lo que crea bienestar no son los bienes en sí mismos, sino la actividad para la que son adquiridos. De acuerdo con este punto de vista, el ingreso (la renta) es significativo por las oportunidades que crea. Pero las oportunidades de hoy —o capacidades, como las llama Sen— también dependen de otros factores, como la salud; estos factores deberían ser considerados cuando se mide el bienestar. Indicadores alternativos del bienestar, como el Índice de Desarrollo Humano de Naciones Unidas, están justamente elaborados a partir de este espíritu".²⁵

Entonces, la pobreza, es un obstáculo que impide al individuo y a la familia satisfacer una o más necesidades básicas y a participar plenamente en la vida social. Es un fenómeno con dimensiones sociales, económicas y políticas, que se manifiestan en una constante desintegración social, con toda su secuela. En este contexto, la pobreza es una condición de déficit de recursos necesarios para alcanzar y mantener el nivel de vida que se considera tolerable a largo plazo sin grandes sacrificios por un individuo, una familia, una comunidad local, un determinado segmento o estrato o clase de población.

Asimismo, la pobreza ha sido tipificada por: pobreza moderada o relativa, que identifica a aquellas personas que debido al nivel de desarrollo del país no pueden satisfacer necesidades básicas, pero su nivel de alimentación y salud les permite activamente participar en el mercado de trabajo y en la educación; y

²⁴ ONU-CEPAL-INEGI, "Magnitud y evolución de la pobreza en México", Informe metodológico, México 1993,p.286

²⁵ Mildred Largaespada, *Amartya Sen tiene algo que decir*, publicado en el semanario Confidencial (Nicaragua) de la primera semana de noviembre de 1998. [Confidencial - http://www.confidencial.com.ni](http://www.confidencial.com.ni) . (28-07-14)

por pobreza extrema, absoluta o indigente, la integran familias que aunque destinan todos sus ingresos exclusivamente para comprar alimentos, no alcanzan a comprar el mínimo de proteínas y calorías necesarias para vivir.

En todos los planos que engloban al concepto de la pobreza, es evidente que es un fenómeno considerado como un problema de Estado. Los problemas estructurales con los que se enfrentan los diversos gobiernos, hacen que la mayoría de la población no encuentre los satisfactores necesarios, para tener un adecuado nivel de vida. Por lo tanto, se caracteriza por la carencia, la falta de poder para resolver las necesidades y los problemas más elementales de la vida cotidiana como son el alimento, el vestido, la vivienda, la salud, la educación, la protección, la seguridad personal, factores todos que definen a lo que llamamos, en su carencia, pobreza. Es entonces que la pobreza se convierte en el problema público más apremiante en la actualidad, no hay país del mundo que no sufra el embate de este flagelo.

1.3. Del Estado de bienestar al Estado neoliberal

La Gran Depresión registrada en 1929 en los Estados Unidos, propició un fuerte cuestionamiento al modelo económico liberal prevaleciente; su principal exponente fue el economista J.M. Keynes, quien indicó que tanto el comportamiento de los agentes económicos como el desarrollo del mercado habían escapado de control del sistema de precios generando desequilibrios, por lo que era urgente la intervención del Estado, dentro de una conjunción de un crecimiento económico y una mejor redistribución de la riqueza, ante un proceso de adaptación del Estado occidental cuyos objetivos fueron mantener los intereses de la burguesía y el mantenimiento del sistema capitalista. El intervencionismo del Estado, dependió del poder y de su capacidad de acción, invadiendo la esfera económica con el objetivo de regular las crisis, y al mismo tiempo, garantizar la competitividad de las empresas en el mercado internacional, los puestos de trabajo, y producir los excedentes que serían repartidos sin desanimar a los inversores privados.

La teoría keynesiana descansó sobre dos principios fundamentales, rompiendo con la doctrina liberal, explicaba que para llegar al bienestar social, los beneficios individuales tendrían que generar beneficios colectivos. Se señala que las acciones individuales no producen beneficios colectivos, en virtud de que el egoísmo llevaría a maximizar los beneficios individuales. En concordancia con estos parámetros, en el mercado prevalecerán las fallas de un sistema económico imperfecto, este sistema se vería impedido a proporcionar un equilibrio de forma automática. Y a partir de estas fallas, el sistema de precios no garantizaría una asignación eficiente de los recursos, y por consiguiente, tampoco la maximización del bienestar social, por lo que era necesaria la intervención del Estado orientada a limitar las elecciones individuales egoístas. Al respecto Keynes concebía al Estado con una visión moral y una filosofía pública, de acuerdo a una organización “benefactora” que busca mejorar la eficiencia económica y el bienestar social, aspectos indispensables para preservar el interés público sobre el interés egoísta de los individuos.²⁶

Bajo esta lógica del modelo keynesiano, el Estado se transformó en el eje impulsor del desarrollo capitalista de manera esencial como agente promotor y regulador del proceso productivo, caracterizada por un relevante intervencionismo gubernamental en el fomento económico-social. A través de la intervención estatal en el ámbito económico, logra darle un nuevo estudio a la administración pública; ya no es la reguladora del orden social existente, sino que toma la función principal para el desarrollo económico y social de las naciones, su nueva racionalidad se encuadra en una ampliación de sus interacciones con la sociedad civil; así el Estado aparece como el salvador de la sociedad, como razón del Estado.

Esta intervención del poder estatal se fincó en bases democráticas, en el proceso de asegurar las condiciones de vida más dignas a la población, así

²⁶Martha E. Nateras González. “Fundamentos conceptuales y políticos en las políticas sociales contemporáneas”. En: Eugenio Arraiga y José Sosa (comp.) *Más allá del combate a la pobreza*. México. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente y Universidad de Guadalajara. 2005. p. 80

como la pacificación del antagonismo de clase, a fin de regular y paliar el curso del crecimiento natural capitalista.

El aspecto sustancial del proyecto se alimenta de los restos de la utopía de la sociedad del trabajo; al normalizarse el status de los trabajadores mediante la participación cívica y el ejercicio de los derechos sociales, la masa de la población consigue la oportunidad de vivir en libertad, justicia y bienestar creciente. Ello presupone que las intervenciones estatales pueden garantizar la coexistencia pacífica entre el capitalismo y la democracia.²⁷

El desarrollo de la teoría de Keynes, implicó medidas sociales asumidas por el Estado que requirieron de un gran poder; de la misma forma de un gran financiamiento con cargo a los presupuestos públicos, con el objetivo de hacer patente la eficacia real en el mundo vital de sus beneficiarios. Asimismo, el Estado-nación resultó un marco demasiado estrecho para asegurar las políticas económicas keynesianas; e internamente los límites de poder del intervencionismo estatal ante la resistencia de los inversores privados y de frente al exterior, la dinámica del mercado mundial y las inversiones de las empresas que operaban a nivel global.

En estas circunstancias, los cuestionamientos y críticas del modelo keynesiano no se hicieron esperar y señalaban la contradicción y las debilidades del mismo. De esta forma, la crisis económica a mediados de los años setentas en los países con mayor industrialización, se acentuaba, al grado que durante los primeros años de los ochentas en los países con menor desarrollo, hizo evidente la crisis de dicho modelo; principalmente en el manejo de sus finanzas públicas, los erráticos manejos de la política financiera y la ausencia de ajustes en la estrategia general de industrialización, caracterizaron la política macroeconómica de esos años. A nivel internacional, se sumaron la necesidad de mayor movilidad de los factores de la producción, la sobre capitalización, la dinámica de la producción de los mercados nacionales, las políticas equívocas

²⁷ Jürgen Habermas. "La crisis del Estado de Bienestar y el agotamiento de las energías utópicas". En I. Wallerstein. *La crisis del Estado de bienestar y otros ensayos*. Costa Rica. Cuadernos de Ciencias Sociales 19. FLACSO. 1989. p. 69

de las instituciones financieras internacionales, contribuyendo a las crisis de las economías centrales; la caída abrupta en el precio de materias primas latinoamericanas, en especial el petróleo, motivando que las economías de éstos países, enfrentaran insolvencia para continuar con un modelo del Estado-benefactor insostenible a largo plazo.²⁸

Las crisis fiscales recurrentes y la recesión económica en los años ochentas, provocaron promover reformas estructurales, con diferente concepción y formas de aplicación, a fin de insertarse a la nueva tendencia que arraizaba una indefectible globalización. La distorsión que había producido el Estado benefactor y, particularmente, la nueva dinámica de las fuerzas productivas, la presión que ejercían para garantizar ya no sólo el mínimo de bienestar social y seguridad, sino la provisión de un máximo de bienestar, la rebeldía ante la presión fiscal, el creciente desempleo, el crecimiento del gasto público ligado a su ineficiencia y corrupción, ocasionaron que enfrentara un esquema de debilitamiento y surge la necesidad de adoptar un nuevo modelo, el paradigma económico liberal.²⁹

Las medidas neoliberales³⁰ impulsadas por los gobiernos de Reagan y Thatcher propusieron un cambio de valores y una renuncia al Estado de bienestar; la prioridad estaría enfocada en una sociedad regida casi en su totalidad por el mercado; el sustento marcaba una sociedad competitiva y móvil, donde cada individuo tendría que asumir los riesgos de la libertad de la misma manera que acepta sus ventajas. Estas medidas no desmontaron al Estado de Bienestar en aquellos aspectos en que perjudicaría a las clases electoralmente poderosas, pero sí han reducido significativamente el gasto social que beneficiaba a los sectores más pobres y desprotegidos.

²⁸ Clause Offe. *Las Contradicciones del Estado de bienestar*. *Op. Cit.* p. 27

²⁹ Julio Boltvinik, *Política Social: continuidad neoliberal*. En: *Economía Moral*. Periódico La Jornada. México. 31 de agosto de 2001. www.jornada.unam.mx

³⁰ Ronald Reagan, en Estados Unidos, y Thatcher en Gran Bretaña, estos gobiernos neoliberales buscaban modificar la relación de fuerza entre capital y trabajo a través de la desregulación del mercado, de reformas impositivas favorables a las clases altas, del quiebre del poder de los sindicatos, del recorte del gasto público a medidas sociales. Thatcher, por ejemplo, pone en práctica un programa de apertura económica para atraer inversiones japonesas, para lo cual enfrenta la oposición del partido liberal en su país, y tiene que derrotar a los sindicatos (que buscan proteger sus fuentes de trabajo).

Bajo la doctrina de Milton Friedman, quien atribuyó a la excesiva intervención del Estado, como la falla principal de la economía, las instituciones financieras internacionales como es el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), lideradas por los ministros de hacienda y los gobernadores de los bancos centrales de las ocho naciones industriales avanzadas, promovieron una serie de reformas orientadas, en primer plano a contener los efectos de las crisis locales. El diseño de estos organismos internacionales sobre los países que afrontaban una desaceleración económica, con la operación de políticas fiscales y monetarias excesivamente contractivas, recortando un déficit comercial y acumulando un superávit suministrado en forma de deuda externa. Estas directrices estuvieron acompañadas de otras políticas erradas, como la liberación del mercado financiero sin un marco regulatorio adecuado; la liberación comercial sin una protección gradual y selectiva; así como la privatización de las empresas públicas, sin políticas de competencia y vigilancia que regularan los abusos de los poderes monopólicos, provocando que las economías de los países en desarrollo se colapsaran, originando un estancamiento regional con efectos recesivos mundiales.³¹

Esta tendencia neoliberal llevo al recrudecimiento de la desigualdad entre los países ricos y pobres. Algunos países de Latinoamérica, experimentaron un largo periodo de estancamiento económico y la imposibilidad de mantener la inversión pública, los cuales abandonaron la idea de estabilizar el ciclo económico, e iniciaron un nuevo periodo de redefinición de sus fronteras económicas. Impulsaron una redefinición del Estado, reestructurándolo y ofrecen en venta a las empresas públicas y retraen su participación en áreas económicas secundarias, las que son absorbidas por algunos grupos económicos a quienes se les favoreció para consolidar su poder de veto sobre políticas públicas y se colocaron en inmejorables posición para apropiarse del

³¹ Joseph E. Stiglitz. *El malestar en la globalización*. Madrid. Editorial Taurus. 2002. p. 142.

desvalorizado patrimonio público, imponiendo exigencias de rentabilidad excepcionales y con pocos o nulos compromisos de productividad e inversión.³²

En esta tesitura, algunos países latinoamericanos en la década de 1980-1990, propiciaron la caída generalizada en el bienestar social y consecuentemente, en el cuestionamiento y la inconformidad de los sectores mayoritarios de la población; viendo afectada la legitimidad estatal ante la imposibilidad de asegurar ante las condiciones de un largo periodo de recesión, un conjunto de satisfactores políticos y sociales para la población en su conjunto.

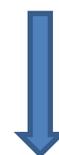
³² María del Carmen Pardo, *El cuestionamiento al modelo de desarrollo y la política social*. En: La revista del Colegio Ciencia Política y Administración Pública. Año IV, Número 6, primer semestre de 1996. México. pp. 24

Estado de Bienestar

- El Estado es el eje impulsor del desarrollo capitalista de manera esencial como agente promotor y regulador del proceso productivo, caracterizada por un relevante intervencionismo gubernamental en el fomento económico-social.
- Política social universal-asistencial.
- Las crisis fiscales recurrentes y la recesión económica de los años ochentas, provocaron promover reformas estructurales, con diferente concepción y formas de aplicación, a fin de insertarse a la nueva tendencia que arraizaba una indefectible globalización.

Estado Neoliberal

- El Estado toma medidas para readecuar el desarrollo económico a las nuevas condiciones internacionales, después del agotamiento del modelo asistencial.
- Ajustes económicos, con la operación de políticas fiscales y monetarias contractivas, liberación del mercado financiero, liberación comercial.
- La argumentación del Neoliberalismo es que la libre competencia es el estado ideal de la economía
- Reforma del Estado
- Reestructuración, redimensionamiento del aparato gubernamental.
- Política social focalizada



Pobreza

- En términos generales significa carencia de lo que se necesita para obtener bienestar material, a la vez negación de opciones y oportunidades para vivir una vida digna.
- Se sitúa en las dimensiones: pobreza de ingresos, pobreza educativa, pobreza de salud, pobreza en alimentación, pobreza en seguridad
- Atención: población focalizada, con características de exclusión, selectividad

Sin duda el Estado ha visto mermada su legitimidad y su poder omnímodo que lo distinguió durante mucho tiempo. Las disparidades entre ricos y pobres se han acentuado y la tendencia lejos de predecir la disminución de la brecha existente, anuncia una dirección opuesta, hacia la creciente acumulación del capital en pocas manos.

La lectura de tales distorsiones estructurales nutrió el sustento filosófico del neocontractualismo de los años setenta. El Estado ya no puede ni debe comprometerse exclusivamente con la libertad y la seguridad, ahora éste adquiere una obligación social igualmente importante: paliar la desigualdad. Al respecto, John Rawls, en su Teoría de la Justicia, elaboró dos principios cuya finalidad consiste en alumbrar un sistema social, político y normativo más justo, que mitigue las disparidades económicas entre sus miembros. Estos son el principio de la igualdad de oportunidades y el principio de la diferencia.

En el primero sostiene como una competencia estatal la generación de un ambiente y estructuras que permitan brindarles a los individuos las posibilidades de ascenso socioeconómico a partir del otorgamiento de las mismas oportunidades. El segundo principio, el de la diferencia, sentencia que no todos los individuos son iguales, que existen dotes de nacimiento que distinguen a unos de otros, y que esos dotes deben ser aprovechados para el mejoramiento de todos. Así, Rawls propone el impulso de esos privilegios físicos o mentales siempre que sus frutos se aprovechen no sólo por el individuo afortunado, sino a su vez por los miembros menos aventajados de la sociedad.

Al margen de estigmas ideológicos, permanece el compromiso estatal por atemperar los desequilibrios económicos; la mano invisible de Adam Smith quizá cumpla con el precepto del utilitarismo clásico de generar macroeconómica o globalmente, más utilidades y derechos que costos y deberes³³, que los resultados de su substracción sean positivos y cada vez mayores conforme transcurre el tiempo, pero no asegura la distribución proporcional y equilibrada de los bienes generados, el entramado institucional pues, debe advertir un diseño que se comprometa con la igualdad económica.

³³ Henry Sidgwick, *The Methods of Ethics*.

El Estado adquiere así la función, no privativa, de promotor de la justicia distributiva, una función que no existía en la teoría contractualista clásica, que obedece a la necesidad de contar con una sociedad más justa y ordenada y que permanece en nuestros días.³⁴ Michael Waltzer se ha conducido por un pensamiento semejante al rawlsiano al demandar del Estado mayor responsabilidad social. En su texto *Las Esferas de la Justicia* esgrime que “una vez que la comunidad (en realidad la alusión es a las instituciones políticas constitutivas del Estado) emprende el suministro de algún bien, debe proporcionarlo a todos los miembros que lo necesiten en proporción a sus necesidades. La distribución real se verá limitada por los recursos disponibles, pero todo otro criterio más allá de la necesidad misma es percibido como una deformación y no una limitación de los procesos distributivos.”³⁵

Más allá de discusiones sobre el tamaño del Estado y su participación en la economía y otras áreas, y más allá de aludir al binomio izquierda-derecha o al enfrentamiento académico entre el neoliberalismo y la democracia social, lo cierto es que persiste un compromiso social del Estado moderno para garantizar el mayor goce de beneficios al mayor número de ciudadanos. Existe una responsabilidad con los valores de la igualdad y la justicia distributiva que, además, demanda respuestas dentro del marco de la economía de mercado, no fuera de ésta.

³⁴ John Rawls sostiene que “una sociedad está bien ordenada (cuando) expresa tres cosas: ...que es una sociedad en la que cada cual acepta, y sabe que todo el mundo acepta, los mismos principios de justicia; la segunda...que su estructura básica -esto es, sus principales instituciones políticas y sociales y cómo forman en conjunto un sistema de cooperación-, se sabe públicamente, o al menos se tienen buenas razones para creer, cumple con estos principios. Y tercera: que sus ciudadanos tienen, generalmente, un sentido efectivo de la justicia, y por ello cumplen generalmente las reglas de sus instituciones básicas, a las que consideran justas”. John Rawls, *Liberalismo Político*, FCE, México, 1995. pp. 56.

³⁵ Michael Waltzer, *Las Esferas de la Justicia*, FCE, México, 1993. pp. 86.

CAPÍTULO II. LA POLÍTICA SOCIAL TRADICIONAL DE MÉXICO: ESTADO DE BIENESTAR

El Estado mexicano posrevolucionario, fincó la política social a través de la regulación de la economía de manera redistributiva que protegía a los núcleos necesitados. A partir de los años cuarenta, se consolida el predominio funcional del Estado en materia económica; los instrumentos y el grado de intervención estatal fueron muy amplios. La idea del bienestar social tenía pretensiones universales a partir del crecimiento económico en manos del aparato gubernamental, implantando un modelo desarrollista que caracterizó al modelo mexicano del Estado de Bienestar; por un lado, se ubicaba la centralidad y aumento del gasto público y, por otro, el control político a través del partido hegemónico y la burocracia gubernamental.

2.1. Los derechos sociales en México: gobiernos posrevolucionarios 1917-1940

La política social del Estado mexicano en el siglo XX, tiene sus cimientos en el movimiento revolucionario de 1910, sus fundamentos, así como las acciones implantadas a partir de ese periodo hasta los años ochenta, fueron articuladas por un Estado, con la característica de orientarse principalmente a lo social. En un esquema asistencial, con rasgos particulares que caracterizaron a un sistema corporativo y clientelar, donde prevalecía un alto grado de centralización, que dio lugar a sentar las bases para la formación del Estado moderno marcado por un presidencialismo fuerte que tuvo como pilar el origen de un partido dominante.

2.1.1. Bases de la cuestión social: 1867-1876

El denominado periodo liberal, que inició con la restauración de la República a mediados del siglo XIX y concluye con la dictadura porfirista, llevaron al Estado mexicano a ubicarse en dos planos: uno, a contrarrestar los poderes eclesiástico y militar; y dos, a impulsar una incipiente centralización de los recursos del Estado. La Constitución liberal de 1857, sentó las bases de un nacionalismo en todos los órdenes de la vida del país, este marco legal brindó libertades de credo y de prensa; así como establece que la primera enseñanza educativa sería obligatoria y pública. En el aspecto social, la Constitución fue

“símbolo de la unidad y de la victoria del país”, señalaba por primera vez la inclusión de un capítulo de garantías individuales o derechos del hombre, “considerados como naturales y superiores a la autoridad, a la ley y a la sociedad misma, y no simples limitaciones al poder público”, asimismo establecía un sistema de protección de garantías.

Se puede decir que la Constitución de 1857 fue un entramado institucional para limitar los privilegios del ejército y del clero propiciando el cambio en el sistema de propiedad existente que había contribuido a mantener el régimen de propiedad latifundista, y que había impedido el desarrollo de las economías locales, estableciéndose como medida indispensable, a fin de allanar el principal obstáculo de un sistema tributario uniforme que movilizara la propiedad.³⁶ Sin embargo, la práctica de una democracia liberal, representativa y federal que pregonaba, fue postergada ante la necesidad de facultades extraordinarias presidenciales para lograr la pacificación social. En este orden, bajo los principios de la doctrina liberal, el Estado limitó su papel como regulador y promotor de los derechos a la propiedad y a la igualdad económica.

En el periodo 1867-1876, la doctrina liberal descalifica la intervención del Estado en materia social. Las incipientes medidas del poder público en materia educativa buscaban exclusivamente la conversión de los individuos de una sociedad parroquial en ciudadanos. Las funciones que absorbe gradualmente el Estado respondían más a la necesidad de atenuar la influencia de la Iglesia que a una preocupación por el bienestar de los individuos.³⁷ La idea de beneficencia y caridad, fue una de las tareas tradicionales de la Iglesia, que se descalificaba porque atentaba contra el individuo.

En materia de salud, algunas de las instituciones que se establecieron en la época de la Colonia se mantuvieron en funcionamiento, con algunos cambios después de la Independencia. Entre estas se encontraban la Casa Cuna; el

³⁶ Luis González. “El liberalismo triunfante”. En Historia general de México. México. El Colegio de México. Versión 2000. 4ta. Reimpresión. 2002. p. 592.

³⁷ María del Carmen Pardo, “El diseño administrativo de los programas de emergencia”, en Rolando Cordera y Alicia Ziccardi, (coord.), Las políticas sociales de México al fin de milenio: descentralización, diseño y gestión, México, Miguel Ángel Porrúa, 2000. pp. 459-480.

Hospicio para pobres al que se le adicionó un asilo para ancianos pobres; el Hospital de San Hipólito y el del Divino Salvador para enfermos mentales, entre otros. Al respecto, Benito Juárez ordena en las Leyes de Reforma la secularización de todos los hospitales e instituciones de beneficencia que habían sido administrados por las corporaciones eclesiásticas. En 1861, Juárez creó la Dirección General de Beneficencia Pública, adscrita a la Secretaría de Gobernación y determinó que los bienes dependientes del fondo de beneficencia, así como los medios (lotería y legados) para el sostenimiento de este organismo quedaran exentos de toda contribución. Con estas acciones, se coloca a las instituciones asistenciales bajo la inspección inmediata de la autoridad, la cual debía cuidar dichos establecimientos para que fueran correctamente administrados.

Al restaurarse la República, se unificó la educación elemental y se determinó su carácter de gratuita para los pobres y obligatoria para todos los mexicanos. En 1867 se promulgó la Ley Orgánica de Instrucción Pública. En ella se establecía la educación primaria gratuita y obligatoria, se excluía del plan de estudios toda enseñanza religiosa y contenía disposiciones para la educación secundaria, entre las cuales destacaba la creación, bajo los principios del positivismo, de la Escuela de Estudios Preparatorios, la cual habría de sentar las bases de la educación profesional. La ley sólo regía al Distrito Federal y a los territorios federales, pero ejerció influencia sobre las leyes estatales.

Durante el porfiriato, la población mexicana sufrió epidemias graves de viruela, sarampión, tos ferina, escarlatina, peste, cólera e influenza y el paludismo que ejercía sus estragos en las regiones de clima tropical; la fiebre amarilla presente en las costas, sobre todo en las del golfo, pero en ocasiones también en las del pacífico, y el tifo exantemático que afectaba al valle de México. También endémicas en todo el país fueron la tuberculosis, la diarrea, la enteritis, la neumonía y la bronquitis. Todos estos males se vieron agravados por el hambre y el alcoholismo, endémicos ellos mismos.³⁸

³⁸ Miguel E. Bustamante, '*Consecuencias médico sociales de la viruela y de su erradicación*'; en *Gaceta Médica de México*, 1977. pp. 564-73.

Ante esta situación, la política sanitaria asumida por el Estado porfiriano se utilizó como medio para disciplinar a la población. En los hospitales, lo mismo que en los cuarteles, las cárceles, los asilos y las escuelas, se trató de enseñar a los individuos el orden, la puntualidad y la limpieza que eran factores necesarios para la reproducción de la fuerza de trabajo eficiente que requería la llamada segunda revolución industrial. Con el argumento de que los derechos individuales debían estar supeditados al bienestar de toda la sociedad, se sentaron las bases de políticas que autorizaban a la burocracia sanitaria a intervenir también en fábricas, haciendas, barcos, ferrocarriles, oficinas, mercados, rastros, templos, panteones, farmacias, parques, teatros, cinematógrafos, mesones, prostíbulos, cantinas y en las viviendas mismas para reglamentar y vigilar la higiene privada y pública.³⁹

En este sentido, durante el gobierno de Porfirio Díaz, "...imperó la concepción de que el Estado debería tener una política abstencionista, lo que explica la ausencia de una política general para combatir los problemas sociales más agudos y...si bien se mantuvo la misma legislación emanada de la Constitución de 1857, no siempre se aplicó, aunque se realizaron acciones decididas mediante subsidios o impuestos que contribuyeron a mejorar en forma sustancial la salubridad y la educación".⁴⁰

La intervención del Estado en el porfiriato buscaba mitigar, de alguna forma, la inconformidad manifiesta por las desigualdades que privaron en este tiempo, aunque las acciones tomadas no fueron suficientes. Al respecto, Hira de Gortari y Alicia Ziccardi nos mencionan que "...la persistencia de profundas desigualdades sociales en un contexto en el que se dieron importantes transformaciones económicas y sociales de la sociedad mexicana, llevó al enfrentamiento y la destrucción del régimen porfirista".⁴¹ En lo social, el contraste de clases era evidente; se observa que mientras la clase alta vivía en la abundancia; por otra parte, tanto la clase media como la baja vivía en

³⁹ Ana María Carrillo, Economía, política y salud pública en el porfiriato (1876-1910), en http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-59702002000400004

⁴⁰ Hira de Gortari y Alicia Ziccardi, "Instituciones y clientelas de la política social: un esbozo histórico, 1867-1994" en *Las políticas sociales de México en... Op.Cit.*, p. 204

⁴¹ *Ídem.*, p. 206

condiciones muy diferentes, que reflejaba una gran desigualdad social acentuada con condiciones muy malas de vida.

2.1.2. Constitución de 1917: derechos sociales

El movimiento revolucionario trajo consigo el surgimiento del pensamiento filosófico, político e ideológico para ubicar la pugna por los derechos humanos en un lugar primordial. En términos generales, la revolución mexicana reclama un catálogo de derechos sociales –como garantías individuales- que son consagradas en la Constitución de 1917.

Con el triunfo de Venustiano Carranza, así como su predominio sobre los otros grupos del movimiento revolucionario, se reacomodaron los sectores medios de la población urbana y rural sobre los grupos oligárquicos protegidos por el viejo régimen. Este movimiento social, afronta la necesidad de reconstruir al Estado basado en un proyecto político de mayor participación en la vida social por sobre el exclusivo progreso económico. Este nuevo sistema de dominación política que inaugura Carranza y que continúa bajo los gobiernos de Obregón, Calles y Cárdenas, trajo consigo cambios sustantivos en la concepción y en la procuración de nuevas prácticas del Estado ante los grandes retos de reconstrucción y del establecimiento de un nuevo régimen, en el que se requería liderazgo político sobre las nacientes instituciones formales.⁴²

La Constitución de 1917 consagra derechos sociales, tales como el derecho a la tierra (artículo 27); derecho a la educación (artículo 3ro); derecho a la vivienda y a la salud (artículo 4to.), derecho al trabajo y a la seguridad social (artículo 123). Se destaca la incorporación a los campesinos en el artículo 27 constitucional, retomando la demanda enarbolada durante la revolución sobre el derecho a la posesión de la tierra; el proceso de incorporación de los grupos que demandaban la aplicación de la reforma agraria fue largo, difícil y disperso. El mismo procedimiento fue aplicado para la incorporación de los líderes obreros, toda vez que se cooptaron a sus representantes, sustentado en el artículo 123 de la Carta Magna, que promovió el surgimiento de leyes para la

⁴² Lorenzo Meyer. “La institucionalización del nuevo régimen”. En Historia General de México. El Colegio de México, A.C. México, 2000. p. 825

protección a la jornada laboral.⁴³ Respecto a la educación, hay cambios normativos a raíz de la Ley de Educación y, con relación a la salud, se encuentran la Ley General de Salud y la Ley del Sistema Nacional de Asistencia Social.

Como producto de la estructura institucional, contenida en este nuevo esquema normativo, la Constitución de 1917, si bien se producen cambios en el aparato administrativo, este régimen jurídico de los derechos sociales es incompleto en el sistema jurídico mexicano porque éstos no son exigibles por la vía jurisdiccional, sino discursiva solamente. Por lo que la intervención del Estado en la economía, el régimen de propiedad y el sistema de seguridad social que derivan del mandato constitucional no produjeron nunca un mínimo de satisfactores sociales al que los ciudadanos tuvieran un derecho universal en tanto miembros de la comunidad política, siendo uno de los factores importantes que subyacen a la naturaleza incompleta del Estado benefactor en México.⁴⁴

Sin embargo, destaca un aspecto fundamental que fue proporcionar al Estado de instrumentos importantes para participar en la economía y la sociedad. Esta concepción, distinta de la que imperaba anteriormente, convirtió el Estado en un agente cada vez más activo, particularmente en cuanto a medida que beneficiaran a la colectividad, lo cual tuvo su expresión más activa en el régimen de Lázaro Cárdenas.⁴⁵ Se puede decir que entre la primera década del siglo XX y los años treinta, la misión social del movimiento revolucionario no pudo ser satisfecha por el poder público ante la necesidad que imperaba de la pacificación del país, la precariedad de las finanzas públicas y de la naturaleza endeble de la estructura administrativa gubernamental. Los factores centrales de la intervención estatal durante este periodo se enfocaban al ordenamiento del sistema bancario, la integración física del país y a una

⁴³ Gabriela Carranza. *Alcances y límites de la política social en México*. Tesis para obtener la licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública. FCPS-UNAM. México. 2006. pp. 49,50.

⁴⁴ Claudia Maldonado Trujillo. *Del Estado Propietario al Estado Modesto. Una lectura conceptual del combate a la pobreza en México*. Tesis para obtener el título de Licenciatura en Administración Pública. El Colegio de México. México. 2002. p. 63

⁴⁵ Hira de Gortari y Alicia Ziccardi, "Instituciones y clientes de la política social: un esbozo histórico 1867-1994", en Marcela Pineda (ed.), *Las políticas sociales de México en los años noventa*, México, Plaza y Valdéz, 1996, p. 206

incipiente intervención en la industria y el comercio, ya que tenían como fin restaurar las condiciones crediticias y asegurar el suministro de insumos básicos.⁴⁶

Asimismo, el resultado de dos décadas de conflictos militares, políticos y económicos fueron reflejados en la baja cobertura de atención a la población en condiciones de pobreza. La administración del beneficio social se atendió desde un concepto de administración de la vida personal. Las políticas encaminadas a privilegiar un acelerado proceso de industrialización nacional, sin ampliar los beneficios sociales, provocó que se intensificara el trabajo de la administración asistencial.⁴⁷

Los primeros gobiernos posrevolucionarios se orientaron a la consolidación del Estado mexicano, la estrategia económica se centró en el establecimiento para la industrialización y la modernización del país, a través de una política redistributiva protectora y asistencial, tal como la reforma agraria (el uso de la tierra de los campesinos); las garantías laborales de los trabajadores, la garantía del ejercicio de los derechos constitucionales de los obreros. Así, el gobierno se hizo cargo de la educación, salud, seguridad social, protección de los trabajadores y campesinos.

2.1.3. El cardenismo

Muchos analistas coinciden en que el periodo presidencial de Cárdenas, sentó las bases que funda la política social de México, de los sexenios presidenciales posteriores. A través del recorte de gastos administrativos y de la partida militar, el gobierno cardenista encauzó más recursos al crédito agrícola y la beneficencia pública. La premisa básica de la intervención del gobierno era la atención directa a los pobres, y la movilización de los sectores populares a favor del régimen político.⁴⁸

Para la década de los años treinta, el Estado contaba con dos piezas centrales: la presidencia y el partido oficial. Cárdenas aceleró el proceso de unificación del movimiento obrero hasta llegar a la creación de la Confederación de

⁴⁶ Claudia Maldonado Trujillo, *Op. Cit.* p. 63

⁴⁷ Gabriela Carranza. *Op. Cit.* p. 53

⁴⁸ Claudia Maldonado, *Op. Cit.* p. 64

Trabajadores de México (CTM). La CTM, organizada a principios de 1936, junto con la CNC, se convirtió en un pilar del cardenismo.

En el Primer Plan Sexenal (1934-1940) se señalaba la necesidad de que el Estado interviniera para regular la economía y revertir la concentración del ingreso. La reforma agraria y la consolidación de la organización corporativa alrededor del PNR-PRM son las características principales de la política social de este sexenio cardenista. En torno de estas instituciones, se ordenaba la estructura del poder en México; de tal forma que las políticas sociales estaban dentro de su área de influencia. Lázaro Cárdenas creó las bases de la industrialización y de la modernización agrícola a partir del lugar privilegiado que ocupó el Estado con el control de los energéticos (nacionalizaciones de la industria petrolera y eléctrica) y de las comunicaciones (nacionalización de los ferrocarriles).

La estrategia cardenista se orientó a atender los vacíos de la industria nacional, fomentando la creación de infraestructura en sectores donde no se atrajo inversión privada, dio inicio a las condiciones para que en el mediano plazo, se transitará de una estrategia de industrialización, a la sustitución de importaciones. En esta perspectiva, se marca un cambio sustancial en los objetivos, estrategias y percepciones de un Estado comprometido con los grupos sociales, canalizó mayores recursos a la creación de instituciones de fomento y de apoyo social, la ampliación de cobertura educativa en los tres niveles de gobierno, así como a la beneficencia pública. La administración de la vida social fue tan intensa como la administración de la vida económica. Nunca las clases trabajadoras, ni antes ni después, recibieron tanto apoyo de la administración pública.⁴⁹

La filosofía política cardenista se sustentaba en que la solución de la marginación económica y social, es de interés nacional. Así, dentro de las obligaciones del Estado estaba el promover y regular las acciones relativas a la salud y el proporcionar auxilio médico y social a la población. La salud, la asistencia y la educación fueron declaradas materia de interés público. Cárdenas buscó la creación de instituciones que dieran apoyo estructural,

⁴⁹ Gabriela Carranza, *Op. Cit.* pp. 56-57

dimensión y estabilidad a la acción social. En este sentido, crea la Secretaría de Asistencia Pública, del Trabajo y Previsión Social, el Departamento Autónomo de Asistencia Social Infantil y la Asociación Nacional de Protección a la Infancia.⁵⁰ .

En 1937, se instituye la Secretaría de Asistencia Pública, donde se amplía las prerrogativas sobre la atención de salud en general. Entre los considerandos del Proyecto de Ley, señala que: "...el Estado mexicano reconoce que debe substituirse el concepto de beneficencia por el de asistencia pública, en virtud de que los servicios que demandan los individuos socialmente débiles deben tender a su desarrollo integral, sin limitarse a satisfacer exclusivamente sus necesidades de subsistencia o de tratamiento médico, sino esforzándose por hacer de ellos factores útiles a la colectividad en bien de los intereses generales del país."⁵¹

En este contexto, se brinda apoyo a personas con vulnerabilidad social y económica que por diferentes motivos no disponían del acceso a servicios de seguridad social; y por otra parte, la posibilidad de diseñar programas preventivos y el establecimiento de programas prioritarios dentro de un marco nacional. Entre sus nuevas competencias destacaron: la higiene industrial, el combate a los vicios sociales que merman la salud, la preservación de la vida y la salud de los trabajadores del campo y la ciudad, así como la higiene en general del país. Se estableció dirigir y planear las múltiples actividades asistenciales, con el propósito de "atender a los más desvalidos para lograr su integración o reintegración a la vida productiva del país". Esta reorientación de la política de la salud incluyó la esfera de lo privado, al conducir las políticas asistenciales privadas en el mismo sentido.

Por otra parte, se encontraba el Instituto de la Alimentación Popular que fue creado para el beneficio de las clases populares, así como el Departamento de Asuntos Indígenas en 1936, cuyos objetivos fueron la organización de las

⁵⁰ Dr. Marco Antonio Sandoval Gallardo, en <http://educacionmedicacontinuadaifdf.blogspot.com/2010/10/breve-historia-del-dif-df.html> (consultado 12-07-14)

⁵¹ Decreto que modifica la Ley de Secretarías y departamentos de Estado, creando la Secretaría de la Asistencia Pública. Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1937. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/71/doc/doc56.pdf> (consultado, 12-07-14)

masas ejidales en ligas de defensa social, así como comités de educación, salud preventiva y de ayuda económica. En impulso a esta última actividad, se creó el Banco de Crédito Agrícola, entre cuyas funciones se incluyó la administración social, encargada de la colonización de distritos de riego y de predios rústicos, la venta, fraccionamiento y colonización de predios, así como la aportación de créditos ganaderos para el fomento de la industria pecuaria.

Aun considerando otros aspectos en la administración de los programas sociales, como el seguro social, mayor cobertura educativa, cultura, deporte y la necesidad de introducir servicios básicos de salubridad en zonas urbanas, el tema de lo social continuó siendo gestionando con criterios de emergencia, a través de las organizaciones populares controladas por el Estado.⁵²

Como resultado del apoyo estatal al rápido crecimiento industrial, en contraparte con el lento crecimiento de la producción agrícola, orientado al consumo interno, y el descenso de la exportación, a consecuencia de las medidas económicas de presión ejercidas por el gobierno norteamericano frente a la privatización de la industria petrolera, provocó una crisis económica al final del sexenio. El deterioro repentino de la economía en 1938 fue resultado directo de la crisis petrolera. La expropiación petrolera de ese año no sólo afectó a las exportaciones de combustibles sino que, arrastró tras de sí también las ventas de minerales y detuvo las inversiones del sector privado de la economía. Asimismo, el gobierno acudió al déficit fiscal, entre 1934 y 1940, con lo que aumentó el presupuesto federal en 80% en términos reales, llegando a ser el déficit del 15.1% del ingreso del gobierno en 1938; lo que contribuyó a la inflación de la época, que se tradujo en que el gasto federal en materia económica y social fuera del 66%, contra un 34% en gasto meramente administrativo. No obstante, el inicio de la Segunda Guerra Mundial, permitió no sólo la disminución del boicot económico decretado por el vecino país, sino que reactivó las exportaciones petroleras permitiendo que se reanudara el ritmo de desarrollo económico, particularmente en el sector agrícola y el industrial.

⁵² Gabriela Carranza, *Op. Cit.* pp. 56-57

Cabe destacar, que el discurso social cardenista se basó en la relación directa del gobierno con las masas; a partir de una organización inducida, donde las masas entran al terreno de la política. La política económica se basaba en la política social, ya que no sólo se comprometía con el crecimiento económico sino con la provisión directa a los núcleos más necesitados por vía de la reforma agraria, los créditos agrícolas y la intervención tutelar del Estado como árbitro en la organización social; asumiendo medidas para el desarrollo económico y social en el marco del presupuesto estatal.

En este tenor, se establece el paradigma de visualizar a la política económica como política social; la pobreza, es definida como ausencia de recursos productivos (tierra y trabajo) que resultaba del patrón oligárquico de crecimiento y la concentración de los recursos productivos en pocas manos. En consecuencia el Estado se apropiaba la misión de proteger a las masas campesinas y obreras frente al capital. Partía en el supuesto de que era necesario mantener el equilibrio entre los factores que intervienen en la producción, es decir, el trabajo y el capital. La reforma agraria permitió no sólo tener acceso a demandas sociales de obtención de medios para enfrentar la pobreza, sino que fortaleció al Estado mexicano y le facilitó gran control sobre el grupo social más amplio: los campesinos, ya que el otorgamiento de tierras se efectuó a través de la adscripción al sector campesino del partido en el poder, en este caso el PRM, predecesor del PRI.⁵³

Las bases del Estado benefactor en México, se construye en la época cardenista, que se asocia con el corporativismo mexicano, caracterizado por la estrategia económica centrada en el establecimiento de las bases para la industrialización y la modernización agrícola. A la par con la inminente intervención del Estado en la sociedad, asumiendo que podría contribuir a la reducción de la desigualdad a partir de una política redistributiva protectora: el reparto agrario y la protección laboral.⁵⁴

⁵³ Claudia Maldonado, *Op. Cit.* p. 66

⁵⁴ Sara Gordon, "Del universalismo estratificado a los programas focalizados. Una aproximación a la política social de México", en Martha Schteingart, (coord.) Políticas Sociales para los pobres en América Latina. México, Ed. Miguel Ángel Porrúa. 1999. pp. 49-78

Es entonces que el modelo de desarrollo que se originó se asocia con la política económica como política social, vinculando el esquema de intervencionismo estatal, como una función de intermediación política ante la sociedad, adquiriendo legitimidad del régimen corporativista y populista-nacionalista emanada de la revolución mexicana.

2.2. La política social tradicional 1940-1970: desarrollo y expansión del Estado.

A partir de los años cuarenta y hasta la década de los setenta, el Estado mexicano, con la misión transformadora que heredó el movimiento revolucionario fue consolidando un esquema de centralización política y económica, a la par de la consolidación de un sistema corporativo que buscaba materializar los derechos sociales del constitucionalismo posrevolucionario a un tiempo que sentaba las bases del orden político caracterizado por un binomio: el partido político hegemónico en el poder y la administración burocrática.

2.2.1. Restablecimiento político, corporativismo: Ávila Camacho

Después de una etapa intensa de movilización social y confrontación social con el sector privado, especialmente después de la expropiación petrolera, el gobierno de Ávila Camacho tenía la misión de restablecer la serenidad política, restaurar las relaciones del Estado con el sector privado y continuar el sistema de alianzas con obreros y campesinos que inició su antecesor.⁵⁵ Al asumir el poder presidencial, dejó los principios ideológicos populistas y socialistas del gobierno cardenista y orientó el gasto público al sostenimiento del crecimiento económico.

De manera particular, se dio a la tarea de apoyar la construcción de la infraestructura, aunque de manera limitada si se considera la recesión económica provocada por la Segunda Guerra Mundial durante los primeros años de su gestión. Esta medida facilitó, por una parte, la expansión de la empresa privada; y por la otra, otorgó una plataforma para las estrategias de gobierno encaminadas a fortalecer la estabilidad política del estado, otorgando garantías a los sectores específicos de la población a través de la proliferación

⁵⁵ Claudia Maldonado, *Op. Cit.* p. 70

de empresas paraestatales que fueron concretadas en las siguientes administraciones presidenciales.

El panorama económico del país cambió hacia el final de la administración de Ávila Camacho, lo que permitió mantener el control nacional sobre los recursos básicos y estratégicos, debido entre otros, a los siguientes factores: la ampliación del presupuesto público 39.2% en las tareas dedicadas a estimular el crecimiento económico; un decreto presidencial que favoreció la creación de empresas con el 51% de participación nacional en el país; la conversión de las élites económicas y políticas en un solo proyecto, que en una primera instancia se encaminó a la sustitución de importaciones de bienes de consumo; y al aumento de las exportaciones por la demanda derivada del conflicto mundial.⁵⁶

Ávila Camacho reorganiza los servicios de asistencia pública mediante la instalación de comisiones técnicas. El resultado de sus programas se refleja en distintas instituciones de servicio social creadas entre 1943 y 1944: el Banco de Sangre, el Comedor Familiar, la sustitución de hogares colectivos por hogares substituidos, mejoras a hospitales, el Internado Nacional Infantil, Escuelas de Sordomudos y Ciegos.

En 1943, la Secretaría de Asistencia Pública, pasa a ser Secretaría de Salubridad y Asistencia Pública, fusionando las actividades con las del Departamento de Salubridad Pública. El objetivo era el cuidado de los niños, la administración de la mortalidad y el apoyo al trabajador y a la familia como base de la sociedad. Esta medida tenía como propósito el coordinar ampliamente las labores asistenciales y las de salubridad. Se desarrollaron políticas sociales segmentadas dirigidas a grupos sociales y profesionales, lo que contribuyó a limitar la cobertura de los servicios asistenciales a la población en condiciones de pobreza. En este tenor, la asistencia social desaparece como prioridad en la atención de la pobreza restringiéndose a los grupos poblacionales en desamparo y a madres, niños y niñas de zonas indígenas rurales y urbano marginadas.

⁵⁶ Lorenzo Meyer, *La institucionalización del nuevo régimen*, en : Historia General de México, El Colegio de México, A.C. México 2000, p. 887

En lo referente al sector obrero se buscó el control del movimiento mediante un nuevo código laboral y se impulsó la Ley de Seguridad Social, dando origen al Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS), el pilar de la seguridad social, que posteriormente junto con el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), serían las plataformas de seguridad social del país. El IMSS se encargaría de brindar la base jurídica e institucional a los programas de seguridad social. En el marco legal que rige al instituto, se ampliaron los beneficios a los trabajadores como el seguro de enfermedad general, accidentes de trabajo y cesantía, vejez y muerte; amparando no solo a los trabajadores sino a sus beneficiarios.

Respecto a la política agraria, el ejido dejó de ser prioritario y se benefició a los terratenientes que recibieron tierras con sistemas de riego, canales, presas, etc.; se amplió la extensión de tierras en propiedad con carácter de inafectable. La Confederación Nacional Campesina (CNC), junto con la CTM fueron instrumentos del Estado, que apoyaban la política gubernamental.

Ávila Camacho canceló la educación socialista, fue la CNC quien agrupó al magisterio rural; se creó el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), que agrupó a la totalidad del personal que laboraba dentro del sistema educativo nacional. También el gobierno permitió instituciones educativas privadas y con tendencias religiosas.

Cabe señalar que la intervención estatal resultó imperativa por la inexistencia de un sector privado empresarial con capacidad de inversión. Las ideas económicas del periodo se enmarcan en la idea del Estado de bienestar, sustentado en una política social fundada en la intervención del Estado en la provisión de bienes y servicios básicos como salud, educación y seguridad social. De manera complementaria, el modelo keynesiano de posguerra postulaba la necesidad de un Estado interventor que pudiera mantener la demanda agregada, asegurar el crecimiento sostenido y garantizar el pleno empleo. Por lo tanto existía una complementariedad natural de la política económica con la social; y de éstas, con el modelo de intervención política.⁵⁷

⁵⁷ Claudia Maldonado, *Op. Cit.* p. 69

La instalación del corporativismo, funcionó en la intermediación de demandas de las organizaciones corporativas del sistema político, jugando un papel sustitutivo de la representación partidista y los intercambios electorales que caracterizan a una democracia pluralista; ya que se basó bajo un partido en el poder hegemónico y no competitivo, donde su legitimación fue exitosa en el desarrollo económico y la distribución de beneficios, sustentado en el discurso de nacionalismo revolucionario. Sus cimientos, como se ha visto fueron en el cardenismo y se mantuvo hasta los años ochenta, y que con Ávila Camacho la política social se sustenta en la creación de un gran aparato institucional que generó una cantidad de empleos asalariados estables para atender las demandas de educación, salud, en menor medida la vivienda y, bienes y servicios urbanos.⁵⁸ En este sentido, en el marco de los sectores del partido dominante (PRI), las organizaciones: CTM, la CNC y la FTSE tenían contacto directo y permanente con el aparato gubernamental, a través de negociaciones que implicaban intercambios de bienes y éstas organizaciones, a cambio, entregaban lealtad y apoyo político. Es así que el Estado, con un monopolio gubernamental y partidista, tenía la representación social y otorgaba privilegios en forma selectiva a las organizaciones corporativas.

2.2.2. Intervencionismo estatal en la economía-desarrollo estabilizador: Miguel Alemán-López Mateos

La gestión de Miguel Alemán Valdés inició su gobierno con un programa de industrialización. Implementó cambios de estrategia que se diferenciaron de los gobiernos anteriores; ya que sin modificar el edificio político, social y económico creado por Lázaro Cárdenas, atendió las demandas laborales con un mayor impulso al crecimiento económico y la extensión de beneficios limitados como resultado de la cooptación gubernamental de los organismos populares, -que la practicarán todos los gobiernos posrevolucionarios- y contribuyó a la creación de un sector empresarial nacional y de clases medias en un entorno de integración nacional.

⁵⁸ Hira de Gortari y Alicia Ziccardi, *Instituciones y clientes de la política social: un esbozo histórico 1867-1994*, en Marcela Pineda (ed), *Las políticas sociales de México en los años noventa*, México, Plaza y Valdéz, 1996, pp. 201-233.

En el aspecto económico, se tradujo en un modelo de desarrollo de sustitución de importaciones y un firme apoyo a la ampliación de la infraestructura económica y social; en el terreno político, en un sistema presidencialista fuerte, apoyado por el partido en el poder hegemónico que auspiciaba un Estado paternalista, y responsable del desarrollo de la nación.

El aumento del gasto público tuvo dos implicaciones. En primer lugar, contribuyó a mantener las cifras de alto crecimiento relativo –estrategia que extendería hasta finales de los cincuenta-, con el propósito de asegurar una imagen de confiabilidad interna y en el exterior. Concluida la guerra de Corea en 1953, la demanda de productos mexicanos en el exterior disminuyó, no así la demanda de importaciones de bienes de capital e intermedio para una sociedad industrial en crecimiento. Aunque una de las medidas adoptadas para resolver el problema de balanza de pagos que se suscitó fueron las devaluaciones del peso, esto resolvió el problema de forma coyuntural. En segundo lugar, respondió a la conformación de un aparato técnico y burocrático que se orientó a la formulación e implementación de políticas económicas orientadas a la creación de procesos de desarrollo. En este sentido, tuvieron un papel protagonista el Banco de México y la Nacional Financiera (NAFINSA). Las actividades de la banca privada se subordinaron a la política seguida por ambas instituciones, las que captaron en forma creciente los recursos internos y externos; así mismo canalizaron los recursos, principalmente a la industria, diversificando su participación en el control en áreas estratégicas como la energía eléctrica y petrolera, comunicaciones, en la industria de la transformación, y en segundo término, a la agricultura.⁵⁹

El Estado intervino de manera activa, con grandes inversiones en las áreas de la economía. Creó un mercado interno, protegido con facilidades fiscales y crediticias a la industria nacional; a su vez desarrolló una avanzada política de seguridad social (salud, educación, legislación laboral) y puso en práctica un

⁵⁹ Pablo González Casanova y Enrique Florescano, México Hoy. México. Ed. Siglo XXI.

sistema de subsidios de corte popular para favorecer a los sectores más desprotegidos.⁶⁰

Durante la gestión de Ruíz Cortines –quien toma protesta el 1º de diciembre de 1952- dentro de sus propósitos era la unidad nacional. Dio prioridad a la política industrial, provocando no solo una sobreprotección de la planta productiva nacional, a través de la desviación de las inversiones públicas y privadas del sector agrícola industrial, donde se fueron sumando exenciones fiscales y subsidios a insumos industriales, generando una carga pública deficitaria que empezó a cubrirse con mayor endeudamiento. De esta manera, fundó el Patronato del Ahorro Nacional; creó el Programa de Bienestar Social Rural para mejorar las condiciones de vida de la población rural del país; expropió latifundios extranjeros en Sonora, Chihuahua y Coahuila, por medio de arreglos satisfactorios y cubriendo rigurosamente las indemnizaciones legales. Estableció precios de garantía para las cosechas y el seguro agrícola. Con esas medidas logró el aumento de la producción y la estabilidad de los precios. Asimismo, aumentó la producción petrolera, con las plantas refinadoras de Azcapotzalco y Ciudad Pemex, mientras que la Comisión Federal de Electricidad incorporó al sistema 627 localidades. Se hicieron fuertes inversiones para la construcción de carreteras y vías ferroviarias.

En cuanto a la educación pública se edificaron 90 escuelas y numerosos jardines de niños. De manera especial se impulsó la educación politécnica y la universitaria, pues fue Ruíz Cortines quien equipó las instalaciones de la Universidad Nacional Autónoma de México e inició los subsidios a las universidades de provincia. También, se realizaron importantes obras como la construcción del Centro Médico Nacional. A efecto de promover medidas para resolver la necesidad de casas habitación, creó el Instituto Nacional de la Vivienda; dio estímulos a la industria, particularmente a la mediana y pequeña;

⁶⁰ Historia General de México. México. Colegio de México. Tomo 2. 1988; y <http://20denoviembre.wordpress.com/2007/12/05/gobierno-de-miguel-aleman-valdes/> (consultado en 23-07-14)

puso las bases para el desarrollo de la petroquímica e impulsó la creación de empleos.⁶¹

Estas medidas en el corto y mediano plazo, permitieron contar con una relativa estabilidad y crecimiento económico, así como la capitalización de la movilidad social del campo a la ciudad. Los intentos por elevar la eficiencia en el control del Estado permanecieron, aunque sus alcances se restringieron a acciones locales; produciendo problemas por el desnivel de la balanza comercial, así en abril de 1954 se decretó la devaluación del peso mexicano, cuya paridad pasó de 8.65 a 12.50.

Con la orientación gubernamental de “crecimiento sostenido” de la economía del país, no se consideró prioritario impulsar nuevos programas en materia de seguridad y de asistencia social, se continuó apostando a la atención de la pobreza a través de esta dinámica de crecimiento económico interno, y de la revisión del funcionamiento de las dependencias y entidades de seguridad y previsión social existentes, con modificaciones poco sustanciales. Se centralizaron las actividades en las áreas de salubridad, educación, seguridad y previsión social. En salud, se buscó fortalecer los programas dirigidos a la atención materno-infantil con la formación del Instituto de Bienestar en la Infancia, creado en 1955, que sirvió como antecedente del posterior Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).⁶²

Durante el mandato de Adolfo López Mateos, -quien asumió la presidencia el 1 de diciembre de 1958- México entró al marco del crecimiento mundial logrando que crecieran los sectores de la economía, particularmente la industria y los servicios con capital nacional e importantes inversiones extranjeras. Se continuó por una mayor intervención del Estado en la economía nacional, promoviendo un mayor financiamiento al sector productivo, y de medidas preferenciales a favor del sector productivo nacional, por encima de los problemas fiscales y de balanza de pagos.

⁶¹Historia General de México. México. Colegio de México. Tomo 2.1988; y http://www.economia.com.mx/adolfo_ruiz_cortines.htm (consultado 23-07-14)

⁶² Luis Medina Peña, *Hacia un Nuevo Estado. México, 1920-1994*. México. Ed. FCE. 2000. pp. 168-199

En relación al aspecto social, la atención se destinó en gran parte a la población urbana, propiciando que no sólo se recrudecieran los graves problemas de pobreza, sino que acentuó el fenómeno de la migración del campo a las ciudades. En 1961, se estableció el Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI), organismo público descentralizado de la administración pública federal. Este organismo, tenía como propósito fundamental del Estado mexicano responder vigorosamente al imperativo de carácter moral y social de proteger a la niñez por todos los medios a su alcance y puesto que, el gobierno federal ha venido atendiendo este problema desde hace algunos años con la distribución de desayunos preparados conforme a dietas adecuadas entre los niños de edad escolar, a fin de complementar su alimentación y capacitarlos para desarrollar en mejor forma todos sus esfuerzos en bien de su salud y de su educación primaria.

Asimismo, el gasto de seguridad social se orientó a completar las instituciones sociales, se creó el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, ISSSTE, quien remplazo a la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro, creada a través de la Ley de Pensiones Civiles y de Retiro el 12 de agosto de 1925. Destaca de igual manera la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, que tuvo como propósitos garantizar los precios de subsistencia en los mercados de consumos populares, así como subsidiar el ingreso rural mediante precios de garantía de los productos básicos del campo para proteger el abasto del país, ello no evitó que se afectaran los términos del intercambio entre el campo y la ciudad y se recrudeciera la desigualdad regional.⁶³

La economía de guerra había impulsado las exportaciones, mejorando sustancialmente los términos de intercambio de México. Así empezó un proceso espontáneo de sustitución de importaciones que después se convirtió en una estrategia consciente. El gobierno empezó a impulsar un crecimiento intensivo en gasto público con implicaciones deficitarias que respondían a las necesidades de políticas internas. Por esta razón, hasta finales de los cincuenta, el censo económico fue de alto crecimiento con inflación derivado de

⁶³ *Ibid*, p. p. 84-117

una política monetaria expansiva (la devaluación de 1954 obligó a un replanteamiento conocido como el desarrollo estabilizador). Este esquema de crecimiento sumía a la economía mexicana en ciclos recurrentes de inflación-devaluación que se consideraron insostenibles. La necesidad de abatir la inflación era muy clara porque aumentar los salarios en un contexto inflacionario afectaba la inversión; y castigarlos no era políticamente sostenible. Sin embargo, el balance social es relativamente positivo porque la migración a las ciudades proveía de mano de obra barata a las nuevas industrias y consolidó una clase media emergente. De igual forma, los cambios en la oferta laboral crearon nuevas oportunidades de movilidad social para quienes venían del medio rural ---agricultura de subsistencia--- y se colocaban en los empleos industriales.⁶⁴

México adquirió la mayoría de las acciones de las empresas generadoras de energía eléctrica. Se mejoró el nivel socioeconómico de los mexicanos y la industria creció un 51.9% como resultado de significativas inversiones en los sectores automotriz, petroquímico, mecánico y de papel. A partir de 1959 se hacen algunos ajustes a la política económica y se logran altas tasas de crecimiento con control de precios. El periodo conocido como de desarrollo estabilizador es caracterizado por: a) el fomento al ahorro interno voluntario, en vez del forzoso; b) la recurrencia subsidiaria al ahorro externo; c) régimen fiscal de reinversión de utilidades por medio de subsidios y exenciones; d) control a la inflación; e) utilización del encaje legal para obtener una “proporción adecuada” de los ahorros del sistema bancario privado, para el gobierno; f) orientación del gasto público y una política de salarios reales fincada en la seguridad social y las prestaciones laborales.⁶⁵

El gobierno de Gustavo Díaz Ordaz continuó con el modelo de “desarrollo estabilizador”. El crecimiento económico se acompañó de la debilidad estructural con un profundo sesgo urbano descuidando el campo por la caída de inversión pública y privada. Los mecanismos y facultades de intervención del Estado en la economía eran muy amplios, abarcaban desde la reforma

⁶⁴ Luis Medina Peña, *Op. Cit.* pp. 146-167.

⁶⁵ Antonio Ortiz Mena, *El Desarrollo Estabilizador en México*, Washington, Documento del Banco Mundial, s/f.

agraria, control de la política social y monetaria, creación de empresas públicas de manufactura, transporte y bancos; controles de precios para bienes seleccionados, intervenciones en el comercio internacional y la inversión; la legislación laboral y la política de crédito. En este contexto los sectores más importantes de la economía eran propiedad pública: petróleo, energía eléctrica y ferrocarriles; también el gobierno participaba en actividades industriales como el acero, los fertilizantes, petroquímica, papel y telecomunicaciones.⁶⁶

Las cifras que arrojó el llamado “desarrollo estabilizador” son que entre 1954 y 1970, la economía mexicana crece a tasas reales de 6.8% y 7% entre 1960 y 1970, con una inflación de sólo 3.5%. El PIB per cápita se incrementó a pesar del aumento demográfico consolidando la plataforma de la industria mexicana. Los salarios urbanos crecen 4.6% anual en términos reales y los rurales 4.7%. El sistema brindó beneficios a obreros, campesinos y empresarios.⁶⁷

Los indicadores convencionales de desarrollo social son positivos en este periodo; ya que el PIB per cápita en dólares corrientes prácticamente se duplica entre 1950 y 1960, es de 198.9 a 384.9, respectivamente, y llega a 737 en 1970. La esperanza de vida al nacer es de 49.7 años en 1960 y, 61.9 en 1970. La tasa de mortalidad infantil también se reduce; aumenta la población derechohabiente en instituciones de seguridad social, se incrementa la matrícula en la educación pública, la disponibilidad de agua, electricidad y drenaje.⁶⁸

Como resultado del pacto corporativo, la afinidad entre política económica y política social es meramente ideológica y discursiva, ya que consistía en la promoción de la justicia social que enarbolaba la revolución mexicana. Los planeamientos, el lenguaje y los instrumentos con los que se persiguió esa categoría general fueron cambiando con el tiempo, más no en su sustento básico que edificaba al régimen presidencialista.

⁶⁶ La inversión pública era del 6% del PIB y absorbía cerca del 41% de la formación neta de capital. Asimismo, se logró un vínculo importante entre la inversión pública en infraestructura y servicios y la privada, en condiciones crediticias positivas, ya que a partir de los años cincuenta existe al acceso al crédito externo. Claudia Maldonado, *Op.Cit.* p. 73

⁶⁷ Ian Roxborough, “The Economic Crisis and Mexican labour”, en George Phillip, (ed). *The Mexican Economy*, London, Routledge, 1988, pp. 140-162.

⁶⁸ Rafael Izquierdo, *La política hacendaria del desarrollo estabilizador*, México, FCE, 1995. p. 56.

Entonces, la oferta social del Estado mexicano se basaba en un sistema de beneficios, donde la provisión pública de bienes y servicios, así como la política económica de protección a la capacidad adquisitiva de los salarios y a las utilidades del sector privado, son los elementos más importantes de la política social en el marco de un modelo estatista de crecimiento como el que caracterizó a México hasta los años setenta. El funcionamiento del Estado benefactor, era a través de un sistema meritocrático y clientelar, basado en un control político condicionado por el flujo constante de beneficios a los sectores políticamente establecidos, que legitimaban al régimen.

2.3. Síntomas de agotamiento del Estado Asistencial y Propietario: 1970-1982: Luis Echeverría y José López Portillo

El movimiento estudiantil es un factor detonante del desgaste del modelo estatista corporativo y clientelar, ya que puso en duda la fórmula del nacionalismo revolucionario, con el lema enarbolado de “justicia social” de los gobiernos posrevolucionarios; reflejó la pérdida de capacidad de producir estabilidad política. El denominado “milagro económico” se desdibujaba desde el punto de vista político como el económico y en especial en el terreno social. El conjunto de instituciones y formas de gestión pública construidas en décadas pasadas, no parecían ser ya funcionales; de tal forma que la modernización mexicana y el periodo de crecimiento sostenido no parecían viables, ya que habían generado mayor desigualdad económica en un marco de participación política contenida.

2.3.1. Problemas estructurales del modelo tradicional

Al asumir la presidencia de la República, Luis Echeverría Álvarez se encontraba en medio de una aguda crisis de legitimidad social y de un agotamiento del modelo de “desarrollo estabilizador”. Inicio su mandato planteando una estrategia que llamo “desarrollo compartido”, orientada a conciliar el crecimiento económico junto con una mayor redistribución del ingreso; sin embargo, esta estrategia fracasó, porque básicamente se buscaba aumentar los recursos para el campo bajo la forma de inversiones, el aumento del crédito y apoyo a la organización y regularización agrarias, subsidios a los bienes y servicios públicos. Además, enfrentó un contexto internacional con

consecuencias económicas como la caída del ritmo de crecimiento, el de inversiones y las dificultades para continuar financiando los bienes de capital, dentro de una crisis financiera mundial.

El gobierno de Echeverría se caracterizó por un activismo casi compulsivo fundado en la creencia de que el gasto público podría generar en forma inmediata el conjunto de resultados sociales deseados por el régimen. Echeverría representa “la reencarnación del populismo en el discurso gubernamental, el activismo sindical y los intentos del régimen por ampliar el Estado de bienestar, a pesar de las fuertes restricciones fiscales”.⁶⁹ La alternativa adoptada fue el endeudamiento, especialmente porque a partir de 1971 la inversión privada y el ahorro interno se contrajeron. Entre 1971 y 1995 la deuda externa aumentó de 9, 220 millones de dólares a 22, 710.⁷⁰

La tentativa por incrementar la recaudación fiscal entre los grupos de ingresos altos en 1975, provocó un enfrentamiento con el sector privado que respondió con la fuga de capitales, un aumento en el déficit en el intercambio con el exterior, un aumento de la deuda externa y sus devaluaciones del 40%, poniendo fin al “milagro económico”.⁷¹

Aún con las limitadas perspectivas económicas, la actividad del gobierno como motor y director del proceso económico fundamental, -si se toma en consideración que el sector industrial nacional continuó protegido frente a la producción extranjera y a que la fuerza política del sector público-, permitió mantener su presencia en buena medida por la capacidad de imponer al empresario nacional y extranjero diversos controles en los que prevaleció la gran discrecionalidad por parte de la burocracia.⁷² De igual forma, que al sector público continuó expandiéndose –aunque de forma menos rápida considerando el contexto recesivo internacional- en su papel como productor directo y proveedor de servicios, como condición para sostener la alianza política que sustentaba al régimen. Esto tuvo su expresión a través de la multiplicidad de

⁶⁹ Viviane Brachet-Marquez, *El pacto de dominación-Estado, clase y reforma social en México 1910-1995*, México, El Colegio de México, 1996. p. 173

⁷⁰ Enrique Cárdenas, *La política económica en México: 1950-1994*, México, El Colegio de México, 1996. p. 102

⁷¹ Lorenzo Meyer, *Op. Cit* p. 897.

⁷² Lorenzo Meyer, *Op. Cit*, p. 893

organismos paraestatales, algunos de los cuales lograron controlar el mercado nacional, como Ferrocarriles, Teléfonos de México, la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y Petróleos Mexicanos (PEMEX).

Se sabía desde entonces que la economía mexicana acumulaba motivos de preocupación. El volumen de importaciones (bienes intermedios y capital) no podía compensarse con exportaciones; el subsidio gubernamental al sector privado sólo podía sostenerse con deuda externa y la contención del tipo de cambio tendía a dolarizar la economía e inhibía las exportaciones.⁷³ Además la explosión demográfica ponía en evidencia la imposibilidad de que el crecimiento redundara en incrementos per cápita en el nivel de vida.

Algunos autores señalan que el colapso del desarrollo estabilizador es más político que económico porque las consideraciones macroeconómicas pasaron a segundo plano ante la presión política de los años setenta, y la multiplicación de focos de descontento y protesta social se hicieron presentes en el acontecer nacional. La recesión de 1971 representaba una gran amenaza para la actividad económica. No obstante, la economía mexicana todavía logró crecer en forma acelerada hasta 1976. En este año la crisis de la balanza de pagos estimulada por el déficit del sector público y la expansión de la deuda externa, orilló a la primera devaluación en más de veinte años. Las implicaciones deficitarias (el déficit pasó de 2.5% del PIB en 1971 a 14.1% en 1981) e inflacionarias (la inflación promedio del periodo fue de 17.9%) de esta política se agravaron aun más con el dispendio de recursos públicos en proyectos de cuestionable viabilidad financiera, el proceso de *crowding out* entre la inversión privada y la pública y la proliferación de paraestatales y organismos de diversa índole.⁷⁴

Por otro lado, cabe señalar que en el gobierno de Echeverría se crean varias instituciones con misiones específicas en materia de pobreza, en 1972 el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT); el Programan de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural

⁷³ Rafael Izquierdo, *Op. Cit.* p. 173

⁷⁴ Claudia Maldonado, *Op. Cit.* p. 89

(PIDER); en 1974 el Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores (FONACOT) y el Programa Nacional de Solidaridad Social del IMSS.

El gobierno ante el surgimiento de desequilibrios, tanto en el plano político como en el económico, trato de resolver esta situación desde el paradigma estatista de desarrollo, y es precisamente en esta época cuando el intervencionismo estatal revela que su naturaleza no es contra-cíclica ni temporal, la intervención desarrollista deriva de la aparición en el debate económico y sociológico de finales de los setenta del concepto de subdesarrollo como problema estructural. El esquema desarrollista –con las clases medias como sujeto político—se expresa a través de la ideología nacionalista: el populismo, y se articula mediante una modalidad operativa: el clientelismo.⁷⁵

En palabras de Luis Medina, a finales de los sesentas fueron años de deterioro político y la toma de conciencia de que el crecimiento económico no había llegado al desarrollo pleno, se mantenían los rezagos sociales ancestrales y se habían agregado otros más, producto de la modernidad inducida durante los años de altas tasas de crecimiento. Los acontecimientos sociales de 1968, acompañados por el movimiento estudiantil sacudieron a la conciencia nacional y fueron una llamada de atención de que algo andaba mal; a partir de entonces empezó a desdibujarse el triunfalismo perfecto del entramado político.⁷⁶

2.3.2. El populismo como herramienta de política social

Los gobiernos de Echeverría y López Portillo replantean la oferta social del Estado en materia de bienestar social. Ante la desaparición del milagro económico, los años entre 1968 y 1983 configuraron lo que se ha denominado la crisis, cuya nota primordial, desde el punto de vista del ejercicio del poder presidencial, fue la búsqueda de soluciones y adecuaciones para enfrentarla, pero sin cambiar la idea de un Estado interventor ni la naturaleza de las

⁷⁵ Jon Shefner, “La redefinición de la política del Estado en el campo social: apuntes con énfasis en el caso de México”, en Menno Vellinga (coord.), *El cambio en el papel del Estado en América Latina*, México, Siglo XXI, pp. 254-284.

⁷⁶ Luis Medina Peña, *Op. Cit.* p. 200

alianzas que le daban sustento, tal y como había quedado definido a partir de 1946.⁷⁷

El desgaste del modelo global del desarrollismo y la diversificación de la sociedad y demandas políticas, impusieron una diversificación para atender la problemática del país, donde resalta la creación de programas diseñados enfocados a algunos aspectos que consideraban importantes sobre la pobreza. Hasta entonces, el núcleo duro de la oferta social del Estado era un arreglo corporativo y bajo el modelo de crecimiento. Ahora la pobreza se convierte en una condición socioeconómica y como categoría independiente empieza a ser materia de estudios detallados; comienza la tendencia a la focalización como resultado natural de este cambio de percepción del problema: la pobreza.

El modelo de crecimiento intensivo en gasto público era cada vez menos financiable en ausencia de una reforma fiscal integral, el periodo 1970-1982 ilustra las anomalías del esquema estatista interventor y asistencial. Se puede afirmar que los errores de política económica de este periodo subyacen precisamente del abuso y la intensificación de las medidas económicas que empezaban a ser inoperantes; se añade la actividad del Estado con el uso intensivo del gasto público para atender los problemas del sistema productivo, a través de la generación de subsidios.

La dimensión económica del populismo remite al protagonismo del gasto público como instrumento de política económica, el uso intensivo del control de precios, la sobrevaluación sistemática del tipo de cambio y la recurrencia de mensajes erráticos de políticas con un efecto negativo en la inversión privada. La vertiente política se caracteriza por el apoyo de trabajadores y campesinos, relaciones conflictivas con el sector privado, la movilización constante de las masas organizadas para resolver el equilibrio de poder con la iniciativa privada y al interior del sector público. La lógica de la intervención pública en estos años no es distinta a la de décadas pasadas, lo que sucede es que la magnitud y el carácter indiscriminado de las mismas revela una intencionalidad política y un voluntarismo gubernamental particulares.⁷⁸

⁷⁷ *Ibid*

⁷⁸ Claudia Maldonado, *Op. Cit.* p. 87

Las repercusiones de la crisis financiera mundial continuaron; el efecto político de la devaluación, implicó una crisis de confianza interna, agravando la recesión económica. Al inicio del mandato de José López Portillo, en su discurso de toma de posesión pide tiempo para ordenar la economía. Pide perdón a los “desposeídos” y a los “marginados”. Reconoce que el problema central del país es la marginación, por ello empezó estableciendo un nuevo proyecto económico llamado Alianza para La Producción en el cual su eslogan “La solución somos todos” que menciono en su discurso de elección presidencial (1975). Con esto señala que para superar la crisis necesitaba que las distintas clases sociales dejaran de lado sus diferencias y apoyaran al gobierno para aumentar la producción de riqueza, con la promesa de que beneficiaría a todos garantizándoles alimentación, ropa, vivienda, educación y asistencia medica sobre todo a los más necesitados.

La crisis no solo se presentaba en el ámbito económico, sino en el social y político. López Portillo buscó revertir los excesos retóricos de Echeverría ofreciendo también una reforma política y renovando el pacto corporativo con una alianza política amplia para la transformación económica. Era tal la insolvencia del gobierno para seguir sosteniendo las instituciones de la administración pública y atender las demandas sociales, de campesinos, obreros, clase media, empresarios; que obligó al gobierno a buscar apoyo externo con el Fondo Monetario Internacional (FMI), quien ofreció un préstamo comercial con el propósito de revertir la tendencia del desequilibrio en la balanza de pagos, causada por el déficit público y la expansión de la deuda pública.

Respecto a la Alianza para la Producción planteaba un acuerdo de todos los grupos políticos para la recuperación económica y la conciliación política. Este proyecto planteaba metas bianuales explícitas; la primera etapa se orientaba a salir de la crisis con un control de las finanzas públicas en los términos del compromiso con el FMI; la segunda, la consolidación económica a partir de la

atención al problema alimentario del país; y finalmente, el restablecimiento del crecimiento acelerado en 1981-1982.⁷⁹

En el rubro político, se puede decir que la candidatura única de López Portillo, evidenciaba una involución en términos políticos ante los muy recientes acontecimientos de 1968 y sus secuelas, contrarias a dirimir el conflicto político por la vía pacífica de la participación electoral. Durante estos años, se manifestó el deterioro del quehacer político tradicional, el cual no podría ofrecer un camino institucional a la diversidad de intereses, reclamos, ideologías que surgían en la sociedad, por lo que se evidenciaba una crisis de credibilidad y confianza en las elecciones.

La lectura de este escenario político, particularmente de dirigentes del régimen como Jesús Reyes Heróles, entonces Secretario de Gobernación fue abrir cauces institucionales a nuevas corrientes políticas e ideológicas para que canalizaran sus demandas e inquietudes por medios electorales o partidistas; darle mayor fuerza al proceso de liberalización del régimen político teniendo como objetivo reactivar las elecciones; de esta manera impulsa la reforma política en 1977 dándole reconocimiento institucional a los partidos políticos con la intención de sintonizar las normas a las nuevas realidades que marcaban al país.

En el aspecto, administrativo se creó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en 1976, se definió como uno de los primeros instrumentos modernizadores de la planificación del aparato estatal en México, estableciéndose la necesidad de su reestructuración. Permitió revisar la estructura administrativa gubernamental, reorganizando sus dependencias para su mejor funcionamiento. Respecto a las entidades paraestatales, se agruparon en sectores para una mejor coordinación en sus tareas. No obstante, que a inicios de su mandato existió prudencia fiscal y se hicieron algunas reformas también al ámbito fiscal; el descubrimiento de yacimientos petroleros cambiaron la perspectivas gubernamentales de autodeterminación

⁷⁹ Enrique Valencia y Rodolfo Aguirre, "Discursos, acciones y controversias gubernamentales de la política frente a la pobreza", en Rigoberto Gallardo y Joaquín Osorio (coord.), *Los rostros de la pobreza: el debate*, (tomo I), México, Universidad Iberoamericana- Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, 1998, pp.27-99.

financiera. En el supuesto de ingresos públicos crecientes a largo plazo, la vocación proveedora del Estado recobra vitalidad en la centralidad del gasto público. Por lo que, en ese momento el punto central no sería la marginación, sino la administración de la abundancia.

Cabe señalar que desde 1977 se empezaron a emitir bonos gubernamentales (Petrobonos y CETES) en un año—y el éxito relativo del programa de estabilización restauró la credibilidad económica del país, por lo que se tuvo acceso a nuevas líneas de crédito. El “auge petrolero” disparó las expectativas —el precio por barril aumentó de 13 a 17 dólares entre 1978 y 1979, y llegó a 30 dólares en 1980—y con ellas, el gasto público.

Con la expansión del gasto público promovido en el segundo periodo de esta administración, las consecuencias que arrojaron esos años en términos de inflación, recesión y caída del ingreso en los ochentas, y el dispendio fiscal, no resolvieron los problemas sociales del país, la población de menores ingresos continuó siendo la más castigada por la situación inflacionaria y por el estancamiento de la actividad económica. En resumen, el gasto aumentó mucho más que el ingreso bajo el supuesto de que los frutos de ingresos petroleros absorberían esa debilidad estructural. La apuesta central del gobierno fue la idea de un sector público más grande —centralmente planificado y sectorizado—del que derivaría un tipo de economía inmune a las fluctuaciones y estrategias de los actores económicos privados.

En el gobierno de López Portillo la pobreza adquiere mayor centralidad en el discurso político, al menos desde el punto de vista simbólico, tan característico del populismo, el gobierno trató de dar contenido emotivo al tema de la pobreza. La política social de este sexenio se caracterizó por estar montada en el empleo, introduciendo el concepto mínimo de bienestar, a diferencia de los excesos del discurso retórico de Echeverría, centra el tema de la pobreza como una condición de los marginados, expuestos en el Plan Global de Desarrollo: “la preocupación más apremiante de la política social es lograr la eficaz y eficiente movilización de recursos públicos para proporcionar a todos los mexicanos la capacidad de satisfacer sus necesidades, transformándolas en

demandas efectivas sobre la base de la realización de los derechos sociales consagrados en nuestras leyes.”⁸⁰

2.3.3. Primeros Programas Focalizados

Las principales iniciativas de política social del gobierno de José López Portillo fueron el Programa Nacional de Empleo, el Plan Nacional de Desarrollo Alimentación y Nutrición, Orientación Familiar, Educación para Todos, el Programa Piloto de Mínimos de Bienestar, el de Vivienda Progresiva, y el Paquete Detección-Atención del Instituto Nacional de Nutrición. En medio de la proliferación de programas, se destacan el PIDER, COPLAMAR y SAM.

PIDER: Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural

En 1973 la Secretaría de la presidencia, que posteriormente se convierte en la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), implementa el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER) el cual se orientó a resolver rezagos sociales y productivos en regiones específicas por medio de la inversión coordinada de distintos sectores a fin de evitar la duplicación de recursos y esfuerzos. El objetivo general del programa era lograr un desarrollo del sector rural, que permitiera aprovechar los recursos naturales y evitar el movimiento de la población de sus lugares de origen.

Los objetivos del PIDER eran:

- Dotar a los pueblos rurales del país de las obras y servicios necesarios para su desarrollo económico y social.
- Proporcionar empleo permanente y mejor remunerado a la fuerza de trabajo de las comunidades rurales.
- Elevar la productividad y el ingreso por hombre ocupado.
- Aprovechar los recursos naturales y fortalecer el crecimiento regional, de modo que se proporcione a los habitantes rurales su acceso a la educación, salud y bienestar en general.

⁸⁰ Presidencia de la República, *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*. México, 1980.

- Contribuir a la distribución más equitativa del producto social, mediante un mayor equilibrio entre el desarrollo urbano y el desenvolvimiento de las comunidades rurales.⁸¹

Con el PIDER se pasó de un crecimiento del 12.7% del total de la producción agrícola nacional en 1970, a un 18% en sólo cinco años. El programa era financiado con recursos de la Presidencia y del Banco Mundial, con ellos se buscaba generar cambios en la economía de los campesinos sobre bases eficientes de producción. Este programa definía al desarrollo rural como un proceso que implicaba la transformación de estructuras económicas, políticas y sociales de cada comunidad considerando también los aspectos culturales como son los valores y las formas de vida de la población.

Los recursos del programa se orientaban a las zonas marginadas a las que se brindó infraestructura física y económica; se fomentó la producción agrícola, pecuaria, minera, pesquera e industrial, asimismo se entregó un paquete de salud y apoyo a la vivienda, aunado a una asesoría técnica y organizativa. El PIDER se coordinó con la Compañía Nacional de Subsistencias Populares creada en 1961 (CONASUPO) con el fin de buscar medios para la comercialización de los productos manufactureros, empacadoras de frutas y verduras, así como planta pasteurizadoras de leche. Para 1981, dicho programa atendía 133 microrregiones en 1, 117 municipios con 7.5 millones de mexicanos y su cobertura alcanzaba 54% de la superficie nacional.⁸²

Se considera que una de las innovaciones del PIDER fue la consolidación de las formas de coordinación entre los gobiernos federal y estatal. Con ese fin el PIDER debía coordinarse con los gobiernos de cada una de las entidades federativas a través de sus delegaciones, en el marco de los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico (COPRODES). Asimismo, se originó una coordinación con las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos; de Asentamientos Humanos y Obras Públicas; y de la Reforma Agraria; así como con la Comisión Nacional de Electricidad y el Banco Nacional de Crédito Rural.

⁸¹ Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural, en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1673/12.pdf>.

⁸² Enrique del Val Blanco, "Política Social y Combate a la Pobreza en México", en el *Economista Mexicano*, octubre-diciembre, 1997. p. 109.

A fines de los setentas inicios de los ochentas, se originaron devaluaciones lo que provocó una crisis económica que posteriormente desembocó en una crisis política. Esta situación originó que los recursos que se destinaban al gasto social se redujeran considerablemente. En este contexto el PIDER no encuentra continuidad y como consecuencia a esto se impulsan nuevos programas sectoriales orientados a la asistencia de los grupos más desfavorecidos de manera directa. De ahí, surge Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (1977-1983), y dentro de las acciones enfocadas a las actividades productivas se ubica al Sistema Alimentario Mexicano.⁸³

COPLAMAR: Programa de Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados

En enero de 1977 se crea la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), el objetivo fue coordinar proyectos dirigidos a las zonas rurales marginadas, para que éstas pudieran acceder a contar con infraestructura material y recursos suficientes que permitieran rebasar las desventajas económicas y sociales de los diversos grupos en pobreza.

COPLAMAR se considera como un programa de avanzada en torno a la pobreza, ya que algunas de las funciones de este consistían en estudiar y proponer la atención de las necesidades de las zonas deprimidas y los grupos marginados, que según se observó:

- Que el crecimiento económico no constituía el propósito del desarrollo sino solo un medio para alcanzarlo.
- Que el desarrollo se expresa en el grado de satisfacción de las necesidades esenciales de toda la población.
- Que la planeación debe partir de las necesidades esenciales de la población y, en función de estas determinar las metas de producción de bienes y servicios.

⁸³ Sofía Elena Meza Hernández, *La política social para la superación de la pobreza en México: el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2002-2004*. Tesis para optar el título de licenciatura en Ciencias Políticas y administración Pública. México. FCPS, UNAM.2005. p. 44

De acuerdo con las cifras oficiales en los inicios de la operación de COPLAMAR, existían 18 millones de mexicanos en pobreza extrema, los cuales representaban alrededor del 30% de la población total. En este tenor, se realizó en 1978 una investigación para determinar la distribución geográfica de la marginación. Se estratificaron los municipios de acuerdo con la satisfacción de los mínimos de bienestar comprendidos a partir de la educación, salud, alimentación y vivienda. Así, la marginación se calificó por primera vez como alta; media baja y baja; posteriormente se determinó por estado, región y zona. Cabe mencionar que los datos obtenidos estaban basados en las estadísticas municipales de 1970.⁸⁴

Este programa conceptualizaba a la pobreza como un problema de marginación que se traducía en desnutrición, insalubridad, mortalidad infantil, ignorancia, desempleo. En este tenor, las actividades del programa se llevaron a cabo a través de convenios con dependencias y entidades gubernamentales como: Comisión Federal de Electricidad (CFE), Comisión Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), Comisión Nacional de Zonas Áridas (CONAZA), Fideicomiso de Obras Sociales a Campesinos Cañeros de Escasos Recursos (FOISCER); Fideicomiso de la Palma (FIDEPAL); Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); Instituto Nacional Indigenista (INI); Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH); Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas; Secretaría de Educación Pública (SEP); Secretaría de Salud (SSA); Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS); asignándoles a cada una de ellas tareas específicas. En 1983 COPLAMAR concluyó su operación con una amplia infraestructura respaldada en 34 programas, atendiendo a 20 millones de habitantes en distintas zonas del país.⁸⁵

SAM: Sistema Alimentario Mexicano

Como parte de la estrategia para lograr la autosuficiencia alimentaria, en 1980 se anuncia la puesta en marcha del Sistema Alimentario Mexicano (SAM), con el fin de conseguir autosuficiencia de los granos básicos y alcanzar los mínimos

⁸⁴ Secretaría de la Presidencia, Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), México. 1983. p. 9-11

⁸⁵ *Ibid.* p. 47

nutricionales para la población más necesitada. La estrategia de este programa comprendía, incrementar la producción de alimentos básicos, hasta apoyos directos al consumo, pasando por el fortalecimiento de la industria de bienes de capital agroalimentario, el impulso a la investigación tecnológica de procesos y el enriquecimiento nutritivo de alimentos, con especial énfasis en las necesidades y posibilidades de la pequeña y mediana empresa.⁸⁶

El SAM establecía los siguientes objetivos:

- Compartir solidariamente el riesgo con los campesinos para alentar a los productores a utilizar insumos modernos y elevar la productividad de los recursos en las zonas de temporal;
- Inducir el cambio tecnológico para permitir el aprovechamiento del potencial productivo de la agricultura, la ganadería y la pesca;
- Impulsar la organización campesina y pesquera en entidades autónomas y multiactivas, a partir del ejido y la comunidad;
- Ampliar la frontera agrícola y fortalecer la capacidad productiva de los sectores agropecuario, forestal y pesquero;
- Promover agroindustrias integradas mediante esquemas de co-partición entre campesinos e industriales pesqueros, que permitieran reorientar la industria alimentaria hacia la producción de básicos con un mayor contenido nutricional;
- Promover y adecuar el proceso de comercialización y distribución para garantizar el acceso de la población objetivo a los productores de la Canasta Básica Recomendable en condiciones apropiadas de oportunidad, calidad y precio;
- Mejorar la situación nutricional de la población objetivo preferente, el reorientar los hábitos alimenticios distorsionados, mediante campañas de divulgación, así como promover mínimos de bienestar en materia de salud, educación y vivienda;
- Promover la participación de grupos sociales como campesinos, técnicos, empleados públicos, agrupaciones sindicales, empresarios y profesionistas, mediante una estrategia social basada en la

⁸⁶Banco Nacional de Comercio Exterior, Sector Agropecuario, en Revista Comercio Exterior, núm. 6, julio de 1980.

caracterización de interlocutores específicos, con el propósito de avanzar sus decisiones por medio del diálogo y el convencimiento.⁸⁷

Más allá de la excesiva retórica y proliferación compulsiva de programas, la estrategia de combate a la pobreza se finca en la atención dirigida a los marginados desde una perspectiva de producción y de subsidio al consumo, ambos intensivos en gasto público. En el siguiente cuadro se puede apreciar una comparativa de sus características de cada uno de los programas que se mencionan.

Primeros Programas focalizados	
Programa	Características
Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural: PIDER. 1973	-Orientación a resolver rezagos sociales y productivos en regiones específicas. -Objetivo lograr un desarrollo del sector rural, que permitiera aprovechar los recursos naturales y evitar el movimiento de la población de sus lugares de origen.
Programa de Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados: COPLAMAR. 1977	-Coordinar proyectos dirigidos a las zonas rurales marginadas, para que éstas pudieran acceder a contar con infraestructura material y recursos suficientes que permitieran rebasar las desventajas económicas y sociales de los diversos grupos en pobreza. -Estudiar y proponer la atención de las necesidades de las zonas deprimidas y los grupos marginados
Sistema Alimentario Mexicano: SAM. 1980	-Lograr la autosuficiencia alimentaria de los granos básicos y alcanzar los mínimos nutricionales para la población más necesitada. -Incrementar la producción de alimentos básicos, hasta apoyos directos al consumo, pasando por el fortalecimiento de la industria de bienes de capital agroalimentario, el impulso a la investigación tecnológica de procesos y el enriquecimiento nutritivo de alimentos, con especial énfasis en las necesidades y posibilidades de la pequeña y mediana empresa.

CUADRO 1. Primeros Programas Focalizados. 2016

⁸⁷ Casio Luiselli Fernández, "El Sistema Alimentario Mexicano", en Documentos de Trabajo para el Desarrollo Agroindustrial, núm. 6, SARH, 1981.

En suma, la política social de los gobiernos que se estudian en este apartado, se caracterizan por un intenso del gasto público, que adolece de la capacidad de crecer de manera sustentable; no obstante se incorporan las medidas asistenciales a través de políticas públicas para atender a ciertos sectores sociales de la población.

CAPÍTULO III. CRISIS DEL MODELO DE GESTIÓN DEL ESTADO PROPIETARIO Y REFORMA DEL ESTADO: 1982-1994

En el presente capítulo, se muestra que ante los cambios mundiales que agotaron al Estado de Bienestar, se alteran radicalmente viejos parámetros, perdiendo validez antiguas concepciones, por lo que se hace evidente la búsqueda de alternativas en torno al rediseño del Estado. En México, con un escenario de crisis económica, se emprende un proceso de Reforma del Estado bajo las premisas del modelo neoliberal, trayendo consigo cambios en la acción gubernamental para atender la pobreza de millones de mexicanos.

3.1. Ajuste estructural, hacia un nuevo paradigma: Miguel de la Madrid Hurtado

En la historia económica y política de México, el periodo presidencial de Miguel de la Madrid, se inscribe como el parteaguas de la transformación global del papel del Estado en la economía, se perfilan características esenciales que ya se venían gestando desde la década de los setentas: el neoliberalismo.

A nivel mundial, el centro del debate se situó en un escenario crítico sobre el funcionamiento y existencia del Estado, a raíz de una serie de sucesos que inició con la crisis financiera estatal y termina con el derrumbe de los regímenes comunistas. Se vivió el predominio de un discurso que identificaba al Estado, como un sistema político-administrativo y como un Estado autoritario e ineficiente. De tal manera que se convirtió en un discurso antiautoritario, antiestatal, que expresaba las voces que pedían el alejamiento del Estado de los asuntos sociales. Así, el Estado en su nuevo papel pasaba de tutelar y proveedor, a regulador y supervisor de la calidad de los servicios.

Cuando Miguel de la Madrid asume la Presidencia de la República en 1982, el país estaba en crisis económica, la economía se caracterizaba por: un déficit fiscal del sector público que llegó a 17.6%, como proporción del producto interno bruto; una tasa de inflación de casi 60.0%; y, un déficit en cuenta corriente que representó 4% del PIB. Estos indicadores, fueron el resultado de una compleja combinación de factores estructurales, tales como el agotamiento del modelo de crecimiento hacia adentro (apoyado en la sustitución de importaciones), el abandono de la sana y prudente disciplina fiscal, así como el creciente papel intervencionista del Estado en casi todas las actividades de la vida económica.⁸⁸

Al final de 1982, el gasto gubernamental superaba de manera dramática sus ingresos, se tienen cifras de que la deuda externa en 1970 estaba a menos de 2,000 millones de dólares y se disparó a más de 82,000 millones en ese momento. La caída de los precios del petróleo y el alza de las tasas de interés mundiales habrían sido factores desencadenantes de la crisis, pero no sus últimas causas.

Los resultados fueron devastadores para México: de 1983 a 1988 los salarios cayeron acumulativamente hasta el 49 %. El gasto social cayó en general el 33%, el gasto en salud bajó 23 % y en educación casi el 30 %. Los subsidios generalizados comenzaron a ser sustituidos por programas emergentes destinados a sectores definidos. Sólo alimentos como maíz, frijol, arroz y aceites comestibles, pudieron mantener subsidio general. La pobreza extrema creció del 13 % al 17 % del total de la población. Para finales de los ochenta, en cifras reconocidas internacionalmente, uno de cada cinco mexicanos vivía en condiciones de pobreza extrema.⁸⁹

El gobierno de Miguel de la Madrid creía que la crisis económica se debía también a factores estructurales, se señalaba que la estrategia de desarrollo basada en la sustitución de importaciones y el gran activismo económico por parte del Estado, era la causante de la crisis económica. Por lo que consideraba a la pobreza como protagonista indiscutible en los programas

⁸⁸ Leopoldo Solís, *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas*, México, FCE, 2000. p.388

⁸⁹ *Ibid.*

gubernamentales. En los primeros discursos de Miguel de la Madrid, las promesas de bienestar social merecieron la mayor importancia, y se mantuvo en el discurso a lo largo de todo el sexenio. Sin embargo, la prioridad real no estuvo en la atención directa a la pobreza, sino en la instrumentación de programas de ajuste estructural, caracterizados por: austeridad, estabilización, racionalización, liberación. En los hechos, es en ese momento que ocurrió una devaluación de la política social, guiada por la austeridad, siendo anunciada como un remedio temporal, que a la larga parece convertirse en la cura de un mal perpetuo.

Bajo este contexto, se planteó como primer objetivo de la política social el acceso de toda la población a un nivel básico de servicios. Para ello, el énfasis estaba en garantizar el acceso a través de la acción pública pero no presupone que los servicios se presten directamente por las instituciones públicas ni que en todos los casos sean gratuitos. De esta manera, la prestación de los servicios puede darse en muchas modalidades y por diversos agentes sociales o privados, sin descartar a las instituciones públicas. En este tenor, mientras que en el antiguo modelo, el Estado era el principal proveedor de las políticas sociales, en el nuevo modelo neoliberal, podría estar incluido, pero no necesariamente.

Detrás de esto se encuentra el pensamiento de Friedrich A. Von Hayek,⁹⁰ economista neoclásico perteneciente a la escuela de Viena que junto con Von Mises planteaban a Keynes como responsable del desorden económico, se trata del desmantelamiento de lo que se conoce como Estado benefactor, por medio del debilitamiento de sindicatos, cuestionamiento a la seguridad social y una creciente privatización y desregulación de la economía, “la teoría de Hayek es una teoría de la abstinencia, que considera que el ahorro es la única fuente de riqueza.”⁹¹ Bajo esta lógica, la reducción del gasto público es un elemento que permite tener una balanza de pagos equilibrada, de este modo se

⁹⁰ El economista austriaco Friedrich von Hayek se ha impuesto como fundamento ideológico del orden liberal. Su teoría del «Estado mínimo» se ha convertido en la religión del Partido Republicano de los Estados Unidos en oposición tanto al «New Deal» de los demócratas como al marxismo de los soviéticos. Su escuela, financiada por las fundaciones de las grandes transnacionales, se ha estructurado alrededor de la Sociedad del Monte Peregrino, ha obtenido siete veces el premio Nobel de Economía e inspiró a los gobiernos de Pinochet, Reagan y Thatcher.

⁹¹ Héctor Guillen, “El sexenio de crecimiento cero”, Ediciones Era, México 1990, p. 65.

promueven finanzas públicas sanas, así como se reduce la posibilidad de que el gobierno genere inflación, incluso entre los teóricos neoclásicos, hay quienes promueven finanzas públicas superavitarias, representando una ofensa en un país subdesarrollado y dependiente. El control de precios en la economía es fundamental ya que según la teoría neoclásica el origen del desequilibrio económico se encuentra en la inflación, la cual juega un papel determinante en la crisis; ya que si hay inflación, las tasas de interés suben y se generan desequilibrios en el tipo de cambio.

En este tenor, Miguel de la Madrid impulsa cambios significativos de orden constitucional, se modificaron los artículos 25, 26, 27, 28 y 115 de la Constitución Política de México. La base argumentativa se situaba en la crisis económica, que obligaba a hacer cambios estructurales conservando la intervención del Estado bajo una economía mixta. A la par de las reformas constitucionales que acotaron al Estado en la participación de la economía; se inicia un proceso de privatización (desincorporación) y descentralización del sector público. El proceso de desincorporación de empresas públicas tuvo como finalidad sanear las finanzas públicas. En términos generales, esta política permitió reducir de forma permanente el gasto corriente del gobierno federal, formando parte del proyecto integral de ajuste y estabilización económica. De las 1,155 entidades paraestatales que existían en 1982, al final del sexenio se había concluido la desincorporación de 595; 294 por liquidación o extinción, 72 por fusión, 25 por transferencia y 204 por venta. No obstante, aunque impresionante en términos relativos, la reducción en términos macroeconómicos no fue significativa. Las primeras empresas vendidas al sector privado (1985-1988) eran en su mayoría empresas medianamente rentables y operaban en mercados relativamente competitivos. Su traslado no requería cambios en leyes o reglamentos, la valuación de sus activos era sencilla y la adquisición no necesitaba grandes capitales. Alrededor de la mitad de las empresas incorporaban ya un porcentaje significativo de capital privado.

De diciembre de 1982 a agosto de 1988, fueron sometidas a desincorporación 722 entidades, a través de diversos procesos, siendo 260 de liquidación, 136 de extinción, 80 de fusión, 28 de transferencia y 218 de venta, los que sumados a las 48 desincorporaciones vía ley, suman un total de 770 entidades

paraestatales desincorporadas; esto representó 63% del total de las 1216 entidades que conformaban la administración paraestatal, quedando a finales de 1988 un total de 446 entidades paraestatales.⁹²

En este sexenio se puso fin al proteccionismo, así el modelo de sustitución de importaciones que caracterizó a México desde los años treinta fue remplazado por un modelo de economía abierta donde la participación del Estado en la economía se delimitó por un nuevo marco legal e institucional. Según las reglas del juego del nuevo modelo de desarrollo, la tendencia sería que la propiedad privada reemplace a la pública y la competencia ---incluida la proveniente del exterior--- remplace al proteccionismo. Se impulsó una reorientación como estrategia gubernamental, la cual tiende a incrementar el papel del mercado y los incentivos económicos, además de circunscribir la acción del Estado al establecimiento del marco legislativo y administrativo para que el sector privado genere empleo productivo y riqueza.

3.1.1. Programa Inmediato de Reordenación Económica 1982: PIRE

A partir del comienzo de los ochenta, el Estado mexicano da importancia a la formulación de los planes y programas para el combate a la pobreza, en el contexto de un presupuesto reducido, comprometido con la estructura de mercado, la deuda externa por la crisis del petróleo, por lo que se comienza a plantear la eficiencia del gasto público.

En diciembre de 1982 surge el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), que se implementa con apoyo del Fondo Monetario Internacional. Las políticas de ajuste de los programas de estabilización que el FMI obliga a adoptar, para tener acceso a los recursos financieros del propio Fondo o de la comunidad financiera internacional en general, son un paquete de recetas sobre devaluación monetaria, liberación de precios y contracción de la demanda. La sujeción del gobierno a las políticas del FMI fue inmediata, este organismo internacional se convierte en contralor del gobierno y supervisor de sus finanzas, incluso el presupuesto de egresos de 1983 fue discutido

⁹² Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Desincorporación de entidades paraestatales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 50.

previamente por los “expertos” del FMI con los asesores del gobierno de Miguel de la Madrid.⁹³

El PIRE estaba orientado a combatir los desajustes de corto plazo, establecía que las causas de los desequilibrios eran el déficit público y la sobrevaluación del tipo de cambio. Este programa contemplaba un tratamiento de choque en 1983, y dos años más de políticas graduales. Su estrategia de estabilización suponía una reducción drástica del déficit fiscal ---reducción de gastos y aumento de la recaudación--- para frenar la inflación y la devaluación del peso.

El propósito de este programa era el control de la demanda agregada y el restablecimiento gradual de la estabilidad de precios, por lo que el ajuste debía iniciar con el saneamiento de las finanzas públicas; ya se pensaba que el problema de origen era el mal manejo de las finanzas públicas, la grosura del sector público y el control de sus variables macro se consideraron medidas suficientes para restablecer la capacidad de crecimiento.

Los puntos programáticos eran los siguientes:

Primero. Disminución del crecimiento del gasto público. Se trataba de un presupuesto austero con ajuste estricto a los recursos financieros disponibles, que preserve los servicios públicos al nivel indispensable.

Segundo. Protección al empleo. Establecía programas especiales de trabajo productivo y socialmente útil en las zonas rurales deprimidas y en las áreas urbanas marginadas.

Tercero. Continuación de las obras en proceso con un criterio de selectividad. Señalaba un ritmo mayor a las inversiones de producción prioritaria e inmediata, disminuyendo las que no sean indispensables.

Cuarto. Reforzamiento de las normas que aseguren disciplina, adecuada programación, eficiencia y escrupulosa honradez en la ejecución del gasto público autorizado. La responsabilidad financiera será criterio primordial para vigilar y evaluar el desempeño de los funcionarios públicos.

⁹³ Rafael Castañeda, “Los presupuestos de 1983 se discutieron con expertos del Fondo”, Proceso, 4 de julio de 1983, núm. 348. pp. 16-19

Quinto. Protección y estímulo a los programas de producción, importación y distribución de alimentos básicos para la alimentación del pueblo.

Sexto. Aumento de los ingresos públicos para frenar el desmedido crecimiento del déficit y el consecuente aumento desproporcionado de la deuda pública.

Séptimo. Canalización del crédito a las prioridades del desarrollo nacional evitando especulación o desviación de recursos a financiamientos no justificados para la producción, procesamiento, distribución y consumo de los bienes y servicios que requieren los consumos mayoritarios y el interés de la nación.

Octavo. Reivindicación del mercado cambiario bajo la autoridad y soberanía monetaria del Estado. Se ajustarían los mecanismos del control de cambios para llegar a un sistema realista y funcional, que reconozca la realidad de operación de la economía mexicana.

Noveno. Restructuración de la administración pública federal para que actúe con eficacia y agilidad. Se rectificaría lo que no ha funcionado, llevando a cabo las innovaciones indispensables y, sujetando el aparato público a la previsión, al orden y a la más estricta responsabilidad de los funcionarios.

Décimo. Actuación bajo el principio de rectoría del Estado y dentro del régimen de economía mixta que consagra la Constitución General de la República. Para afirmar y seguir estos principios, se señala el impulso de reformas y adiciones de contenido económico a la Constitución de la República.⁹⁴

Durante la primera fase del PIRE se aplicó un tratamiento que incluyó devaluación del tipo de cambio y disminución del déficit público. El propósito era lograr estabilidad de precios y financiera, a la vez que evitar la especulación cambiaria. Como resultado del programa se logró controlar el déficit fiscal, pero la sola medida no tuvo los efectos esperados. La contracción económica fue de 4.2% y la inflación se sostuvo a niveles altos (80%9. En términos per cápita, la pérdida fue de 6.3% la caída más severa desde la Gran

⁹⁴ Programa Inmediato de Reordenación Económica. Puntos Programáticos. http://www.aleph.org.mx/jspui/bitstream/56789/6154/1/DOCT2065328_ARTICULO_25.PDF

Depresión.⁹⁵ Asimismo, se continuó con la contratación de deuda de corto plazo para no incumplir en el pago de intereses al exterior, por lo que en 1985 se presenta una crisis de la balanza de pagos con la que queda clara la insuficiencia de las medidas estabilizadoras. No obstante, el problema central del PIRE fue la naturaleza contradictoria de sus objetivos, ya que se subestimó la tensión que se crea entre la reducción del déficit fiscal y la eliminación de la distorsión de los precios relativos –incluidos el tipo de cambio- así como el control de la inflación.⁹⁶ La evidencia muestra que en el caso de los bienes y servicios públicos, la reducción de subsidios para aumentar los ingresos públicos tuvo también un efecto inflacionario directo. Independientemente de que los objetivos del PIRE eran razonables, los instrumentos no lo fueron tanto: recortar subsidios aumentó la inflación, mayores tasas de interés, crecimiento del costo del crédito interno.⁹⁷

La deuda externa total aumentó de 74,900 millones de dólares en 1981 a 101,000 en 1986, representando un promedio anual de 61.8% del PIB. En ese lapso la renegociación de la deuda externa se orientó a lograr que su servicio no obstaculizara las posibilidades de crecimiento.

3.1.2. Pacto de Solidaridad Económica 1987: PSE

La inflación llegó a 105.7% en 1986 y la caída del producto fue de -3.8%, lo que obligó a replantear las posibilidades de estabilización económica, el gobierno tuvo que firmar una nueva carta de intención con el FMI, el 22 de julio de 1986 en la que se comprometía a promover el crecimiento económico a largo plazo, controlar la inflación, finanzas públicas sanas y mayor financiamiento al sector privado así como la utilización del déficit operacional, una política monetaria completamente basada en el control de la oferta, la flexibilización de la tasa de interés y del tipo de cambio, privatización vía venta, fusión o liquidación de empresas no prioritarias y no estratégicas, además la creación del Programa

⁹⁵ Enrique Cárdenas, *La política económica de México: 1950-199*. México. El Colegio de México, 1996. p. 126

⁹⁶ *Ibid*, p. 59

⁹⁷ Armen Kouryoumdjian, "The Miguel de la Madrid Sexenio: ¿Mayor reforms or foundation for Disaster?" en George Phillip, (ed) *The Mexican Economy*, London, Routledge, 1988. pp. 78-93.

de Aliento y Crecimiento (PAC) que planteaba la indexación total de la economía.⁹⁸

Las fluctuaciones económicas del sexenio de Miguel de la Madrid se hicieron evidentes a lo que señalaban los modelos macroeconómicos desde los años setenta: una economía cerrada es siempre más vulnerable ante choques externos del precio internacional del crédito y presión en el tipo de cambio. Es entonces que las medidas tomadas se muestran como insuficientes, se inician reformas más profundas que modificarían el papel del Estado en el modelo de desarrollo y en la economía se plantea un esquema arancelario más moderno, se firma el Protocolo de Adhesión del GATT en 1986, y el 15 de diciembre de 1987 se firma el Pacto de Solidaridad Económica (PSE) que abarcó dos etapas, la primera desde su firma hasta febrero de 1988 y, la segunda hasta después del sexenio de Miguel de la Madrid, este pacto se trataba de una concertación dentro de la sociedad mexicana, con miras a mantener la estabilidad de precios, el salario y el tipo de cambio, corrigiendo desequilibrios y generando consensos.⁹⁹

El objetivo del Pacto de Solidaridad Económica, según explicó Carlos Salinas, (en aquel entonces Secretario de Programación y Presupuesto) era "consolidar el abatimiento definitivo de la inflación", que parece ya controlada en cifras en tomo al 2% mensual. Una vez conseguido eso, según el presidente, se elevará el ritmo de inversión en infraestructura y se intentará acabar el año 1989 con los índices de crecimiento apuntando hacia arriba." Sus principales lineamientos fueron saneamiento de las finanzas públicas, restricción crediticia, fijación virtual del tipo de cambio, apertura comercial y concertación social.¹⁰⁰

Por lo que los representantes de los sectores campesino, obrero y empresarial se comprometieron a:

- Disminuir el gasto público.
- Ajustar salarios, precios y tarifas del sector público.
- Devaluar la moneda en un 22 por ciento.

⁹⁸ Irma Chávez, "Las cartas de intención y las políticas de estabilización y ajuste estructural de México: 1982-1994", IIE- UNAM. México, D.F, 1996. PDF), *The Mexican Economy*, London, Routledge, 1988, pp. 78-93.

⁹⁹ Héctor Guillen. "El sexenio de crecimiento cero", Ediciones Era, México 1990, p. 65.

¹⁰⁰ Leopoldo Solís, *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas*. *Op.Cit.* p. 365

- Realizar ajustes en la paridad cambiaria.

Este nuevo Pacto, cabe señalar que no contó con financiamiento externo, ya que el Fondo Monetario Internacional y la Banca Internacional no confiaban en el éxito que pudiera tener, sin embargo el PSE logró resultados satisfactorios para la economía mexicana.

México tomo como marco de referencia los planes australes y cruzados de Argentina y Brasil, que se debieron principalmente a los ajustes fiscales incompletos, a los cambios en las instituciones que crearon la inercia en los precios, a la expansión excesiva de la demanda agregada por arriba de los límites sostenibles por la restricción del ahorro interno y a los precios relativos inadecuados. Por lo que México mantuvo la política monetaria y fiscal restringida desde el inicio del programa. Además, el gobierno cumplió con los compromisos hechos, manteniendo la pauta de los salarios y de los precios fundamentales muy cerca de las metas establecidas.

Se puede decir que los resultados del PSE fueron positivos, pues se logró estabilizar la economía del país, se controló la inflación bajándola de 159.2 por ciento en 1987, a 51.7 por ciento en 1988, las tasas de interés bancarias también empezaron a bajar y el crecimiento económico se restableció luego de que en 1986 tuviera una disminución del 3.8 por ciento. Para 1987 el crecimiento fue del 1.7 por ciento y en 1988 del 1.3 por ciento, que a pesar de ser un crecimiento mínimo vislumbró signos de recuperación en la economía mexicana. Asimismo, se dio certidumbre al tipo de cambio, a los salarios y a los precios, y logró recuperar la confianza de la sociedad con respecto a la política económica.

La primera etapa se dio en diciembre de 1987 al subir la electricidad y el combustible en un 84 por ciento y el gas natural en un 85 por ciento. En esta etapa se dio un incremento inmediato al salario del 15 por ciento. La segunda, se dio en febrero de 1988. Los salarios tuvieron un aumento del tres por ciento a partir de marzo. La tercera, inició en marzo de 1988, donde se mantuvieron congelados los precios, tarifas, salarios y el tipo de cambio establecidos el 29 de febrero. La etapa cuatro, comenzó en mayo de 1988, donde permanecieron

congelados los precios, tarifas, salarios y el tipo de cambio establecidos el 29 de febrero. La quinta arrancó en agosto de 1988 manteniendo las mismas circunstancias que la cuarta y tercera fase. De esta forma a partir de 1987 se empezó la reactivación económica con la implementación del PSE, con la estabilización del ritmo inflacionario y el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) sostenido para 1988.¹⁰¹ Asimismo, el nuevo pacto preveía un deslizamiento del tipo de cambio respecto al dólar. La liberalización comercial y la reducción de las actividades empresariales del sector público (privatización) son las primeras medidas conducentes a un modelo de desarrollo completamente distinto a partir del cual las relaciones del Estado con el mercado se modificarían sustancialmente.

3.2. Reforma del Estado: Carlos Salinas de Gortari

El concepto de Reforma del Estado, se sitúa en un amplio debate, adopta concepciones diferentes en los países latinoamericanos, sin embargo su connotación radica en la revaluación del sector privado y el acotamiento del papel del Estado en la economía. Para algunos autores, como Claus Offe se refiere a la respuesta de la crisis de legitimidad de los estados capitalistas; para otros, es el fruto de la imposición internacional de un nuevo paradigma económico de derecha que tutela intereses comerciales del capitalismo avanzado que ha agotado su cuota de mercado en los países en desarrollo y amenaza con invadir los mercados emergentes y extraer de ellos bienes primarios y secundarios a precios bajos.¹⁰²

Por su parte, Michel Crozier adopta el concepto de Estado Modesto, que es un punto intermedio la visión estatista y la libertaria (Estado mínimo), que representan los extremos del planteamiento anterior del Estado benefactor. Este sociólogo francés, señala que el Estado de modernidad es necesariamente uno acotado, respetuoso de la libertad individual en los planos económico y político. Las dos revoluciones de las sociedades posindustriales: la del empleo y la de las costumbres, obligan al Estado a prescindir de su arrogancia transformadora y orientadora ante procesos sociales irreversibles;

¹⁰¹ Historia de México, *Op. Cit* en: <http://www.migueldelamadridhurtado.com/pacto.html> (consultado 27-07-14)

¹⁰² Claudia Maldonado Trujillo. *Op. Cit.* p. 120

por lo que surge la creciente complejidad social y la autonomía individual. Entonces, para Crozier a la idea del Estado propietario subyacía una visión patrimonial centralizadora ---propiedad es poder--- que es atávica frente a los cambios económicos contemporáneos; por otro lado, el Estado modesto, reclama la sustitución de un Estado agente de la modernidad, debiendo perder la arrogante e ingenua pretensión de transformar a la sociedad a voluntad, aceptar la incertidumbre y reconocer que en una sociedad democrática es lo que la ciudadanía quiere que se haga y no al revés.¹⁰³

El concepto de Reforma del Estado, señala José Juan Sánchez González que tiene tres acepciones básicas: 1) por su posición (económica, política, social, administrativa y jurídica); 2) por sus propósitos: como modernización, como inserción en la globalización mundial; como vigencia del Estado de derecho, como adelgazamiento del gobierno; como cambio en la gestión gubernamental; como transición democrática; como liberalización económica y política y como ajuste estructural y 3) por su enfoque: neoinstitucionalista, neoliberal, neointervencionista. El autor nos dice que esta agrupación permite apreciar el grado de complejidad en el uso, enfoques e interpretaciones de la Reforma del Estado, así como las implicaciones y limitaciones que esto implica.¹⁰⁴

Se aprecia que la Reforma del Estado ha sido un proceso complejo, multidimensional, que no puede ser entendida correctamente si es vista únicamente, como un desmantelamiento o achicamiento estatal por la presión de tener que sanear las finanzas públicas. El estímulo inmediato para iniciar y acelerar la Reforma del Estado mexicano proviene, sin duda, de su pesado déficit fiscal, pero también es producto del déficit del consenso político que provocó la crisis entre varios sectores sociales y regiones del país. Así, la Reforma del Estado para los gobernantes implica una tarea compleja.¹⁰⁵

Para efectos de esta investigación, el cambio paradigmático de la concepción de la política social en el combate a la pobreza en el contexto del Estado propietario-asistencial al Estado mínimo-neoliberal, se sitúa como factor clave

¹⁰³ Michel Crozier, *Estado moderno, Estado modesto.*, México, FCE, 1989.

¹⁰⁴ José Juan Sánchez González, *Administración Pública y Reforma del Estado en México.* México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1998. p. 44

¹⁰⁵ *Ibid.* p. 41

del fin del mito de que el Estado es un instrumento para transformar a la sociedad y un agente privilegiado de la modernización. La Reforma del Estado en México fue llevada a cabo en dos períodos, tanto en el de Miguel de la Madrid (1982-1988), como el de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994).

La apertura económica y redimensionamiento del sector público son las piedras angulares de la nueva estrategia, cuyas principales líneas de acción son la reforma fiscal, la privatización de empresas públicas, la liberalización financiera, liberalización comercial, la desregulación industrial, la liberalización de los precios y la apertura económica. Lo fundamental en este periodo, es el cambio en la función social de bienestar que se infiere a partir de la contracción estatal del terreno económico.

Ante las crisis fiscales recurrentes del gobierno de Miguel de la Madrid y, ante el desgaste de un sistema político en declive, impregnado de desconfianza generalizada en las elecciones de 1988, así como el descontento social; uno de los propósitos del gobierno de Carlos Salinas fue el de ganar legitimidad a través de la gestión pública. Lo anterior se basó en dos procesos que transformaron radicalmente el campo de la administración pública: el redimensionamiento y la Reforma del Estado. En primer momento, se sustentó principalmente en razones administrativas de saneamiento de las finanzas públicas y, parcialmente, en razones político ideológicas acerca de la necesidad de repensar el sentido y ámbito de la acción estatal. En segundo lugar, se replanteó la función del Estado y modificó su patrón de rectoría, poniendo fin al Estado interventor, propietario y empresario, con base en el argumento de que el crecimiento exagerado de sus empresas y ámbitos de acción había terminado por enclaustrar administrativa y financieramente al Estado, llevándolo, en consecuencia, a incumplir funciones básicas, sobre todo las sociales, asignadas por la Constitución de 1917.

El proyecto de Reforma del Estado durante el periodo salinista tuvo como principal premisa que “un Estado propietario no es el más justo”. Esta idea llevó al régimen a desarrollar una política de reforma basada en la reforma económica y la reforma política. En el plano político, el reformismo electoral (1989/90; 1993, 1994 y con Ernesto Zedillo en 1996) que respondió al proceso

de apertura política situado por el control político y conflictos sociales que se venían suscitando desde los años setentas.¹⁰⁶ Y que su triunfo cuestionado, se ubica en las elecciones federales de 1988 siendo las primeras que se distinguieron por ser competidas y de provocar un ambiente sociopolítico de euforia en contra del gobierno priísta, además de generar grandes protestas por graves irregularidades en el proceso electoral, quedando la legitimidad de la Presidencia de la República en entredicho.

Las reformas que se emprendieron se ubican en dimensiones interdependientes que, para fines de análisis, pueden distinguirse en: reformas en la organización del gobierno federal, en el patrón y ámbito de gobierno y administración. Este grupo de reformas continuaron con las políticas emprendidas por el presidente Miguel de la Madrid, de reducir el tamaño del aparato estatal mediante la fusión, liquidación y privatización, e indujeron cambios en la manera de realizar las funciones económicas y sociales del Estado a través de desregulaciones, concesiones y contrataciones de servicios públicos, focalización de los subsidios; así como medidas de cooperación entre el gobierno y la sociedad en el cumplimiento de la función pública. Las reformas a la Constitución Política rediseñaron el ámbito de lo público y lo privado del Estado y del mercado, con el objetivo de construir la nueva economía política nacional.

Se emprendieron reformas en el modelo de desarrollo que dieron paso a la liberalización, apertura y globalización económica y reubicaron el papel del Estado en el nuevo patrón productivo y distributivo. En el discurso surgieron y se argumentaron nuevas ideas y expectativas sobre la función del Estado y el criterio de legitimidad del gobierno.

En reformas en materia de modernización de la administración pública se pueden agrupar en los siguientes puntos:

¹⁰⁶ Se destaca el reformismo electoral, basado en la construcción de un nuevo diseño institucional creado por las reformas electorales pactadas y consensadas en la década de los noventas. Donde, el cambio institucional se dirige a impactar en la crisis de confianza y credibilidad en las elecciones, para darle certeza, legalidad, imparcialidad y objetividad a los procesos electorales creando a un órgano especializado con características distintas al que se tenía con la Comisión Federal Electoral, pasando a la constitución de un nuevo órgano electoral: Instituto Federal Electoral (IFE).

1. Desincorporación de las empresas públicas. El proceso de desincorporación llevó de manera clara el proceso de redimensionamiento del Estado a su concepto político institucional. Para diciembre de 1988 existían 618 entidades paraestatales y al final de 1993 el gobierno ya sólo administraba 258, de las cuales 48 estaban en proceso de desincorporación, mientras que de las 210 restantes, 70 eran empresas públicas, 38 bancos de desarrollo y fideicomisos de fomento y 102 instituciones de servicio. Otras desincorporaciones importantes fueron las de Teléfonos de México (Telmex), empresa en la que también se abrió después de 30 años, a la participación mayoritaria de capital privado; y la desincorporación de las 18 instituciones de banca múltiple que existían en 1990.

2. Reestructuración administrativa. Las acciones en materia de reestructuración administrativa implicaron el reordenamiento interno de algunas dependencias, la fusión de secretarías y modernización de los sistemas administrativos. Así, se realizó un proceso de modernización de Petróleos Mexicanos (PEMEX) y de las empresas públicas del sector energético, que consistió en modificaciones al marco jurídico y a la estructura administrativa.

3. Gobierno de políticas focalizadas. El gasto gubernamental focalizado se basó en un enfoque microeconómico como estrategia para atacar las demandas sociales. Fueron diseñadas e instrumentadas diversas políticas bajo este enfoque: Procampo, Pronasol y el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR).

El conjunto de reformas obedecieron al consenso internacional mayoritario del decenio de 1980 que, ante la crisis (fiscal, administrativa, política) del Estado revalorizó la eficiencia de los mercados y de la libre iniciativa de los individuos, a la vez que reconceptualizó la función pública y social del Estado, redimensionándola e innovando su acción instrumental.¹⁰⁷

La Reforma del Estado en sí, como ya se mencionó es una categoría que hace referencia a cambios en su estructura estatal, y su relación con el mercado y la sociedad. De esta forma, se vira a la concepción del Estado liberal, la reivindicación del mercado como epicentro de la interacción social y la

¹⁰⁷ Luis F. Aguilar Villanueva, "Reformas y retos de la administración pública mexicana (1988-1994)", Foro Internacional, vol. XXXVI, núm. 1-2, enero-junio, 1996, p. 188.

contracción simbólica, además de organizativa de la figura gubernamental. En este sentido, la nueva concepción del bienestar social implica una dimensión económica del reformismo, donde el modelo de desarrollo deja de ser una función directa del activismo social, lo que constituye un cambio paradigmático en el modelo de desarrollo: se modifican los objetivos, los instrumentos y el ámbito de intervención del Estado en el proceso del desarrollo económico.

3.3. Rediseñando al Estado: contexto y orígenes de PRONASOL.

La dirección de la transformación del Estado mexicano era evidente, el modelo neoliberal que tiene su aplicación formal a partir del viraje que se da en el sexenio de Miguel de la Madrid, los estragos de la política económica monetarista agotaron la figura del Estado benefactor. Con el cambio del modelo de desarrollo y de las condiciones del mercado mundial, a la par modificaron tanto el discurso político como las instituciones.

Las condiciones políticas, económicas y sociales no eran favorables cuando asumió la presidencia de la República Carlos Salinas de Gortari, en este contexto su gobierno adoptó medidas necesarias para reorientar la política social, a través de la instauración del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) 1988-1994.

3.3.1. El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)

El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), nace en el marco de una crisis de legitimidad gubernamental, en un generalizado descontento social por el deterioro de la economía y el bienestar familiar. Se trata de una apuesta de combate a la pobreza a partir de la creación de capital social. Este concepto no es una relación entre individuos atomizados sino entre individuos socializados que se identifican con una colectividad. También se considera como un activo que influye en los actores económicos para que interactúen entre ellos, a través de relaciones basadas en la confianza y la reciprocidad; disminuyendo los costos de transacción, permitiendo acciones cooperativas que benefician a la sociedad.

La idea de capital social es similar a la relación de capital, permite corregir la visión un tanto simple del mercado como competencia entre individuos aislados. El enraizamiento de las relaciones económicas en las relaciones sociales encuentra en el capital social un modo de reducir los costos de transacción. Las relaciones de confianza y cooperación, ayudan a superar problemas de información y transparencia, facilitando la ejecución de acuerdos¹⁰⁸

Desde principios del siglo pasado, la antropología y la sociología han desarrollado propuestas conceptuales sobre la existencia de activos tangibles e intangibles que impulsan acciones concretas. Este concepto es retomado desde las posturas conservadoras, que tienen por objeto mantener el status quo, por medio de la preservación de estructuras tradicionales, hasta las corrientes más progresistas que ven en este recurso, un medio para implementar estrategias de superación de la pobreza.¹⁰⁹ Asimismo, la noción del capital social, se establece en el marco de la pobreza a la que se extrae o infiere una solución del problema correspondiente a la demanda de bienestar social.

En este contexto resulta evidente que la implementación de este programa, es una propuesta de política pública, con un marcado énfasis en los efectos multiplicadores de la participación social y la interacción comunitaria es importante porque refleja un posicionamiento funcional del Estado frente a los pobres; así el capital social representa una herramienta útil para entender y explicar la lógica interna del programa en tanto respuesta funcional del Estado mexicano ante la pobreza, que fundamenta la orientación de la política social.

A principios del sexenio de Carlos Salinas de Gortari, la legitimidad del gobierno federal priista estaba bastante cuestionado, había una polarización política en cuanto a los resultados electorales y prevalecía la desestabilización económica. En estas circunstancias, el reto gubernamental residía espacialmente en la

¹⁰⁸ Norbert Lechner, "Desafíos de un desarrollo humano: individualización y capital social", en Kliksberg, Bernardo y Tomassini (compiladores), *Capital social y cultura: claves estratégicas para el Desarrollo*. México, Banco Interamericano de Desarrollo, Fundación Felipe Herrera, Universidad de Maryland, Fondo de Cultura Económica, 2000. pp .116,117

¹⁰⁹ Miguel Ángel Márquez, *Capital Social y Desarrollo Comunitario*. Tesis doctoral. México. UNAM. 2011.

legitimación de la presidencia de la República, por ello la idea de la participación social del Pronasol, fue una estrategia que se desprende de la percepción de que el Estado interventor inhibía y asfixiaba la iniciativa social.

La teoría del capital social, señala que es un atributo de la estructura social donde la persona se encuentra inmersa y beneficia a todos. Existe un amplio reconocimiento de que los individuos y las colectividades, manejan recursos intangibles que son “capitales” en el sentido general de activos, cuya movilización permite lograr mejores resultados en emprendimientos y estrategias de lo que habría sido posible en su ausencia.¹¹⁰

En este sentido, como se ha visto la adopción de un nuevo modelo de desarrollo está detrás del cambio paradigmático del papel del Estado en la economía y de éste deriva una comprensión distinta de la pobreza y por ende de las políticas públicas para combatirla.

La característica fundamental de este cambio es el reconocimiento de la centralidad del mercado en la asignación de recursos sociales, por lo que el crecimiento económico es ya una responsabilidad de la iniciativa individual en un marco de condiciones mínimas aseguradas por el Estado (seguridad jurídica y previsibilidad de la política económica). La lógica del discurso del Pronasol es la responsabilidad pública por el bienestar de la población todavía se sostiene; en este contexto el cambio que se plantea está en la esfera de los instrumentos y el tipo de Estado reconocidos como válidos para asegurar la provisión básica del bienestar: el piso social.¹¹¹

El Pronasol se crea a través de un Acuerdo del presidente de la República, donde crea la Comisión del Programa de Solidaridad, ello exigía abrir espacios de concertación que encauzaran el esfuerzo creativo de las comunidades y los grupos sociales en la definición, ejecución de las acciones y programa de gobierno. Esta Comisión, sería el “órgano de coordinación y definición de las políticas, estrategias y acciones, que en el ámbito de la administración pública se emprendan para combatir los bajos niveles de vida, de pobreza.” Sería presidida por el titular del Poder Ejecutivo Federal, y se integraría de manera

¹¹⁰ *Ibid*, p. 19

¹¹¹ Claudia Maldonado Trujillo, *Op. Cit.* p. 153

permanente con los titulares de las dependencias y entidades federales que conforme a sus atribuciones tuvieran relación con la atención de necesidades básicas de la población.

La Comisión contaba con un Consejo Consultivo formado por representantes de las dependencias y entidades integrantes de la misma; por representantes de núcleos indígenas, campesinos y grupos populares; por especialistas de reconocido prestigio en el campo de las ciencias sociales vinculados con el objeto y funciones de la propia Comisión; y por representantes de los sectores social y privado. Trabajaría en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, y para el desempeño de sus funciones contaría con un coordinador general designado por el titular del Ejecutivo Federal. La Coordinación General participaría en el establecimiento de las bases para la firma de los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD) acuerdos que el presidente suscribiría con cada uno de los gobernadores de los estados para formalizar los compromisos conjuntos de inversión, y en los cuales se incluiría a partir de ese momento un apartado referente a la Solidaridad.

La Coordinación General y la Unidad Responsable del Programa surgen de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (pertenecientes a la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto, SPP) y el apoyo institucional en los estados lo proporcionarían las delegaciones regionales de la misma Secretaría; lo que implicó, al menos en ese primer momento, no crear estructuras burocráticas nuevas. Así, el reto de este programa estaba en su método de formulación y ejecución; se parte del principio de la existencia de una sociedad madura; una sociedad más preparada para actuar organizadamente en las acciones que se realicen en su propio beneficio. Al apoyarse en la activa participación social que se presenta para proyectos específicos, el sector público podrá lograr en su funcionamiento y formas de trabajo que lo acercaran a los ciudadanos. Se trataba de lograr, una más estrecha y efectiva articulación entre gobierno y sociedad en la que se complementen sus acciones en la búsqueda de un propósito común.¹¹²

¹¹² Carlos Rojas Gutiérrez, El Programa Nacional de Solidaridad. Pdf. En <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/74/pr/pr7.pdf> (consultado 29-07-14)

Para eficientizar la implementación, se proponía como eje conductor la concertación, lo que implicaba “la delimitación de competencias entre lo que le corresponde hacer al Estado y lo que le toca a la comunidad”. Partía del diverso entorno social en que viven los distintos núcleos de la población y por ello, sus problemas son de diferentes magnitudes y naturaleza, reconociendo que la solución a los mismos deberían concordar con las características propias de cada grupo. Se buscaba que las propuestas surgieran de la misma población, qué señalaran cuáles eran sus necesidades más apremiantes y la forma cómo se responsabilizarían en la ejecución de las acciones que se llevaran a cabo para el mejoramiento de sus niveles de vida.¹¹³

El Pronasol se definió como una nueva política social, basada en una gestión ciudadanizada, diversificada y autónoma de las necesidades y demandas de la población marginada. Los objetivos se fundamentaron bajo los siguientes criterios: a) la erradicación de la pobreza extrema y la lucha contra la desigualdad de los grandes grupos sociales no es una tarea exclusiva del Estado, sino de la sociedad en su conjunto; 2) movilizar a la nación en un trabajo conjunto bajo la promoción de una cultura de solidaridad y participación social de los mexicanos. Estos dos supuestos se basaron en la idea de que las acciones de bienestar no son sustitutos del trabajo productivo de los grupos más favorecidos, sino detonantes de un proceso hacia la autosuficiencia de los grupos en la generación de satisfactores.

Bajo estos planteamientos, este Programa fue considerado como innovador toda vez que el gobierno deja de ser la fuente de bienestar social y pasa a ser la agencia que provee los medios para que la población más pobre, se procuren el bienestar individualmente.

El Programa de Solidaridad intentó afianzar las experiencias de los programas antecesores a través de la operación de una política de combate a la pobreza dirigida a campesinos, indígenas y colonos urbano-populares en tres vertientes:

1. Solidaridad para el bienestar social; se incluyeron programas de fomento a la educación y apoyo a la infraestructura educativa, se introdujeron servicios

¹¹³ *Ibid.*

(electrificación rural y urbana, agua potable, alcantarillado), de apoyo el fomento a la vivienda y tenencia de la tierra, alimentación, abasto y salud.

2. Solidaridad para la producción; se crearon fondos como: Fondo de Solidaridad para la Producción; Fondo Nacional para el Apoyo de Empresas en Solidaridad (FONAES), Fondos de Mujeres en Solidaridad; Programa de apoyo a Cafeticultores, etc.

3. Solidaridad para el desarrollo regional; se crearon los Fondos Municipales de Solidaridad, ya que con ellos se apoyaba a los municipios en la dotación de infraestructura carretera y caminos en comunidades pobres.

La innovación fundamental del Pronasol fue su método de trabajo, que consistió principalmente en la organización de la comunidad para participar en algún programa. De esta manera, los Fondos operaban cuando las demandas de la comunidad eran presentadas por los comités de solidaridad. Abarcó los aspectos de salud, educación, nutrición, vivienda, empleo, infraestructura y algunos proyectos productivos enfocados a la población que padecía pobreza extrema.

Se reorientaron los recursos de la política social, revirtiendo las tendencias de las asignaciones al gasto social. El presupuesto para la salud, educación y desarrollo urbano, solidaridad y abasto social aumentaron en 1989, de un 6.6% respecto al PIB, a 10.2% en 1994. En 1993, el gasto social habría crecido 78% en términos reales, respecto al inicio del sexenio. Al inicio del programa tuvo un gasto neto total del 1.1.% y se le asignaron aumentos anuales aproximados del 36%.¹¹⁴

Asimismo, cabe destacar la creación de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en 1992, que concretó en una sola dependencia del Poder Ejecutivo para concretar la responsabilidad de las diversas áreas sociales para desarrollar las tareas de formular, conducir y evaluar la política de desarrollo social, regional y urbana, con la participación de los gobiernos federal, estatal y municipal. El gobierno federal a través de la SEDESOL empezó a designar

¹¹⁴ José Luis Méndez. "La reforma del Estado en México: Alcances y límites". En: Gestión y Política Pública. Centro de Investigación y Docencia Económicas. Vol. III. Núm. I. México. 1994. p. 193.

recursos a los estados y municipios, principalmente a través del Ramo 26 que consideraba de manera total al Pronasol con metas globales para que de manera explícita éstos contribuyeran a lograr las metas trazadas, buscando siempre dar respuesta a las zonas más desprotegidas de acuerdo a las demandas que eran planteadas en los diversos Comités de Solidaridad y en las Delegaciones Estatales de la SEDESOL.

El Programa Nacional de Solidaridad contemplaba la construcción y ampliación de infraestructura física, el aumento en la cobertura (volumen de población y número de servicios) y la incorporación de más municipios a la cobertura del IMSS. La labor de Pronasol, dominada por el pragmatismo, consistió por un lado en dar apoyo a programas ya existentes que funcionaban en otras dependencias gubernamentales y, por otro, en realizar pequeñas obras y acciones mediante los Convenios Únicos de Desarrollo firmados con los gobiernos de los estados.¹¹⁵

A través de distintos programas como: “Escuela digna”; “Programa de Caficultores” y “Fondo de Solidaridad para la Producción”, se instalaron Comités de Solidaridad; éstos se iban instalando donde hubiera necesidad de acceder a los recursos del Pronasol; no había uniformidad en sus características y funcionamiento, tales comités adquirirían la forma y estructura que mejor respondiera a las particularidades de cada región o localidad, lo único era que sus miembros fueran elegidos por el ejercicio de la democracia directa. Una vez surgida la figura del Comité de Solidaridad, estas organizaciones se multiplicaron de manera exponencial al ser impuestas como los únicos interlocutores por parte de las autoridades gubernamentales del Programa, ya que formar uno era requisito ineludible para poder acceder a los recursos gubernamentales.

Este Programa tuvo como objetivos: coordinar y supervisar las acciones de alivio de la pobreza en México; mejorar las condiciones de vida de los grupos campesinos, indígenas y colonos populares; promover el desarrollo regional equilibrado, creando las condiciones para el mejoramiento productivo de los

¹¹⁵ Luis F. Aguilar Villanueva. “Solidaridad: tres puntos de vista”. En: Solidaridad a debate. Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. México. 1991. pp. 132-133

niveles de vida de la población; promover y fortalecer la participación y la gestión de organismos sociales y las autoridades locales; y constituir a la “solidaridad” de una forma permanente de convivencia y relación de los mexicanos y en un vehículo de concertación entre el Estado y la sociedad civil.

Independientemente de que el Pronasol se orientó el fortalecimiento de los gobiernos locales con la designación directa de los recursos a través de los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD) a partir de 1989, y posteriormente denominados Convenios de Desarrollo Social (CDS) para el periodo 1992-1994, la centralización operativa del programa implicó un detrimento en la autonomía local en el diseño de sus mecanismos de competencia exclusivamente local, ya que se gestionaban recursos para la concreción de sus programas de gobierno a partir de los convenios que se suscribían entre el gobierno del estado y el ayuntamiento, como lo eran el Programa de Inversión Social (PIE) y posteriormente los Comités de Desarrollo Estatal y Municipal (CODEM).¹¹⁶

En un balance general, dicho Programa al final ya no era el instrumento que el gobierno creó para emprender una lucha frontal contra la pobreza extrema, sino que se había convertido para el gobierno en la ingeniería político-institucional que racionalizaba la demanda, planificaba el gasto, lo multiplicaba con la colaboración comunitaria y permitió una ampliación de la cobertura de la política social al margen del sistema corporativo.

Pronasol es una de las propuestas de política pública más polémicas de la historia reciente, hoy se sabe con certeza que no logró su objetivo formal: la reducción de la pobreza y la creación de un piso social básico que permitiera transitar a la modernidad económica, social y política del siglo XXI; también es de conocimiento que se utilizó selectivamente para la legitimación del gobierno, la manipulación electoral, la cooptación de líderes de izquierda, la sustitución funcional de la burocracia y la estructura del PRI. No obstante, su aplicación de 1989-1994, se adjudicó una nueva relación entre la sociedad y el gobierno, basado en la suma de esfuerzos por parte de la población; se establece como un primer intento de organización social donde se hizo presente la coordinación

¹¹⁶ Gabriela Carranza Guzmán, *Op. Cit.* p. 96

de las tres esferas de gobierno y se ganó el reconocimiento por ser una nueva forma de combatir la pobreza extrema de los mexicanos.

En suma, se aprecia que el tránsito del Estado de bienestar al Estado solidario, que el gobierno salinista planteó, condujo a un grado de complejidad de los mecanismos de transmisión entre las políticas de ajuste y la pobreza.

La Reforma del Estado impulsada por el régimen de Carlos Salinas de Gortari representa otra visión a la idea del Estado. Se reforma la economía, la política - aunque en forma gradualista-, lo social, lo administrativo, lo ideológico, lo internacional, y también la materia constitucional. En palabras de Sánchez González, el cambio sufrido por el Estado mexicano en el salinismo sólo es comparable con el puesto en marcha por el Gral. Lázaro Cárdenas durante su mandato constitucional, aunque reflejan dos estrategias de desarrollo opuestas: ya que en el cardenismo, el actor principal es el gobierno como conductor y rector de todos los órdenes de la vida nacional. En el gobierno de Salinas, el mercado se constituye en el lugar óptimo de asignación de bienes y servicios, por lo que el gobierno adquiere un papel regulador y conciliador entre las fuerzas del mercado y el proceso de globalización mundial. Ello nos obliga a analizar los alcances y limitaciones de la Reforma del Estado.¹¹⁷

La cuestión que generó polémica es que si se trataba de un nuevo Estado; no en estos términos, sino que dominó la retórica triunfalista de los neoliberales, cuya ala más radical redujo al aparato gubernamental, con una serie de privatizaciones, sostenidas en la tesis de que el Estado se reforma para llevar a cabo sus objetivos sociales con mayor eficacia y no para declinarlos.¹¹⁸ No obstante, para enfrentar estas tareas, la reforma del Estado queda insuficiente, ya que dicha reforma no supone la desaparición de la gobernación y la gobernabilidad en los asuntos públicos, ya que hay ámbitos que no puede asumir la iniciativa privada y algunos otros puede compartirlos sin abandonarlos del todo. La Reforma del Estado consiste en dotarlo de las formas y medios, tipos de organización y procedimientos de acción, que lo hagan eficiente en sus funciones

¹¹⁷ José Juan Sánchez Jiménez, *Op Cit.* p. 107

¹¹⁸ Luis Medina Peña, *Op. Cit.* pp. 317-3119

CAPÍTULO IV. LA POLÍTICA SOCIAL EN EL MARCO DEL ESTADO NEOLIBERAL: 1995-2013

El objetivo central de reconstruir programas de política social, impulsados por los distintos gobiernos: Ernesto Zedillo Ponce, Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto, esta sobre las bases que sustentan el combate de la pobreza en México a través de la focalización, como una de las características básicas de la política social que a raíz del PRONASOL, que representa una propuesta transicional abocada a la formación de capital social y PROGRESA, OPORTUNIDADES, son programas fincados en el nuevo paradigma de corte individualista, enfocado al capital y desarrollo humano; y CRUZADA CONTRA EL HAMBRE, que se define como una estrategia de inclusión y bienestar social, medida orientada a la población que vive en condiciones de pobreza multidimensional extrema y que presentan carencia de acceso a la alimentación.

4.1. El nuevo paradigma del combate a la pobreza: PROGRESA

El entorno en el que llega a la presidencia Ernesto Zedillo (1994-2000) era de una profunda crisis financiera y, de credibilidad política y social, provocada por diversos factores. Las condiciones del equilibrio económico del salinismo evidenciaron su precariedad, y pusieron a la economía mexicana en una vulnerabilidad y dependencia de los flujos externos de capital. Los ingresos de la importación del capital fueron canalizados en forma directa y especulativa, representaron inversiones fugaces que permitieron sortear el saldo negativo sistemático de la cuenta corriente a un elevado costo.

La sobrevaluación del peso estimuló el gasto en bienes de consumo no duradero por lo que la expansión de la inversión extranjera directa coincidió con el ahorro doméstico. En este sentido, el déficit en la cuenta corriente se disparó y las presiones devaluatorias no pudieron compensarse con ahorro externo por el aumento en la tasa de interés en Estados Unidos y el aumento en la percepción de riesgo que supusieron los sucesos de 1994. La aparición del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) que le declaró la guerra al gobierno federal, fue sin duda un hecho significativo que ponía en riesgo la estabilidad política del país. Una oleada especulativa externa, aumentó la

deuda externa; en 1993 creció a 130, 124 millones de dólares, donde un alto porcentaje de ésta se constituyó por la adquisición de bonos gubernamentales, que ante las condiciones de estabilidad política y financiera presentadas al inicio de Ernesto Zedillo, fue transfiriendo los valores mexicanos de regreso al mercado norteamericano, provocando en 1995 otra profunda crisis económica.¹¹⁹

Así, tras la crisis económica de 1995 en México, que derivó en la devaluación del peso y el colapso de la economía del país, el número de pobres en el país llegó a 63 millones en 1996, es decir, el 69% de la población se encontraba en condiciones de pobreza. Frente a este aumento de la pobreza, el gobierno mexicano cambió paulatinamente su estrategia para reducir la pobreza, dejando sin efecto los subsidios universales a las tortillas. No obstante de que al inicio de la administración del presidente Ernesto Zedillo, manifestó que Pronasol no desaparecería, decidió modificarlo por completo. Reconoce que este principal programa social del gobierno federal, no debe ser un tema que convierta lo social en parte de su fórmula de gobernabilidad.¹²⁰ Consecuentemente, la política social reclama construirse con nuevas premisas que le diera cierta credibilidad, y que reorientara el combate a la pobreza, por lo que Solidaridad fue sustituido en agosto de 1997 por el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA).

En la presentación del Programa PROGRESA, Zedillo señala que es un Programa del Gobierno de la República para hacer, más eficaz la lucha contra la pobreza, especialmente en las comunidades rurales. “La pobreza es nuestro más grave rezago, es nuestro mayor desafío y su combate debe ser nuestro mayor compromiso. Una de cada cinco familias mexicanas no recibe un ingreso suficiente para comprar los alimentos que requiere la nutrición de sus miembros; uno de cada dos mexicanos que habitan en el campo, y uno de cada nueve en las ciudades, viven en la pobreza extrema.”¹²¹ Menciona que

¹¹⁹ Isabel Rueda Peiro, *México: crisis, reestructuración económica social y política*, México, UNAM---Siglo XXI, 1998. p. 130

¹²⁰ María del Carmen Pardo, “La Política social...” Art. Cit.

¹²¹ Ernesto Zedillo Ponce de León, Presentación del Programa PROGRESA, 6 de agosto de 1997, Hidalgo, México. Versión estenográfica.

con dicho Programa habrá de atender las causas de la pobreza de manera integral, a través de acciones de educación, de salud, de alimentación, para las familias más pobres de México, centrando la atención en el núcleo familiar, en los niños y en las niñas.

Para enfrentar a la pobreza extrema se consideraba el establecimiento de las condiciones para que la población pudiera tener acceso al empleo y mejorar sus ingresos. Mientras tanto el Pronasol se orientaba a la satisfacción de necesidades a partir de la oferta social del Estado; en este plano se habla de la necesidad de habilitar a la gente para satisfacer sus propias necesidades en el ámbito del mercado.

Una de las razones por las que el programa inicia en 1997 fue por la contracción drástica del gasto público que impuso la crisis de 1995, y los compromisos adquiridos con el extranjero. El diseño de Progresa causó un intenso debate al interior del gabinete que finalmente fue impuesto por la Secretaría de Hacienda de acuerdo con la política del gasto público y manejo de subsidios; por lo que el programa de combate a la pobreza debía concentrar los esfuerzos en los pobres extremos que se encontraban en áreas rurales, donde de la comunidad debía de pasarse a los individuos; de la amplitud sectorial a la concentración en el medio rural; de la amplitud de acciones a un paquete básico de alimentación salud y educación.¹²²

La ruptura de PRONASOL se hizo evidente en el discurso por redireccionar la política social, dando paso a una elaboración conceptual gubernamental de la pobreza extrema, considerando una retroalimentación de Solidaridad para el diseño de Progresa, ya que de esta experiencia la administración zedillista partió para mejorar el combate a la pobreza extrema: “el Programa Nacional de Solidaridad tuvo avances significativos en la construcción de infraestructura física aunque no logró la integridad en la política para superar la pobreza

<http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/disc/ago97/06ago97-1.html> (consultado el 24 de octubre de 2014)

¹²² Enrique Valencia y Rodolfo Aguirre, “Discursos acciones y controversias gubernamentales de la política frente a la pobreza”, en Rigoberto Gallardo y Joaquín Osorio, (coords.), *Los rostros de la pobreza: el debate*, (tomo 1), México, Universidad Iberoamericana-Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, 1998. pp. 27-99

extrema, ni la concurrencia plena de las instituciones públicas en los mismos tiempos, lugares y con la misma intensidad. Tampoco fue posible consolidar la vertiente productiva para tener efectos más directos en el mejoramiento de las condiciones de empleo e ingreso de la población. Además, el respeto invariable de las decisiones comunitarias en la definición de las prioridades de las obras sociales, propició que éstas no siempre respondieran al criterio estricto de superación de la pobreza extrema. Estos elementos han sido valorados e integrados en la nueva visión estratégica que se propone.”¹²³

En los términos de ProgresA, la pobreza extrema es el resultado de un círculo vicioso intergeneracional que impide que las personas que nacen en familias pobres puedan desarrollar su potencial productivo: generar ingreso y ser autosuficientes: “un factor crítico que mantiene y hace persistir la condición de pobreza es que estos hogares no cuentan con los medios y las oportunidades de hacer productivo su esfuerzo.”¹²⁴ Por lo tanto, la pobreza no es un problema de provisión o de gestión pública, sino de acceso privado a la capacidad instalada, que se asume completa, del mercado de bienestar social: la oferta social de servicios y de mercado laboral.

La pobreza entonces es el resultado de condiciones adversas que enfrentan las familias pobres que los obligan a tomar decisiones que perpetúan su incapacidad para generar ingreso, y cancelan la posibilidad de que sus miembros se superen, por lo tanto ésta se transmite de generación en generación y provoca discapacidad o disfuncionalidad de mercado en los individuos que la padecen. Su baja productividad conduce a que los individuos pobres se ocupen de tareas de baja remuneración. Es entonces que se señala que en primer lugar, la pobreza obedece a un problema de ingreso que surge de la incapacidad productiva de los individuos, generando la incapacidad de satisfacer sus necesidades básicas.¹²⁵ Este matiz es fundamental porque

¹²³ SEDESOL, Programa para Superar la Pobreza 1995-2000, Serie Documentos, México, SEDESOL; 1998, p. 40.

¹²⁴ PROGRESA: más oportunidades para más familias pobres –Evaluación de Resultados- Avances preliminares, SEDESOL, 1999, p.5

¹²⁵ Programa de Trabajo 2000, SEDESOL, 2000, pp. 42-47

supone un cambio en la concepción de la responsabilidad social del Estado mexicano.

Una de las estrategias básicas de Progresá se fue la propuesta de impulsar las capacidades de la gente por medio de inversiones en capital humano, a diferencia del Pronasol que se sustentaba en el capital social. Por lo tanto, ahora se buscaba aumentar las capacidades básicas de las personas que viven en la pobreza extrema, facilitando su acceso a bienes y servicios sociales que les permitan adquirir las habilidades y aptitudes necesarias para que, mediante su esfuerzo personal, alcancen una vida plena y autosuficiente.

En este sentido, la filosofía de Progresá se sustenta en la teoría del capital humano desarrollada en los años sesentas por Gary Becker.¹²⁶ El capital humano, se define como “toda aquélla actividad que influye en el ingreso futuro monetario o en especie por medio de aumentos en los recursos productivos de las personas”. También se percibe como las habilidades, talentos y conocimientos productivos de las personas, donde su valor se encuentra por la cantidad de bienes y servicios que produce individualmente la persona en el mercado.¹²⁷ Entonces, el valor del capital humano de un individuo es igual que el consumo de bienes y servicios que produce directa o indirectamente; siendo los componentes principales: la educación, la salud, la nutrición, la capacitación en el trabajo, la experiencia laboral y habilidades naturales.¹²⁸

Sin entrar a un profundo análisis de la teoría del capital humano, Becker, enfatiza que la premisa básica es el valor del individuo en el mercado de trabajo y el tipo de trabajo que puede desarrollar en la economía son una función exclusiva de sus características personales; y señala que el capital

¹²⁶ Economista norteamericano, fue premiado con el nobel en 1992 por trabajar con el concepto de capital humano. Comenzó a estudiar las sociedades del conocimiento y concluyó con su estudio que su mayor tesoro era el capital humano que estas poseían, esto es el conocimiento y las habilidades que forman parte de las personas, su salud y la calidad de su hábitos de trabajo. Logra definir el capital humano como parte importante para la productividad de las economías modernas.

¹²⁷ Gary Becker, *Human Capital: A theoretical and Empirical Analisis, with Special Reference to Education*, New York, National Bureau of Economic Research, 1964.

¹²⁸ Lester Thurow, *Inversión en Capital Humano*, México, Trillas, 1978, p. 11:

humano incide directamente en la productividad, donde los ingresos son iguales a la productividad del individuo. En este orden de ideas, uno de los factores que destaca la teoría del capital humano se refiere a la educación ya que ésta influye en la formación del valor del individuo y en la relación a su desarrollo. Así, este modelo postula que la educación es un bien de inversión, donde su función depende de los costos y beneficios marginales para cada nivel de inversión.

En relación al tema de pobreza, esta teoría del capital humano señala que las diferencias en niveles de educación de la fuerza de trabajo rinden frutos desiguales en la generación de riqueza. Consecuentemente la pobreza es el resultado de la incapacidad individual de obtener atractivos en el mercado. Esta incapacidad es una función directa de la baja productividad de las personas pobres en el supuesto de que en un mercado de trabajo competitivo, los salarios son iguales a la productividad marginal.

Por su parte, Amartya Sen¹²⁹ señala que la pobreza es una falla de capacidades básicas individuales, la capacidad de bienestar no es exclusivamente adquisitiva sino que remite a esferas de libertad con una diversidad de cursos de acción, de vida, disponibles para el individuo. La define como “la ausencia de las capacidades básicas que le permitan a cualquier individuo insertarse en la sociedad, a través del ejercicio de su voluntad. [...] es, la incapacidad individual para elegir; es decir, para autodeterminarse”.¹³⁰ Por otra parte, la idea de control sobre recursos que trasciende a la definición nominal de propiedad o derechos de propiedad para incorporar la dimensión dinámica de los mismos, sería la posibilidad real de transformar esos bienes y derechos en otras cosas: la libertad de intercambio.

La propuesta de Sen adopta la libertad individual como imperativo moral y plantea un concepto de bienestar definido como libertad de bienestar; donde los bienes materiales son insuficientes para el bienestar individual porque

¹²⁹ Economista indio, obtuvo el Premio Nobel en 1998 por sus contribuciones a la economía del bienestar.

¹³⁰ Cfr. Barrón, Luis F., Guillermo Trejo. *La pobreza en México: la paradoja de la política social*. En <http://www.cidac.org/vnm/libroscidac/mexico-cambio/Cap-16.pdf>.

confunden los medios con los fines, y se pone demasiado énfasis en el ingreso como mecanismo de satisfacción de necesidades. Señala que los bienes son valiosos simplemente como medios para otros fines y lo importante no es lo que posea, sino el tipo de vida que uno lleva porque lo importante no es lo que uno tenga sino lo que uno consiga realizar con sus posesiones.¹³¹

En este plano de ideas de Sen, elabora un concepto de desarrollo humano como “..la expansión de capacidades y los derechos de los individuos: esta expansión se traduce en mayores posibilidades de elección para la realización amplia de actividades que implica la vida humana.”¹³² El enfoque del desarrollo humano como libertad, implica un quiebre profundo: cambia el objeto de estudio. El centro del desarrollo deja de ser el crecimiento económico para pasar a ser el proceso de aumentar las habilidades y las opciones de los individuos de manera que puedan ser capaces de satisfacer sus propias necesidades.

El enfoque de desarrollo humano, realizado en el trabajo de Sen, forma parte de lo que se llama la nueva agenda antipobreza en el ámbito internacional y ha sido formulado por documentos rectores del Banco Mundial y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Se plantea la necesidad de complementar la inversión en capital humano con transferencias directas y redes de seguridad que protejan a la población vulnerable de los ciclos económicos.

Esta propuesta reconoce que el Estado mínimo no es la respuesta para la mayoría de las economías en desarrollo, aunque sostiene el papel protagónico de los incentivos de mercado en el desarrollo de las economías, la primacía de la iniciativa individual para romper el círculo de la pobreza y el énfasis en la productividad como explicación de las disparidades salariales.

¹³¹ Amartya Sen, Bienestar, justicia y mercado, Barcelona, Paidós, 1997. p. 24

¹³² Rocío del Carmen Canudas en “La reemergencia del capital humano en el marco de tres paradigmas”, Investigación Económica, 82001), núm. 235, pp. 13-44

En este orden de ideas, los documentos del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) y el Programa OPORTUNIDADES se sustentan en este enfoque de capacidades básicas y derechos de titularidad elaborado por Sen. El primero retoma el enfoque de las capacidades básicas, teniendo de base tres aspectos de las personas: la adecuada nutrición, la posibilidad de escapar de las enfermedades evitables y la mortalidad prematura y el acceso a la educación. El segundo, conserva estos tres aspectos básicos del desarrollo humano y lo amplía con algunas variables.

4.2. El Programa de Educación, Salud y Alimentación: PROGRESA

La visión gubernamental de la política social, en lo referente a la pobreza, se centró en propiciar y extender las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de equidad, justicia y pleno ejercicio de los derechos y garantías constitucionales. Para ello las actividades de la Secretaría de Desarrollo Social se orientaron a la promoción del desarrollo regional equilibrado; atención a la población con mayor desventaja económica y social; a la ampliación de la cobertura y calidad de la vivienda y a la institucionalización de la política social.¹³³

PROGRESA parte de un objetivo principal, abatir la deserción escolar y aumentar la demanda por servicios de salud de las familias pobres del medio rural. Busca aumentar las capacidades básicas de las personas que viven en la pobreza extrema, facilitando su acceso a bienes y servicios sociales que “les permitan adquirir las habilidades y aptitudes necesarias para que, mediante su esfuerzo personal, alcancen una vida plena y autosuficiente”.¹³⁴ Los objetivos específicos son los siguientes:¹³⁵

- Mejorar sustancialmente las condiciones de educación, condición de pobreza salud y alimentación de las familias en condición de pobreza extrema, particularmente las de la población más vulnerable como son niños, niñas y mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, mediante

¹³³ SEDESOL, Programa de Trabajo 2000, p. 7

¹³⁴ SEDESOL, Programa de Trabajo, 2000, p. 45

¹³⁵ SEDESOL, Lineamientos generales para la operación del Programa de Educación, Salud y Alimentación, Documentos de divulgación, México, Conprogres, 1999, p. 8

servicio y de calidad en materia educativa y de cuidado de la salud, así como ayudas alimentarias.

- Integrar estas acciones de modo que la formación educacional no sea afectada por la mala nutrición y condiciones de salud de niños y jóvenes, o por la necesidad de trabajar impidiendo que atiendan a la escuela.
- Asegurar que las familias tengan suficientes recursos disponibles para que los niños puedan completar el ciclo de educación básica.
- Incentivar la participación activa y responsable de los padres y demás miembros de la familia en la mejoría de la educación, salud y nutrición de niños y jóvenes.
- Promover la participación y apoyo por parte de la comunidad a las acciones de PROGRESA, de modo que los servicios educacionales y de salud beneficien a todas las familias en las localidades donde operan, así como unificar y promover esfuerzos e iniciativas en acciones similares o complementarias al Programa.

El punto central del Programa es el abatimiento de la tasa de deserción escolar, y se concibe a los otros componentes como factores necesarios para garantizar la productividad marginal de la asistencia escolar: “la posibilidad de que los niños que sufren desnutrición salgan tempranamente de las escuelas o repitan grados escolares es más alta, lo que implica que los esfuerzos para asegurar que los niños vayan a la escuela será más efectiva si se combina con programas adecuados de salud y nutrición.”¹³⁶

4.2.1. Características generales de PROGRESA

Tal como lo indica el Programa, se compone de tres aspectos que se consideran relacionados con el problema de la pobreza: educación, salud y

¹³⁶ José Gómez de León et al, PROGRESA: Una nueva estrategia para el combate a la pobreza en México. Conferencia sobre Política social. Banco de México, junio 1999.

alimentación: en materia de educación, el apoyo consistía en becas en efectivo para los hijos menores de 18 años que cursen entre el tercero de primaria y el último grado de secundaria. Los montos aumentan a medida que los niños avanzan de grado escolar porque se reconoce que, para las familias pobres, los costos de oportunidad de la permanencia de los hijos en la escuela son crecientes. A partir de la educación media, los montos de la beca son ligeramente superiores para las niñas, población en la que se encuentran las tasas más altas de deserción en este nivel escolar. En caso de que se compruebe una inasistencia injustificada superior al 15%, se cancela el apoyo en el mes.

Respecto, al aspecto de salud consistía en un paquete básico provisto por la Secretaría de Salud e IMSS-Solidaridad: consultas mensuales y pláticas de salubridad e higiene, con especial énfasis en la cultura de prevención y salud reproductiva. Para recibir los apoyos del programa, los miembros de la familia se comprometen a acudir al menos una vez al mes a su centro de salud. Igualmente en caso de que se compruebe el incumplimiento, se suspende el apoyo por ese mes. El componente de alimentación se refiere a una transferencia monetaria directa para mejorar el consumo nutricional de los pobres, y la distribución de complementos nutricionales para los niños que se encuentren entre los dos meses y los dos años de edad, y mujeres embarazadas o en periodo de lactancia. La importancia de las etapas iniciales del desarrollo en los niveles nutricionales y el desarrollo físico y mental de los individuos inspira esta estrategia.

Se eliminó la intermediación de comités para la entrega y administración de recursos y, se implementó el modelo que rige a la política social del país: la entrega de dinero en efectivo a las familias afiliadas al programa, tenía un monto mensual máximo de 695 pesos; estos beneficios se otorgaban por tres años en el supuesto de que las familias cumplieran con los compromisos; para renovarlo se estipulaba realizar nuevamente la evaluación.

El rasgo que caracteriza a Progresas es la entrega vía transferencias en efectivo a los hogares pobres rurales, con la condición de que sus hijos asistan a la

escuela y visiten periódicamente los centros de salud locales. Se trata de transferencias directas y centralizadas por el gobierno federal, a través de los Convenios de Coordinación en el marco de los Convenios de Desarrollo Social, así como la participación de las autoridades municipales. En este sentido, se basa en la coordinación entre los tres órdenes de gobierno.

Las orientaciones estratégicas de Progresas eran: concentración en la familia; enfoque de género, fomenta la responsabilidad de los padres, enfoque integral, la ayuda estructural, la selección de los beneficiarios de manera objetiva y fomenta el apoyo comunitario y de las autoridades locales.

Progresas a fines de 1999 creció hasta cubrir a unas 2,6 millones de familias, el equivalente al 40% de todas las familias rurales y a una de cada nueve familias en el ámbito nacional. Funcionó en 31 de los 32 estados, en 50.000 localidades y 2.000 municipios y su presupuesto de 1999, equivale al 0,2% del producto interno bruto de México. El elevado nivel de financiamiento para PROGRESA y los reducidos recursos para otros programas se basaron en una decisión de política planificada destinada a favorecer los programas que están mejor orientados hacia los pobres, que implican la responsabilidad compartida por parte de los beneficiarios y promueven un cambio de comportamiento en el largo plazo.¹³⁷

En la primera etapa de Progresas se incluyó a 170,000 familias y según el último informe de gobierno de Zedillo en septiembre del 2000 ya atendía a 2 millones 600,000 hogares, de los cuales, dos tercios eran de comunidades indígenas. Al dejar el gobierno, Zedillo dijo que el programa becaba al 40% de los estudiantes de educación básica en zonas rurales; se proporcionaban 19 millones de consultas médicas anuales y entregaba 1 millón 200,000 suplementos alimenticios a niños menores de cinco años. Su sexenio terminó en el 2000 con 52.7 millones de personas sin acceso a alimentos, vestido, educación o salud. Logró reducir en 15 puntos porcentuales los niveles de

¹³⁷ Wodon Quentin, Benedicte de la Briere, Corinne Siaens and Shlome Yitzhakt, *Progresas de México, Focalización innovadora, centrada en el género y sus efectos en el bienestar social*, Banco Mundial. México, 2003. pdf

pobreza alcanzados en 1996, pero el 53% de la población seguía viviendo en pobreza patrimonial.¹³⁸

4.3. La focalización como herramienta primordial de los Programas Sociales

Un aspecto fundamental de Progresá es su mecanismo de focalización de tres etapas basado en las características de la comunidad y el hogar. La metodología de selección de las poblaciones; selección de los hogares beneficiados dentro de las poblaciones y la conformación de la lista definitiva de los hogares beneficiados fue muy importante; después de una retroalimentación en asambleas comunitarias acerca de las familias excluidas o incluidas de manera incorrecta.¹³⁹

Específicamente, en la primera etapa, se seleccionan localidades rurales pobres para que participen en el programa, con información del Consejo Nacional de Población (CONAPO). Para seleccionar las localidades, se utilizó la información del censo de 1990 y el recuento de la población de 1995 para crear un “índice de marginalidad” para 105,749 localidades. El índice contiene 7 variables para cada localidad: proporción de adultos analfabetos, proporción de viviendas sin agua, proporción de viviendas sin sistemas de descarga sanitaria, proporción de viviendas sin electricidad, cantidad promedio de ocupantes por habitación, proporción de viviendas con piso de tierra y proporción de la población que trabaja en el sector primario. El índice de marginalidad fue “alto” o “muy alto” para 76,098 localidades, de las cuales finalmente se preseleccionaron aquellas que tenían una escuela primaria, una escuela secundaria y un consultorio, no tenían una población en extremo pequeña ni estaban tan aisladas como para que su acceso fuera demasiado restringido. Estos requisitos dejaron a 48,501 comunidades aptas.¹⁴⁰

¹³⁸ <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/01/22/progresas-1997>. (consultado el 27/10/2014)

¹³⁹ Emmanuel Skouflas, Davis Benjamín, Sergio de la Vega, *Focalización de los pobres en México: Evaluación de la Selección de Hogares que participan en Progresá*. Washington, International Food Policy, Research Institute, 1999.

¹⁴⁰ Wodon Quentin, et al, *Op. Cit.* p. 2

En la segunda, se seleccionan las familias que reúnen los requisitos dentro de las localidades participantes. Se utilizaron datos del censo en un proceso de dos pasos para clasificar a los hogares como pobres o no pobres. El primer paso implicó la creación de un indicador del ingreso per cápita sumando todos los ingresos individuales de un hogar determinado y restando el ingreso obtenido por los niños. Este ingreso se comparó con la Cesta de Alimentos Estándar para crear una variable binaria para la condición de pobre y no pobre. En el segundo paso, un análisis estadístico (llamado análisis discriminante) identificó las variables no relacionadas con los ingresos que mejor distinguían a los hogares pobres de los no pobres. Con la ayuda de estas variables se calculó un segundo índice, denominado “puntuación discriminante”, el cual se empleó para reclasificar a los hogares como pobres (y por lo tanto, aptos para participar en PROGRESA) o no pobres (no aptos). En la tercera etapa, se realizaron reuniones comunitarias en cada localidad, con todos los beneficiarios aptos y las autoridades locales. Cada comunidad recibió la lista de los participantes en el programa y en esta etapa aún era factible cambiar la selección si se estimaba que algunas familias pobres o viceversa. Sin embargo, la proporción de los hogares seleccionados que eran cuestionados siempre fue muy pequeña (0.1% de éstos).¹⁴¹

En la tercera etapa implica reuniones locales para incorporar a las familias que califican y para verificar el proceso de selección. Ello permite tomar una decisión respecto de cualquier elegibilidad cuestionada; el objetivo de esta tercera etapa era utilizar el conocimiento de las comunidades acerca de quiénes eran los más necesitados y así mejorar la exactitud de la focalización con modelos econométricos.¹⁴²

Progresha ha sido calificado como un programa innovador, donde el enfoque cambió hacia el capital y desarrollo humano; siendo su focalización principalmente en el género y en sus efectos de bienestar social, ya que los apoyos eran para las madres y sus hijos. Elimina la entrega de subsidios y canastas de productos y determinó que el dinero en efectivo solo podría ser

¹⁴¹ *Ibid*, p. 2

¹⁴² *Ibid*

recibido por las madres de familia para apoyar la lucha contra la desigualdad de género.

Este asunto de género lo trata de tres formas: a) entrega las transferencias financieras a la jefa de hogar de cada hogar participante, b) las transferencias asociadas con la asistencia escolar de los niños son más altas para las niñas que para los niños en el nivel escolar secundario y c) los beneficios de atención de salud del programa se centran en las madres embarazadas y en período de lactancia. Tal vez el aspecto que resalta es la forma en las transferencias financieras a las mujeres, lo que puede estar afectando la toma de decisiones al interior de las familias.

En un estudio de los resultados del programa se observó que en cinco de cada ocho categorías de toma de decisiones, disminuía la probabilidad de que los esposos tomaran decisiones por su cuenta (esto es, sin consultar a las esposas). Por lo que la probabilidad de que las mujeres decidieran por sí mismas sobre el uso de sus ingresos adicionales provenientes de dicho Programa aumentó en el tiempo. Los resultados de grupos representativos (focus group) indicaron que debido a la política de Progresá, ahora se reconocía más la contribución y el papel de las mujeres en el cuidado de las familias.¹⁴³

Se puede afirmar que el enfoque de la focalización en los programas sociales, independiente de las variantes que conlleve y de los criterios de exclusión; el beneficio directo es la reducción del gasto público y el aumento de la eficiencia de los programas; esta última como la incidencia distributiva de los mismos porque el supuesto inicial de este tipo de políticas públicas es que se trata de medidas temporales de atenuación de la pobreza.¹⁴⁴

¹⁴³ *Ibid*, p. 2-3

¹⁴⁴ Fernando Cortés, "Progresá y el uso de análisis multivariado en la identificación de los pobres", Pilar Grediana y Héctor Cortés, Grediana, (coord), *Alivio a la pobreza- Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación en la Política Social*, México, CIESAS--- Progresá, 1999. pp. 25-39

4.4. De PROGRESA A OPORTUNIDADES: Vicente Fox

El 2 de julio de 2000, es la fecha que se establece como un sello inédito en la historia política nacional, en las elecciones presidenciales, la sociedad opta por la alternancia en el poder político presidencial; y, con ello el candidato del Partido Acción Nacional obtiene el triunfo del Poder Ejecutivo Federal tras siete décadas de dominación y hegemonía política del Partido Revolucionario Institucional. De este modo Vicente Fox inicia su administración con la promesa de una alianza para el cambio; con la expectativa de un nuevo gobierno, la recuperación y confianza en las instituciones gubernamentales, así como la transición del país hacia una sociedad “más equitativa y humana”, fueron promesas que se fueron mermando al paso del tiempo. Vicente Fox no solo heredó el modelo de ajuste neoliberal, sino que le dio mayor impulso, conservando los elementos claves que le dieron sostén a este esquema, con ligeras variantes; con el argumento de defender la estabilidad económica como requerimiento para superar el rezago social.

La política social expuesta en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, tiene por fin último “mejorar la calidad de vida de los mexicanos, asegurar el pleno ejercicio de su libertad personal en un entorno de convivencia humana y de respeto a la naturaleza que multiplique las oportunidades de progreso material, favorezca el desenvolvimiento intelectual y propicie el enriquecimiento cultural de cada uno de los ciudadanos del país. El desarrollo que se propone tiene a las personas como su origen y destino; un desarrollo en el cual la sociedad es vista como la suma e interacción de los hombres y las mujeres que la componen, todos y cada uno de ellos de importancia para el resultado colectivo.”¹⁴⁵ Bajo la estrategia de Contigo, el Programa Oportunidades se encamina a lograr la equidad, conservando la interacción de los tres factores que sustentaba Progresá: alimentación, salud y educación. Específicamente plantea como fin “potenciar las capacidades de las familias que viven en condiciones de pobreza, para que puedan alcanzar una mejor calidad de vida por su propio esfuerzo e iniciativa”.¹⁴⁶

¹⁴⁵ Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Presidencia de la República. México, p. 48

¹⁴⁶ Secretaría de Desarrollo Social, Programa Institucional Oportunidades 2002-2006.

Sustentado de igual forma que Progresá, en el desarrollo del capital humano auspiciado por el PNUD.¹⁴⁷ Así como, en las premisas de Amartya Sen cuando denomina que “el núcleo irreductible de pobreza absoluta”, se crea cuando las personas se ven privadas, entre otras, de la capacidad para educarse, para evitar enfermedades prevenibles y para alimentarse o nutrirse;¹⁴⁸ Oportunidades inicia en marzo del 2000, a través de un decreto que anunciaba la creación del Programa Nacional de Desarrollo Humano Oportunidades, desapareciendo a Progresá.

Una de las diferencias visibles principales entre Progresá y Oportunidades fue la ampliación hacia las zonas urbanas. Hasta 2002, Progresá únicamente operó con población rural (en localidades de hasta 2,500 habitantes) y semiurbana (en localidades de hasta 15 mil habitantes), bajo el supuesto de que allí se encontraba la pobreza extrema más necesitada. A partir de que se instrumenta Oportunidades, comienza también a incluir a la población urbana, segmento que alcanzó el 36% del total de familias registradas ese año. Entre 2002 y 2005 se incorporaron más de 710 mil familias de localidades urbanas.¹⁴⁹

En una evaluación de Progresá para el año 2000¹⁵⁰, se señala que se distingue de programas anteriores, aun en el ámbito internacional, al combinar simultáneamente para cada familia beneficiada, apoyos en tres áreas críticas y complementarias en la formación de capital humano básico: educación, salud y alimentación; menciona que es el primer programa efectivamente dirigido a esta población en condiciones de pobreza extrema, por medio de mecanismos

¹⁴⁷ El Informe del PNUD, se establece que la política es importante para el desarrollo humano. La reducción de la pobreza depende tanto del poder político que tengan los pobres como de sus oportunidades de progresar económicamente.

¹⁴⁸ Mensaje de Josefina Vásquez Mota; Secretaria de Desarrollo Social en el Programa Institucional Oportunidades 2002-2006.

¹⁴⁹ Hevia de la Jara, Felipe. De Progresá a Oportunidades: efectos y límites de la corriente cívica en el gobierno de Vicente Fox. En Revista Sociológica, año 24, número 70, México, mayo-agosto de 2009, pp-43-82

<http://www.revistasociologica.com.mx/pdf/7003.pdf>. (Consultado 23/10/2014)

¹⁵⁰ Susan W. Parker y John Scout. “Evaluación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) 2000 a partir de Indicadores de Seguimiento, Evaluación 1998-2001”. Centro de Investigación y Docencias Económicas (CIDE), 12 de octubre de 2001. Resumen Ejecutivo y Antecedentes Generales.

rigorosos de focalización de las localidades más marginadas, y dentro de éstas, a los hogares más pobres.

No obstante, el argumento de la Secretaría de Desarrollo Social enfatizaba que el cambio permitiría el acceso a programas de empleo temporal; apoyos a proyectos productivos; mejoramiento de vivienda rural, el sistema de ahorro y crédito popular; proyectos de recuperación ambiental, de bosques y agua; y a la educación para la vida y el trabajo para adultos y jóvenes; donde este Programa se proyectaba a seis años con un costo total estimado en 4, 755 millones de dólares, de los cuales 1,000 millones de dólares provienen de un préstamo en del Banco Interamericano de Desarrollo contratado el 10 de marzo del 2002.¹⁵¹

4.4.1. Características del Programa Oportunidades

Los objetivos generales de Oportunidades son dos: El primero se refiere a incrementar las capacidades básicas de las familias en situación de pobreza mediante una triada estratégica de acciones integrales en educación, salud y alimentación, con una estrecha colaboración entre las instituciones y los sectores involucrados, y con la participación de los tres órdenes de gobierno. Al igual que Progresá, integra a los tres aspectos del desarrollo humano. El segundo objetivo, se orienta a la ampliación del acceso de las familias en condiciones de pobreza de capacidades a mayores oportunidades de desarrollo, fomentando la seguridad y autosuficiencia de los individuos, así como su patrimonio mediante la articulación con y la concertación de los esfuerzos de otras acciones y programas de desarrollo social.¹⁵²

El Programa Institucional Oportunidades de la administración foxista, establece dentro del Programa Nacional de Desarrollo Social, Oportunidades contribuir al logro de los cuatro objetivos trazados en: reducir la pobreza extrema; generar igualdad de oportunidades para los grupos más pobres y vulnerables; apoyar el

¹⁵¹ Carola Conde, Oportunidades: el nuevo programa del combate a la pobreza. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/109/art/art4.pdf> p. 60 (Consulta 23-11- 2014).

¹⁵² Programa Institucional Oportunidades 2002-2006. SEDESOL. México, 2002.

desarrollo de capacidades de las personas en condición de pobreza; fortalecer el tejido social fomentando la participación y el desarrollo comunitario.

Desde la perspectiva del Programa Nacional de Educación, el Programa se enmarca en los objetivos de: avanzar hacia la equidad en educación; proporcionar una educación de calidad adecuada a las necesidades de todos los mexicanos; impulsar la participación social (de las familias, de las comunidades y de los grupos sociales involucrados e interesados) en la educación. En el marco del Programa Nacional de Salud, Oportunidades contribuye a los objetivos en torno a: abatir las desigualdades en salud; mejorar las condiciones de salud de los mexicanos; asegurar la justicia en el financiamiento en materia de salud.

Los rubros en los que pone mayor atención son 1) mejorar la calidad de la educación para garantizar resultados de aprendizaje y competencia para la vida; 2) Ampliar el acceso a la educación para la vida y el trabajo, de jóvenes y adultos analfabetos o sin educación básica; 3) mejorar la transición en el ingreso a bachillerato. Esto se realizara mediante becas educativas, útiles escolares y una mejora en la oferta educativa. En lo que se refiere a salud y alimentación las oportunidades se amplían para: 1) mejorar la calidad de la infraestructura en los centros de salud; 2) Atender los problemas de salud básica en zonas urbanas. Para estos objetivos se preveía un paquete básico de servicios de salud, educación y capacitación y de atención médica en 12, 354 unidades médicas. También se pretendía el crecimiento y ampliación de la participación de los gobiernos locales y la sociedad civil para lograr articular mayor concertación y corresponsabilidad de los gobiernos de los estados y municipios; una planeación conjunta del crecimiento de los servicios de salud y educación para atender la demanda y mayor acceso a la información.¹⁵³

Para Oportunidades, la pobreza se concibe como la privación de capacidades básicas. Se considera que la situación social de una persona se define a partir de lo que ésta pueda ser o hacer. Ser pobre significa, entonces, que las

¹⁵³ Carola Conde, *Op. Cit.* p. 62-62

personas con ciertas condiciones sociales no tienen acceso a los recursos económicos necesarios para desarrollar sus capacidades básicas. La pobreza bajo este enfoque, se asocia a las restricciones que enfrentan los individuos para acceder a servicios básicos, contar con los elementos mínimos indispensables como educación, salud y nutrición para poder integrarse a la vida social y productiva, disponer de los recursos para poder emprender actividades productivas con sus propios medios, y acceder a mecanismos de aseguramiento.¹⁵⁴

Oportunidades continuó con la base de reparto de recursos que creó Progresá, es decir, los recursos en efectivo solo se entregaban a mujeres, siempre y cuando cumplieran con los requisitos de asistir a consultas médicas y de llevar a sus hijos a la escuela. También cambió que a partir de primero de secundaria el monto de becas escolares era mayor para las mujeres, para combatir la desigualdad de género y la deserción femenil.

Se agregó al programa “Jóvenes con Oportunidades”, componente patrimonial, concebido como un incentivo para que los jóvenes terminen sus estudios de educación media superior a través de la apertura de una cuenta de ahorros que pueden utilizar para diferentes acciones (estudiar, abrir un negocio, mejorar su vivienda, etcétera), siempre y cuando terminen sus estudios antes de los 22 años. En 2005, y en el contexto de la elección presidencial de 2006, se integró otro componente: el apoyo a los adultos mayores de 70 años o más, que recibirían al menos 250 pesos de pensión. Según cifras oficiales, en comparación con el gasto en Progresá en el 2000 al de Oportunidades seis años después, hubo un aumento del 70.5%, al destinarse 146,376 millones de pesos.¹⁵⁵

El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades del gobierno de Vicente Fox fue la principal estrategia del gobierno mexicano para el combate a la pobreza. Se trata de una iniciativa de gran magnitud que para finales del 2002 cubría 70,520 localidades en los 31 estados de la República, con un padrón de 4.24

¹⁵⁴ *Ibid.*

¹⁵⁵ Hevia de la Jara, Felipe. *Op. Cit.* p. 56

millones de hogares y un presupuesto programado en el 2002 de 18,000 millones de pesos, lo que representó el 0.32% del PIB del país.¹⁵⁶

Se puede decir que la importancia de Oportunidades, radica en que se trata de un programa de bienestar basado en incentivos, mediante transferencias en efectivo que se usan como estímulo para la inversión en capital humano (educación, salud y nutrición), busca impactar principalmente en los niños, teniendo efectos positivos, de forma directa o indirecta; así como en el bienestar de los adultos y principalmente en el estatus de las mujeres. Las transferencias monetarias al hogar se hacen en dos formas, una que se entrega al hogar para mejorar la dieta del mismo, y una cantidad adicional en becas escolares para los niños que asisten desde tercero de primaria hasta tercero de educación media superior, buscando sustituir el ingreso que tendrían si dejaran la escuela para trabajar.

Para cada familia beneficiaria de Oportunidades, se identifica a una titular beneficiaria, que es la persona que recibe directamente los apoyos monetarios, quien recibe una cédula de identificación para que tenga acceso a los apoyos del Programa. Los apoyos monetarios, en todos los casos, se entregan en forma individual a la titular beneficiaria, con la excepción de las becas de educación media superior que, previa solicitud de la titular, pueden ser entregadas directamente al estudiante. El apoyo monetario que recibe una familia en becas escolares varía conforme al número de niños y jóvenes que ingresen a la escuela, a su permanencia y avance en los diferentes niveles escolares.¹⁵⁷

Las becas educativas se le asignan a cada uno de los niños, niñas y jóvenes integrantes de las familias beneficiarias de Oportunidades, menores de 20 años, que estén inscritos y asistan a la escuela, del tercer grado de primaria al tercer grado de educación media superior. Estas becas corresponden a los diez meses del ciclo escolar, y su monto es creciente a medida que el grado que se

¹⁵⁶ Juan Pablo Gutiérrez, Stefano Bertozzi y Paul Gertler, *Evaluación de Resultados de Impacto del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*. Instituto Nacional de Salud Pública. México. p.7 pdf.

¹⁵⁷ Juan Pablo Gutiérrez, Stefano Bertozzi y Paul Gertler, *Op. Cit.* p. 11

curso es más alto. La atención de la salud se proporciona mediante la aplicación del Paquete Básico de Servicios de Salud, definido por el Consejo Nacional de Salud, compuesto por trece servicios de carácter principalmente preventivo, con aspectos curativos y de control de los principales padecimientos.¹⁵⁸

4.4.2. Oportunidades y su focalización

El programa Oportunidades retoma la continuidad del esquema de la focalización de Progresá, como ya se mencionó se amplía su cobertura a las áreas marginadas de las zonas urbanas del país. La ampliación hacia las zonas urbanas implicó cambios operativos de importancia central; el proceso de selección de Progresá en las zonas rurales consistía en una doble focalización: selección de localidades de alta y muy alta marginación y encuesta al 100% de las familias de la localidad. En las zonas urbanas, la identificación de los hogares representó nuevos retos, además del tiempo y de los costos de aplicar una encuesta al 100% de las familias, se sumaba la complejidad en la selección de las localidades (colonias, o áreas geoestadísticas básicas, denominadas AGEBs) de alta y muy alta marginación; debido a que la diferencia de las zonas rurales, en las ciudades hay amplia heterogeneidad en cuanto a nivel socio-económico. Por esta razón se diseñó un mecanismo de atención por módulo y por autoselección, mediante el cual los ciudadanos que querían ser beneficiarios del Programa debían inscribirse en los módulos, además de que se introdujo la aplicación de una cédula rápida que agilizó la captura e incorporación de las familias beneficiarias.¹⁵⁹

Julio Boltvinik señala que la focalización sólo en las áreas rurales de Progresá, se sustenta en que el gobierno de Ernesto Zedillo sostuviera que la pobreza extrema se encontraba en el campo. Según sus cifras, para 2000 habían 28.3

¹⁵⁸ *Ibid*, p. 11

¹⁵⁹ Felipe Hevia de la Jara, *Op. Cit.* p. 60

millones de pobres extremos en las ciudades y 19.1 millones en las zonas rurales.¹⁶⁰

La idea de focalización de los programas sociales, parte de la base que permite no solamente que sea factible llevarlos a todos los hogares que los necesitan, sino que es al mismo tiempo un mecanismo re-distributivo; de esta manera refiere a una intervención social en sí misma; es un mecanismo para alcanzar un objetivo, en el supuesto de llevar un programa a quienes más lo necesitan o a quienes más se puedan beneficiar del mismo.

4.4.3. Ley General de Desarrollo Social

Un avance al marco jurídico en materia de política social, fue la Ley General de Desarrollo Humano. El 20 de enero de 2004 se decretó en el Diario Oficial de la Federación; donde se estipulan los derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Aunque, si bien da un paso adelante en cuanto la concreción de los derechos sociales a través de los programas sociales, queda pendiente la exigibilidad de los mismos.

Con esta ley, por primera vez se norma la política social, los programas y las acciones públicas orientadas al desarrollo social, y que pone candados al gasto social. Con ello se crean verdaderos mecanismos de coordinación del sector público en materia social y se reformulan los criterios de planeación de la política social.

Los objetivos de la Política Nacional de Desarrollo Social Señala están descritos en el artículo 11: propiciar las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales, individuales o colectivos, garantizando el acceso a los

¹⁶⁰ Julio Boltvinik, "Mercantilización y focalización en las políticas públicas de combate contra la pobreza", en varios autores, Desarrollo social: modelos, tendencias y marco normativo, lvii Legislatura, Cámara de Diputados, México, D. F. 2000.

programas de desarrollo social y la igualdad de oportunidades, así como la superación de la discriminación y la exclusión social; promover un desarrollo económico con sentido social que propicie y conserve el empleo, eleve el nivel de ingreso y mejore su distribución; fortalecer el desarrollo regional equilibrado, y garantizar formas de participación social en la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de los programas de desarrollo social.

Sobre el Financiamiento y el gasto público, se indica que los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social son prioritarios y de interés público, por lo cual serán objeto de seguimiento y evaluación de acuerdo con esta norma, y no podrán sufrir disminuciones en sus montos presupuestales, excepto en los casos y términos que establezca la Cámara de Diputados al aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Entre otras cosas destaca la definición y medición de la pobreza, así como la evaluación de la Política de Desarrollo Social. El artículo 36, menciona que los lineamientos y criterios que establezca el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social para la definición, identificación y medición de la pobreza son de aplicación obligatoria para las entidades y dependencias públicas que participen en la ejecución de los programas de desarrollo social, y deberá utilizar la información que genere el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, independientemente de otros datos que se estime conveniente, al menos sobre los siguientes indicadores:

- I. Ingreso corriente per cápita;
- II. Rezago educativo promedio en el hogar;
- III. Acceso a los servicios de salud;
- IV. Acceso a la seguridad social;
- V. Calidad y espacios de la vivienda;
- VI. Acceso a los servicios básicos en la vivienda;
- VII. Acceso a la alimentación;
- VIII. Grado de cohesión social, (Fracción reformada DOF 07-11-2013)
- IX. Grado de Accesibilidad a carretera pavimentada. (Fracción adicionada DOF 07-11-2013)

Así, todos los estudios del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, prescribe que deberán hacerse con una periodicidad mínima de cada dos años para cada entidad federativa y con información desagregada a nivel municipal cada cinco años, para lo cual deberán hacerse las previsiones presupuestarias correspondientes en el Presupuesto de Egresos de la Federación, para que el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática pueda llevar a cabo los censos, conteos y encuestas correspondientes.

Con la creación de instancias que se hacen cargo de distintos aspectos del desarrollo social, reduce los devenires de la política y el gasto sociales. Asimismo, resalta el papel que desempeña la evaluación de los programas sociales a cargo del Consejo Nacional de Evaluación, ya que se evitan variables contrastantes. En suma, esta ley es de trascendencia ya que pone fin a la diversidad de criterios en el diseño de programas sociales, para atender las demandas sociales y la respectiva asignación de recursos.

4.5. Continuidad del Programa Oportunidades: Felipe Calderón

El arribo de Felipe Calderón a la Presidencia de la República, tras las cerradas elecciones federales de 2006, y tan cuestionable triunfo; se centró en un ambiente que recobra la crisis de credibilidad por parte de la sociedad en general, así como de los actores políticos involucrados. El gobierno de Calderón dio continuidad a la política social, del primer gobierno del Partido Acción Nacional, siendo Oportunidades uno de los programas principales.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, se establece que la finalidad de la política social es lograr el desarrollo humano y el bienestar de los mexicanos a través de la igualdad de oportunidades. Reconoce también las particularidades tanto de la pobreza en las ciudades como la pobreza en el área rural, ya que cada una requiere de mecanismos de atención particulares.

Se propone una política social integral que, primero, articule los programas y acciones de gobierno desde sus diferentes ámbitos de acción y, segundo,

promueva la coordinación y la participación de los otros órdenes de gobierno y de la sociedad. Especial atención se daría a los grupos vulnerables o con necesidades especiales. Al mismo tiempo se promoverán acciones que propicien la equidad entre los mexicanos, entre otras, aquellas que promuevan mayor igualdad entre mujeres y hombres.¹⁶¹

En el Plan Nacional de Desarrollo, se define la política social de esta administración orientada a los siguientes principios rectores: focalizar los recursos en los programas que han demostrado ser más efectivos; utilizar sistemas de evaluación y seguimiento que permitan monitorear y mejorar los programas en forma constante; promover la coordinación de acciones entre las dependencias y organismos del Gobierno Federal, así como los distintos órdenes de gobierno; priorizar acciones encaminadas a elevar las capacidades de las personas que permitan resolver el problema de la pobreza no sólo en el corto plazo, sino en el mediano y largo plazo, atacando las causas de esta problemática y no sólo sus efectos inmediatos; desarrollar e implantar un padrón único de beneficiarios de todos los programas de apoyo social del Gobierno que permita una cobertura más eficiente de los beneficiarios.

Asimismo, vincular adecuadamente los programas para crear sinergias entre programas complementarios y evitar duplicidad de esfuerzos; transparentar la asignación y el gasto de los recursos lejos de un enfoque asistencial, el énfasis de esta política social es brindar las condiciones para que, de forma conjunta entre las personas y el sector público, los derechos de los mexicanos plasmados en la Constitución se conviertan en una realidad. De esta manera, el Estado, representado en los tres órdenes de gobierno, en conjunto con la sociedad mexicana, será capaz de generar las condiciones de equidad que se necesitan para alcanzar el desarrollo humano sustentable para los mexicanos del presente y los que están por venir.

Respecto a la pobreza, para su combate se señala que en México se identifica tres tipos, de acuerdo con el nivel de ingresos, la educación, el acceso a

¹⁶¹ Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Presidencia de la Republica. México. 2007.

servicios básicos y de salud, la alimentación y la vivienda de la población. Se separa en diferentes ámbitos, ya que se sustenta en la triada del desarrollo humano:

1. Pobreza alimentaria: es la población que cuenta con un ingreso per cápita insuficiente como para adquirir una alimentación mínimamente aceptable.

2. Pobreza de capacidades: es la población que si bien puede cubrir sus necesidades mínimas de alimentación, cuenta con un ingreso per cápita insuficiente como para realizar las inversiones mínimamente aceptables en la educación y la salud de cada uno de los miembros del hogar.

3. Pobreza patrimonial: es la población que si bien puede cubrir sus necesidades mínimas de alimentación, educación y salud, cuenta con un ingreso per cápita que no le es suficiente para adquirir mínimos indispensables de vivienda, vestido, calzado y transporte para cada uno de los miembros del hogar.¹⁶²

En este esquema se definió la estrategia de Vivir Mejor; Felipe Calderón plantea que la política social será a través de la implementación de políticas públicas que promuevan el Desarrollo Humano Sustentable; impulsando un proceso permanente de ampliación de capacidades que les permita a todos los mexicanos vivir una vida digna sin comprometer el patrimonio de las generaciones futuras.¹⁶³ Siendo uno de los objetivos principales: permitir a las personas y familias una participación social plena, libre y equitativa, al desarrollar y potenciar sus capacidades básicas a través del acceso a:

- Alimentación, promoviendo el acceso a una alimentación que reúna los requisitos mínimos nutricionales, así como a la orientación alimentaria para una dieta saludable.

¹⁶² *Ibid.*

¹⁶³ Vivir Mejor, Política Social del Gobierno Federal 2007-2012.

- Educación, por medio de una mayor cobertura de los servicios educativos, el respaldo de becas para la permanencia y avance escolar, y el impulso a una cruzada en favor de la calidad.
- Salud, a través del fortalecimiento de las acciones de promoción de la salud y prevención de enfermedades, así como del incremento en la cobertura y calidad de los servicios de salud que garanticen el acceso a toda la población y, en especial, a los mexicanos en situación de pobreza.
- Vivienda, como soporte del patrimonio de las familias y espacio básico para el desarrollo armónico de sus integrantes.
- Infraestructura social básica para los hogares y las comunidades, con el propósito de dotar a las personas de los activos fundamentales para el desarrollo social y humano, especialmente agua potable, drenaje y pisos firmes.
- Identidad jurídica de las personas, para garantizarles el respeto a sus derechos fundamentales y una adecuada representación ante la ley y las instituciones, que les permita recibir los apoyos que brinda el Estado mexicano.

4.5.1. Objetivos de Oportunidades

El Programa tiene como objetivo apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema con el fin de potenciar las capacidades de sus miembros y ampliar sus alternativas para alcanzar mejores niveles de bienestar, a través del mejoramiento de opciones en educación, salud y alimentación. Así como la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación; programas asistenciales; el desarrollo regional; la infraestructura social básica y el fomento del sector social de la economía.

Como objetivos específicos, se encuentran:

- Mejorar las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias en situación de pobreza extrema, mediante el acceso a servicios de calidad en materia de educación, salud, alimentación y la entrega de apoyos monetarios.

- Integrar acciones de educación, salud y alimentación para que la continuidad escolar no se vea afectada por enfermedades o desnutrición, ni por la necesidad de realizar labores que dificulten la asistencia escolar de los niños y jóvenes;
- Contribuir a que los niños y jóvenes completen la educación básica y media superior mediante becas escolares crecientes, y que tengan la posibilidad de continuar hacia estudios superiores;
- Atender la salud y nutrición de las madres durante las etapas de gestación, así como en el crecimiento de niños y niñas mediante la entrega de complementos alimenticios, vigilancia médica en las unidades de salud e información para el autocuidado y la buena alimentación;
- Fomentar la responsabilidad y la participación activa de los padres y de todos los integrantes de la familia para mejorar su educación, salud y alimentación, y
- Promover la participación y respaldo de los padres en el mejoramiento de la calidad de la educación y los servicios de salud para que beneficien a toda la comunidad.¹⁶⁴

4.5.2. Características de Oportunidades

El Programa puesto en marcha por el gobierno de Felipe Calderón, tuvo algunas variantes, como la concertación de esfuerzos para el desarrollo de programas acciones complementarias que generen nuevas capacidades y multipliquen las oportunidades para las familias en pobreza extrema; para fortalecer el tejido comunitario y el capital social en las comunidades que atiende el Programa, se conforman los Comités de Promoción Comunitaria que trabajarían en la perspectiva de ampliar las oportunidades de la población y el desarrollo local.

¹⁶⁴ SEDESOL, Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el ejercicio fiscal 2007.

También establece el acceso a mecanismos de ahorro y crédito mediante el impulso al crecimiento de la cobertura del Sistema Nacional de Ahorro y Crédito Popular; acceso a las acciones y beneficios de programas sociales que contribuyan a la generación de ingresos y de nuevos empleos que eleven las condiciones socioeconómicas de las familias.

Respecto a la focalización, el proceso por el cual se identifica a las familias beneficiarias consta de dos etapas: selección de localidades, e identificación de familias. En la selección de localidades nuevas o localidades ya atendidas por el Programa, tanto en el ámbito rural como en el urbano, en las cuales se lleva a cabo la identificación de familias para mantener el padrón en la cobertura actual, se realiza con base en el índice de marginación establecido por el CONAPO, así como la información estadística disponible a nivel de localidades, AGEB's, colonias y/o manzanas, generada por el INEGI, dando prioridad a la selección y atención de aquéllas donde la concentración de hogares en pobreza extrema es mayor. En este tenor, el combate a la pobreza, sustentado en la focalización, el gobierno argumenta que se requiere de esta herramienta para canalizar estratégicamente el gasto público y llegar así a los grupos más vulnerables.

En este contexto, se mantuvo la política de dar apoyos a familias con ingresos menores a cuatro salarios mínimos diarios —194 pesos—, pero desde 2007 el monto entregado pasó de 529 pesos a 830 —65 dólares aproximadamente—, al finalizar 2012.

También se incluyó 100 pesos del programa Infantil Vivir Mejor que se entrega como extra a los hogares con tres niños menores de 9 años, y 50 pesos más en ayuda energética. Para complementar Oportunidades, Felipe Calderón lanzó Pisos Firmes en 2009, con el que se encargó de sustituir los pisos de tierra por pisos de concreto para “disminuir la incidencia de enfermedades infecciosas en las vías respiratorias, intestinales y los problemas en la piel con mejores condiciones de salubridad” en los hogares. Según cifras oficiales, hasta 2012 se sustituyeron 2 millones 163,679 pisos, el 88% de los pisos de tierra reportados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en

2010. Asimismo, en 2011, a través del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y del Programa Alimentario para atender las carencias que impiden el desarrollo de las capacidades básicas se beneficiaron a alrededor de 28 millones de personas.¹⁶⁵

El gobierno de Calderón enfrentó la crisis económica mundial en la segunda mitad de 2008 caracterizada como la peor crisis económica mundial desde la depresión de 1929, con un desplome de 6.1% del PIB al cierre de 2009. Sin duda, México fue uno de los países más vulnerables por su dependencia económica de la economía de Estados Unidos, manifestando problemas ya existentes. De frente a esta situación el gobierno calderonista señala que entre 2008 y 2010, “en un escenario de crisis mundial”, se mantuvo en 11.7 millones el número de mexicanos en extrema pobreza, como un efecto positivo de los fondos sociales de su administración, principalmente los programas Oportunidades y Ayuda Alimentaria, sin los cuales, advirtió, la población en pobreza alimentaria hubiera pasado de 18.8 a 21.8%. De la misma forma, los resultados obtenidos por el Gobierno Federal para la superación de la pobreza, durante 2011 muestran que a pesar de la crisis mundial y el aumento de los precios internacionales de los alimentos, no sólo se contuvo de manera significativa el aumento en el número de personas en condición de pobreza, sino además, por primera vez en la historia en un escenario de crisis se pudo reducir la pobreza extrema, pues de ser 10.6% la proporción de la población que durante 2008 la padecía.¹⁶⁶

Por otra parte, datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) arrojan que entre 2006 y 2010 creció 12.2 millones el número de pobres (de 45.5 a 57.7) y en más de seis millones el de mexicanos en pobreza alimentaria (de 14.7 a 21.2).

¹⁶⁵ <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/01/22/oportunidades-2006> (Consultado 30-10-14)

¹⁶⁶ Quinto Informe de Ejecución del Gobierno Federal, PND 2007-2012.

4.6. Calibrando la política social en combate a la pobreza: Enrique Peña Nieto

Al inicio del mandato de Enrique Peña Nieto lanza la Cruzada Nacional contra el Hambre, a través de un Decreto de fecha de publicación del 22 de enero de 2013. Donde se establece que es una estrategia de inclusión y bienestar social, que se implementa a partir de un proceso participativo de amplio alcance cuyo propósito es conjuntar esfuerzos y recursos de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como de los sectores público, social y privado y de organismos e instituciones internacionales.

Este impulso a la política social, se respalda en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, donde se explica uno de los ejes principales un México Incluyente, en donde se enfrente y supere el hambre. Delinea las acciones a emprender para revertir la pobreza. Así como, “garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales de todos los mexicanos, que vaya más allá del asistencialismo y que conecte el capital humano con las oportunidades que genera la economía en el marco de una nueva productividad social, que disminuya las brechas de desigualdad y que promueva la más amplia participación social en las políticas públicas como factor de cohesión y ciudadanía.”¹⁶⁷

De la misma forma, el Programa Nacional México sin Hambre (PNMsh) sistematiza la estrategia general que orientará las acciones y programas sociales que participan en la Cruzada Nacional contra el Hambre, para alcanzar sus objetivos, metas e indicadores. Asimismo, describe su proceso de expansión y define su problemática, población objetivo, estrategias y líneas de acción a seguir.

4.6.1. Cruzada Nacional Contra el Hambre: objetivos y características

La Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH) es una estrategia que le pone rostro a la política social de la administración de Peña Nieto, tiene como

¹⁶⁷ Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Gobierno de la República.

objetivo primordial lograr una sociedad equitativa, con cohesión social e igualdad de oportunidades. Enfatiza que es “una estrategia de inclusión y bienestar social”; lo que implicaría buscar una mayor equidad económica y social, para lo cual se debe propiciar un entorno de mayor crecimiento económico y mejor distribución de la riqueza, de otra manera no sería realista pensar que se puede alcanzar un mayor bienestar.

La Cruzada se sustenta en los derechos sociales consagrados en la Carta Marga como: derecho a la alimentación, a la salud, a la vivienda, a la seguridad social, y a los servicios de infraestructura básica. Así como fortalecer las capacidades productivas para el mejoramiento de los ingresos y las condiciones de vida de los mexicanos en situación de pobreza.

El diseño de la Cruzada es un tanto complejo, incluyó la revisión de experiencias internacionales, especialmente el caso de Brasil y su estrategia Hambre Cero. Parte de la definición de “hambre” como inseguridad alimentaria, fenómeno vinculado a un estado de pobreza. Señala que una situación de “hambre” se refleja en subnutrición o desnutrición, que se asocia a la falta de recursos monetarios o físicos para acceder a alimentos suficientes. En esta lógica, “la inseguridad alimentaria perpetúa la condición de pobreza de quienes la padecen ya que limita la inserción social, provoca baja productividad y reduce la capacidad de las personas para generar ingresos y ejercer sus derechos sociales. Por lo tanto el ejercicio pleno del derecho a la alimentación es indispensable en la formación de capacidades básicas.”¹⁶⁸

La base filosófica que plantea es que el Estado debe garantizar las condiciones para que los individuos, y en especial aquellos en pobreza extrema, ejerzan sin distinción todos sus derechos sociales. Por tal motivo, se concibe a partir de un enfoque integral que no sólo atiende aspectos relacionados con la alimentación, sino también con la salud, la educación, la vivienda, el saneamiento, el acceso al agua y aumento de la producción alimentaria, sobre todo la relacionada con la economía campesina. Señala que es parte esencial

¹⁶⁸ Secretaría de Desarrollo Social, Política Social de Nueva Generación y Cruzada contra el Hambre. Documento de Trabajo. Versión 1.1. México D.F. 10 de septiembre de 2013. p. 29

de la política social. Por ello, no restringe sus alcances a la carencia alimentaria, busca también atender el resto de las carencias sociales que atañen a la población objetivo; e incorpora los aspectos y manejo de los alimentos como parte esencial de sus acciones.

La CNCH se asume como una estrategia de política pública orientada a remover los factores estructurales vinculados con la falta de garantía para ejercer el pleno derecho a la alimentación.¹⁶⁹ En este sentido, la Cruzada Nacional contra el Hambre conjunta acciones intergubernamental e intersecretariales a través de cinco grandes objetivos:¹⁷⁰

1. Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación;
2. Eliminar la desnutrición infantil aguda y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez;
3. Aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas;
4. Minimizar las pérdidas post-cosecha y de alimentos durante su almacenamiento, transporte, distribución y comercialización, y
5. Promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre.

Para la persecución de estos objetivos identifica quiénes participarán en la implementación y aplicación de esta estrategia, ya que se trata de una estrategia incluyente y, no exclusivamente a cargo del gobierno federal, por lo que señala que se requerirá la participación de los tres órdenes de gobierno (Federación, entidades federativas y municipios), los tres grandes sectores que conforman a la “sociedad” (público, social y privado), sin olvidar al orden internacional a través de los grandes organismos e instituciones internacionales, que, como líneas arriba se señaló, han sido marco de los

¹⁶⁹ Secretaría de Desarrollo Social, Política Social de Nueva Generación y Cruzada contra el Hambre, *Op. Cit.* p. 42

¹⁷⁰ Decreto por el que se establece el Sistema nacional para la Cruzada contra el Hambre. DOF 22 de enero de 2013.

acuerdos entre los diversos Estados parte que los integran, dando los grandes lineamientos para su consecución.¹⁷¹

La Cruzada tiene como uno de sus objetivos principales eliminar el hambre de la población en pobreza extrema de alimentación, dicha estrategia se avoca a valorar el cumplimiento gradual de dicho objetivo entre la población objetivo, la cual en 2010 ascendía a 7.4 millones de personas a nivel nacional. Toda vez que la Cruzada desde una primera fase de operación en un conjunto de 400 municipios seleccionados por la SEDESOL, donde se concentra poco más de la mitad de la población objetivo, es decir 4 millones de personas.

4.6.2. Componentes y acciones.

Una innovación de esta estrategia, es que crea el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre, generando nuevos espacios institucionales, con los siguientes componentes:

- I. Comisión Intersecretarial para la instrumentación de la Cruzada contra el Hambre;
- II. Acuerdos integrales para el desarrollo incluyente con las entidades federativas y los municipios;
- III. Consejo Nacional de la Cruzada contra el Hambre, y
- IV. Comités Comunitarios integrados por beneficiarios de programas sociales.

La creación de la Comisión Intersecretarial para la instrumentación de la Cruzada contra el Hambre, representa un esfuerzo dirigido a coordinar, articular y complementar las acciones, programas y recursos necesarios para el cumplimiento de los objetivos de la Cruzada. Se argumenta que desde hace varios años cada dependencia ha operado sus programas presupuestarios de manera individual y no integral. Por ello, es indispensable identificar la sinergia, complementariedad y posible duplicidad entre programas.¹⁷²

¹⁷¹ Secretaría de Desarrollo Social, Política Social de Nueva Generación y Cruzada contra el Hambre. *Op. Cit.*

¹⁷² Consejo Nacional de la Política de Desarrollo Social (Coneval), Diagnóstico del Diseño de la Cruzada Nacional contra el Hambre. Resumen Ejecutivo. México, octubre de 2013. p. 31

En este sentido, Sedesol señala que se cuenta con diversos procesos clave que están claramente identificados: la coordinación intersecretarial e intergubernamental, la participación ciudadana a través de los comités comunitarios y el seguimiento, evaluación y propuestas de mejora de las acciones implementadas. Los resultados se dirigen a la disminución de la población en pobreza extrema y a la carencia de alimentación. Por lo que se reconoce que el acceso a la alimentación y la reducción de pobreza no son sólo responsabilidad de la Sedesol, sino la participación de todas las Secretarías que conforman el gabinete, así como de los diversos programas y dependencias.¹⁷³

Enfatiza que el estado de la gestión pública del desarrollo social era de una total ausencia de coordinación no solo entre las mismas dependencias de la administración pública federal sino entre los órdenes de gobierno y entre las dependencias públicas y los sectores de la sociedad civil. Ong's, universidades, expertos y, también de la misma población en extrema pobreza y carencia alimentaria. En este plano, la intención es trabajar sobre la reconstrucción y reforma institucional; que entre otras cosas es llevar a cabo un proceso de revisión continua de los programas y sus reglas de operación.¹⁷⁴

De la misma forma, la constitución de los Comités Comunitarios son un escenario ideal que propicia el seguimiento, monitoreo y la evaluación de resultados por parte de los mismos derechohabientes, lo que hace que se establezca una retroalimentación directa entre gobierno y sociedad, en donde los beneficiarios dejan de ser únicamente sujetos de apoyo para convertirse en agentes de desarrollo a nivel local. Además de las funciones operativas, también se destaca el hecho de que dichos Comités Comunitarios contribuyan a la detección más objetiva de las necesidades que existen en cada localidad, lo cual debe de contribuir a realizar una mejor y más correcta aplicación de los recursos provenientes del Estado.¹⁷⁵

¹⁷³ *Ibid*, p. 26, 29.

¹⁷⁴ Consejo Nacional de la Política de Desarrollo Social (Coneval), *Diagnóstico del Diseño de la Cruzada Nacional contra el Hambre. Op. Cit.* p. 35

¹⁷⁵ *Ibid*, p. 43

4.6.3. Focalización: midiendo la pobreza

La población objetivo de la CNCH, contempla a las personas que reportan no tener los ingresos ni el acceso a alimentos. Prioriza la atención del hambre ya que con “hambre” las otras carencias difícilmente se pueden superar.¹⁷⁶ Para la medición de la pobreza de CONEVAL utiliza seis carencias: rezago educativo, carencia por acceso a servicios de salud, carencia por acceso a infraestructura social básica y carencia por acceso a la alimentación. Por lo que se reconoce que la población en pobreza extrema y que además tiene carencia por acceso a la alimentación, es el grupo de población con las peores condiciones en el país.¹⁷⁷

El gobierno federal define que la población objetivo de la cruzada son las y los mexicanos que padecen de pobreza extrema y con carencia alimentaria en los 2,457 municipios de la República Mexicana. (7.01 millones de personas según la actualización 2012, del CONEVAL). Indica que por ser una estrategia no cuenta con reglas de operación o lineamientos operativos. Entonces cada programa participante tiene las suyas propias y lo que hacen en la estrategia de la Cruzada, es orientar sus esfuerzos a impactar un conjunto preciso de indicadores y territorios específicos.

Para medir la inseguridad alimentaria el CONEVAL usa el indicador de carencia por acceso a la alimentación, el cual permite definir a la población que experimenta dificultades para acceder a los elementos mínimos para ejercer su derecho a la alimentación. Para construir el indicador se usa la metodología de Escalas Alimentarias, en la cual se aplica como instrumento la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria (EMSA) que consiste en 12 preguntas que exploran si en los últimos tres meses, por falta de recursos o dinero, los hogares experimentan situaciones en las que se ve comprometido el acceso a

¹⁷⁶ Secretaría de Desarrollo Social, Política Social de Nueva Generación y Cruzada contra el Hambre. *Op. Cit.* p. 48

¹⁷⁷ Consejo Nacional de la Política de Desarrollo Social (Coneval), Diagnóstico del Diseño de la Cruzada Nacional contra el Hambre. *Op. Cit.* p. 13

alimentos que se manifiestan en pérdida de variedad de la dieta hasta experiencias de hambre.¹⁷⁸

Dado que la CNCH está dirigida a la población en pobreza extrema alimentaria, para identificar los niveles de rezago que presenta la población objetivo, se usa el Índice de Privación Social (IPS) que muestra el número de carencias que presenta un individuo. Si no tiene carencias sociales su IPS es 0, si tiene una carencia –cualquiera que esta sea- su IPS es 1, si presenta dos carencias entonces su IPS es 2 y así sucesivamente. El IPS tiene valores que van de 0 a 6. El IPS de la población objetivo de la CNCH tiene un valor mínimo de 3, ya que considera a las personas en pobreza extrema. Las personas en pobreza extrema son aquéllas que tienen tres o más carencias sociales y su ingreso se encuentra por debajo de la Línea del Bienestar Mínimo. Por construcción, una de las carencias es la de alimentación. De lo anterior, se desprende que: en 2012, se estima que 41.3% de la población objetivo (2.9 millones de personas) tiene tres carencias sociales. El 36.6% de la población objetivo (2.56 millones de personas) presenta carencias sociales. El 17.69% de la población objetivo (1.24 millones de personas) tiene cinco carencias sociales. El 4.2.% de la población objetivo (0.3 millones de personas) presenta seis carencias sociales.¹⁷⁹

El universo que se maneja se sostiene en cifras de 2012 con 7.0 millones de personas en pobreza extrema alimentaria. De este total 3,1, millones se encuentran en zonas urbanas y 3.9 en rurales. La población objetivo de la CNCH representa 60.8% del total de la población en pobreza extrema del país. Representa 25.6% del total de la población que presenta carencia por acceso a la alimentación.¹⁸⁰

Sedesol señala que en los 400 municipios de la primera fase de la estrategia se levantó un censo en los hogares para recolectar información mediante el Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS) de la ENIGH, así como la

¹⁷⁸ *Ibid*, p. 5

¹⁷⁹ Secretaría de Desarrollo Social, *Política Social de Nueva Generación y Cruzada contra el Hambre. Op. Cit.* p. 52, 53, 54.

¹⁸⁰ *Ibid*, p. 51

recolección sobre el volumen o cantidad de piso firme y techo que se requerirá para reducir las carencias relacionadas con vivienda. En los municipios rurales fue un levantamiento general y en los urbanos fue a los polígonos con alta concentración de población en pobreza extrema.¹⁸¹

Coneval ha expresado cierta preocupación porque la CNCH concentra sus recursos en los municipios prioritarios definidos, dejando de lado a muchos más que también ameritan esta atención; al respecto la Sedesol ha respondido que es importante tomar en consideración que la Cruzada Nacional contra el Hambre es una política social de índole nacional, lo que se traduciría en todos y cada uno de los municipios del país en donde exista población en situación de pobreza extrema con carencia alimentaria.

Sin embargo, en documentos oficiales se ha considerado que la CNCH se implemente bajo una estrategia de focalización que asegure el cumplimiento eficaz y eficiente de sus objetivos, implicando su establecimiento paulatino por fases hasta alcanzar la cobertura total de la población objetivo que es de 7.01 millones de personas.

4.6.4. Resultados y límites.

Al respecto Coneval hace una serie de observaciones que es importante señalar, reconoce que la Cruzada ha tenido avances durante este tiempo. No obstante se subraya que la política social debe incluir otras estrategias y acciones para poder conseguir el cumplimiento cabal del pleno ejercicio de los derechos sociales por parte de toda la población mexicana, entre otras:

- Enfatizar en cada una de las secretarías la relevancia de que la cobertura de servicios básicos es insuficiente y, que es fundamental que se busque lograr el acceso efectivo y con calidad para toda la población, como complemento indispensable de la Cruzada.

¹⁸¹ Consejo Nacional de la Política de Desarrollo Social (Coneval), *Diagnóstico del Diseño de la Cruzada Nacional contra el Hambre*. Op. Cit. p. 14

- Continuar explorando la incorporación de indicadores complementarios a los de la medición de la pobreza para guiar los esfuerzos hacia el acceso efectivo a servicios de salud y educación.
- El crecimiento económico y la creación de empleos es esencial para reducir la pobreza extrema y la carencia por acceso a la alimentación. Se sugiere incluir el crecimiento económico del país como un elemento explícito de la estrategia. Este factor fue uno de los elementos más importantes de la reducción de la pobreza por ingresos en el caso brasileño y en ejemplos como los de China, India o Chile.
- La pobreza en el país es tan elevada, 53.3 millones de personas en 2012, que se necesitarán esfuerzos más amplios que esta estrategia para reducirla de manera significativa.
- Es importante notar que las reformas que se han planteado durante 2013 pretenden incidir sobre algunos de estos puntos.¹⁸²

Es necesario que la CNCH cubra aspectos básicos que deben estar diferenciados en el corto y largo plazo. En la coyuntura, la cruzada deberá generar: una reglamentación de operación clara; establecer metas claras, calendarizadas, cuantificables y evaluables, en donde la cobertura de alimentación y nutrición sea lo primordial; definiciones claras en conceptos clave, como nutrición. Ello es esencial para determinar a la interrogante de la cantidad y calidad de comida que se enviará a las comunidades marginadas. Así como transparentar los mecanismos de selección; generar un marco de integración institucional adecuado, en donde la operación de las dependencias federales, estatales y municipales se coordinen eficazmente.¹⁸³

La CNCH ha generado polémica y controversias en torno a que es cuestionable sus intenciones de generar las condiciones básicas para implementar una

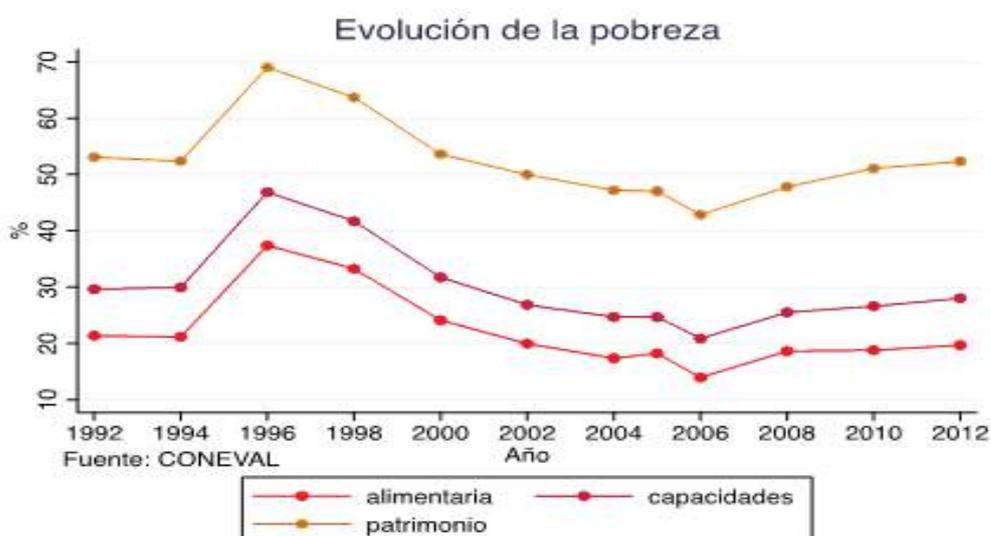
¹⁸² Consejo Nacional de la Política de Desarrollo Social (Coneval), *Diagnóstico del Diseño de la Cruzada Nacional contra el Hambre. Op. Cit.* p. 48-49

¹⁸³ José Luis de la Cruz, La Cruzada Nacional contra el Hambre. En Revista Perspectivas, No. 2/2013. en <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/10299.pdf>. (consultado en 31/10/2014)

política integral, en donde el desarrollo social pase de ser un mecanismo asistencial a uno promotor del crecimiento. Uno de los más importantes retos es superar la consideración de esta regla como un simple programa y una de las amenazas latentes, es la influencia que pudiera tener en los comicios locales, el arraigo en la cultura política clientelar, la utilización del gasto público con fines partidarios.

Se observa que la respuesta de esta estrategia, es similar a los programas vistos anteriormente: la atención focalizada de la pobreza y el hambre, no se atiende de una manera integral y que es únicamente asistencial. Parte de la limitante se encuentra en la propia conceptualización y diseño de los programas. El punto es que a pesar de ello la pobreza y el hambre siguen avanzando.

Desde 1988 a la fecha los resultados de la política social en nuestro país han sido poco alentadores. De acuerdo con cifras del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en 1992 el 53.1% de la población mexicana vivía en situación de pobreza patrimonial y después de dos décadas de destinar continuamente recursos a programas de asistencia social esta cifra solamente ha disminuido en poco más del 1%. El problema inicial a superar en realidad es la dificultad que radica en la eficacia de los programas para reducir la pobreza.



Fuente: Coneval 2013

La Cruzada Nacional contra el Hambre es una medida honesta del gobierno, un esfuerzo de implementar acciones más amplias para revertir lo que la política social focalizada no puede hacer. Si bien es poco factible que nuevamente se generen programas de alimentación como los implementados hace cuarenta años, el lanzamiento de la Cruzada es una evidencia clara de que se deben buscar nuevas formas de garantizar que habrá alimentos en la mesa de todos los mexicanos, y que éstos deben ser nutritivos. Además es imprescindible que se implementen políticas integrales para generar proyectos productivos que fuera del sector público, operando mediante la figura de empresas privadas o cooperativas, que den empleo y representen una manera de obtener ingreso sustentable para las familias más pobres sin depender de la ayuda o apoyo gubernamental.

4.6.5. De Oportunidades a Prospera

Si bien al inicio del mandato de Peña Nieto, se señaló que se mantendría el Programa Oportunidades, el gobierno federal lo modifica por PROSPERA, a través del Decreto publicado el 5 de septiembre, con el argumento de que Oportunidades no ha conseguido su propósito final, que es asegurar menos pobreza.

En el Decreto de creación, señala que la transformación económica requiere ser acompañada de políticas de desarrollo social modernas y eficientes que permitan a la población más pobre avanzar, desarrollarse y generar para sí mismos y sus familias una mejor calidad de vida, es decir, prosperar.

Reconoce los avances de sus antecesores el Programa de Educación, Salud y Alimentación creado en 1997 y del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en 2002. No obstante los resultados positivos, la experiencia ha probado que la sola ampliación de capacidades básicas en los individuos y familias en pobreza no es suficiente para reducir su condición de vulnerabilidad; por lo que se crea la Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social, en lo subsecuente la Coordinación, como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social.

La Coordinación tendrá por objeto formular, coordinar, dar seguimiento, supervisar y evaluar la ejecución de PROSPERA Programa de Inclusión Social, en lo subsecuente, PROSPERA. Asimismo, propondrá estrategias y acciones para mejorar la educación, la salud, la alimentación, la generación de ingresos y el acceso a los derechos sociales establecidos en la Ley General de Desarrollo Social. El objeto de PROSPERA es articular y coordinar la oferta institucional de programas y acciones de política social, incluyendo aquellas relacionadas con el fomento productivo, generación de ingresos, bienestar económico, inclusión financiera y laboral, educación, alimentación y salud, dirigida a la población que se encuentre en situación de pobreza extrema, bajo esquemas de corresponsabilidad.

El cambio de Oportunidades a Prospera, ha generado críticas al gobierno de Enrique Peña Nieto, entre algunas hacen referencia que este cambio de denominación es “cosmético” y no como se argumenta, la Secretaria de Desarrollo Social, que asevera que el rediseño ayudará a romper con el ciclo de la pobreza, que no se ha abatido a pesar de la inversión millonaria en programas sociales. Legisladores de distintas fracciones parlamentarias cuestionaron los nuevos cambios al programa, acusando a la responsable de Sedesol de utilizar la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH) con fines electorales y de haber perdido sus ideales políticos. Se señala que la política social de nueva generación “no ha sido más que una serie de medidas mediáticas más que reales, la transformación de Oportunidades a Prospera y la CNCH parecen ser simples cambios cosméticos que aglutinan programas sociales ya existentes”.¹⁸⁴

Uno de los puntos principales de este cambio es que la Cruzada Contra el Hambre se inscribía en otras medidas bajo el programa Oportunidades que habían sido evaluadas de manera favorable por investigadores e instituciones nacionales e internacionales, y algunos de ellos han sido utilizados como referencia por otros países.

¹⁸⁴ <http://www.vanguardia.com.mx/rosarioroblesrechazancriticasdelprogramaprospira-2169359.html>. (consultado 31/10/ 2014)

La intención de este punto es solo mencionar el cambio, ya que la presente investigación se sitúa hasta la Cruzada. Sin embargo, más allá de las diversas lecturas e interpretaciones que se puedan dar a estos cambios en programas o/y estrategias se sustentan en el nuevo paradigma del neoliberalismo, de corte individualista; que se relacionan con los desafíos que ha tenido el Estado en instrumentar una política social que favorezca realmente el bienestar social y la equidad de todos los mexicanos.

4.7. Del Estado Propietario Asistencialista al Estado Neoliberal

El gobierno asume la idea de corresponsabilidad como característica importante del nuevo paradigma de bienestar por diversas razones. Una es la retirada del Estado de muchas funciones y actividades asociadas al bienestar, como la producción de bienes y servicios a precios no competitivos, los subsidios universales y el control de las variables económicas para asegurar el empleo. Otra, es la permeabilidad de la visión neoinstitucional en el diseño de las políticas públicas, esto es la convicción de que la conducta humana puede ser modificada por la vía de incentivos, reglas formales e informales o pagos en la teoría de juegos. En este sentido, un esquema de política pública debe contemplar la reacción de la población objetivo y diseñar mecanismos que conduzcan a una respuesta afín a sus objetivos.

En otro orden, la complejidad de los métodos que conlleva la focalización, requiere mayor especialización y técnicas más perfectibles. La efectividad de los métodos de identificación de hogares que se han utilizado en los Programas requiere selectividad en la eficacia del diseño y operación de los mismos, en el combate a la pobreza en la población objetivo.

En sí, el problema de la pobreza en el país es factor de inestabilidad, ya que una gran parte de los mexicanos se encuentran en esta situación, y los programas de política social no han logrado contrarrestar el crecimiento de este fenómeno, considerando que las políticas sociales dependen de un conjunto de elementos políticos, económicos y sociales reflejándose en el presupuesto público. Las personas que carecen de recursos, que no tienen una fuente estable de trabajo, ni el capital económico, así como las relaciones sociales, no

son tomadas en cuenta y son marginadas por los encargados de implementar las políticas sociales y generar la riqueza nacional, lo que ocasiona que no tengan acceso a las instituciones de salud, al empleo y los demás servicios públicos. La erradicación de la pobreza exige la participación democrática de toda la sociedad y un compromiso general; asimismo el combate a la pobreza se encuentra en el acceso a las oportunidades económicas.

El Estado entonces debe ser el responsable y el promotor del desarrollo social, así mismo, debe ser el facilitador de los logros en cuanto a condiciones de vida y mínimos de bienestar. No obstante, diversas corrientes económicas han planteado de diferentes maneras la función de Estado en torno a lo social, siendo el caso más concreto el neoliberalismo, planteando que la protección social no corresponde sólo al Estado, sino también a los diversos grupos sociales, que aportan elementos centrales para la protección de otros grupos¹⁸⁵. Asimismo, se habla de un “Estado mínimo” bajo la influencia del mercado y la “mano invisible”. En este sentido, se sitúa la otra hipótesis de la investigación, que el combate a la pobreza en México a través de los Programas contemplan aspectos de corte neoliberal tales como: su no interferencia con el mercado, ya que no promueve la actividad económica de los beneficiarios, ni fija precios ni salarios; debilita a las comunidades por los factores “exclusión-inclusión” de su población objetivo, no es preventivo sino puramente curativo.

El trayecto histórico del Estado mexicano es largo, se observa a través de sus gobiernos cierta peculiaridad en gobernar y, se distingue por los componentes de su régimen político y por las formas en cómo se ha ido configurando sobre la base social. Particularmente la política social ha sido diferenciada por la caracterización de un Estado benefactor-asistencialista, partiendo del General Lázaro Cárdenas, hasta el agotamiento de este modelo de bienestar, que imprimieron los gobiernos de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari, quienes fueron parteaguas porque emprendieron un proceso de reforma del

¹⁸⁵ Claudio Stern,. *Alternativas para el Desarrollo Social*. Serie sobre la crisis del desarrollo de México. En: Este País, México, octubre de 1995, núm. 55, pág. 4.

estado mexicano, para transitar a un Estado neoliberal, poniendo en marcha la modalidad focalizada de atender a la pobreza de los mexicanos. La huella que los posteriores gobiernos siguieron, incluyendo los de la alternancia política, con diferentes matices, pero sobre ese esquema: neoliberal.

Y como todo Estado capitalista contemporáneo sólo puede ser definido por su relación con la economía y por su base social. Así el Estado mexicano no solo ha adquirido la función privativa, sin promover la justicia distributiva, sino que es urgente que fortalezca su responsabilidad social que obedece a la necesidad de contar con una sociedad más justa, ordenada, democrática y transparente.

Evolución del gobierno del Estado propietario- asistencialista al Estado mínimo-neoliberal

Estado Propietario-Asistencialista	
Gobierno	Características
Lázaro Cárdenas (1934-1940)	<ul style="list-style-type: none"> - Intervención del gobierno era la atención directa a los pobres, y la movilización de los sectores populares a favor del régimen político. - Estado comprometido con los grupos sociales, canalizó mayores recursos a la creación de instituciones de fomento y de apoyo social, la ampliación de cobertura educativa en los tres niveles de gobierno, así como a la beneficencia pública. - La filosofía política cardenista se sustentaba en que la solución de la marginación económica y social, es de interés nacional. - Dentro de las obligaciones del Estado estaba el promover y regular las acciones relativas a la salud y el proporcionar auxilio médico y social a la población. La salud, la asistencia y la educación fueron declaradas materia de interés público. - La política económica se basaba en la política social, no sólo se comprometía con el crecimiento económico sino con la provisión directa a los núcleos más necesitados por vía de la reforma agraria, los créditos agrícolas y la intervención tutelar del Estado como árbitro en la organización social; asumiendo medidas para el desarrollo económico y social en el marco del presupuesto estatal. - Se crean las bases de la industrialización y de la modernización agrícola a partir del lugar privilegiado que ocupó el Estado con el control de los energéticos (nacionalizaciones de la industria petrolera y eléctrica) y de las comunicaciones (nacionalización de los ferrocarriles).
Manuel Ávila Camacho (1940-1946)	<ul style="list-style-type: none"> - Orientó el gasto público al sostenimiento del crecimiento económico. - Otorgó una plataforma para las estrategias de gobierno encaminadas a fortalecer la estabilidad política del estado, otorgando garantías a los sectores específicos de la población a través de la proliferación de empresas paraestatales. - Reorganiza los servicios de asistencia pública mediante la instalación de comisiones técnicas. - La Secretaría de Asistencia Pública, pasa a ser Secretaría de Salubridad y Asistencia Pública. - Se desarrollaron políticas sociales segmentadas dirigidas a grupos sociales y profesionales, lo que contribuyó a limitar la cobertura de los

	<p>servicios asistenciales a la población en condiciones de pobreza.</p> <ul style="list-style-type: none"> - La asistencia social desaparece como prioridad en la atención de la pobreza restringiéndose a los grupos poblacionales en desamparo y a madres, niños y niñas de zonas indígenas rurales y urbano marginadas. - Ley de Seguridad Social, dando origen al Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS). - La instalación del corporativismo, funcionó en la intermediación de demandas de las organizaciones corporativas del sistema político
<p>Miguel Alemán Valdés (1946-1952)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Programa de industrialización. Implementó cambios de estrategia. - Atendió las demandas laborales con un mayor impulso al crecimiento económico y la extensión de beneficios limitados como resultado de la cooptación gubernamental de los organismos populares. - Contribuyó a la creación de un sector empresarial nacional y de clases medias en un entorno de integración nacional. - Modelo de desarrollo de sustitución de importaciones y un firme apoyo a la ampliación de la infraestructura económica y social. - Aumento del gasto público. El Estado intervino de manera activa, con grandes inversiones en las áreas de la economía. - Se creó un mercado interno, protegido con facilidades fiscales y crediticias a la industria nacional. - Papel protagonista el Banco de México y la Nacional Financiera (NAFINSA) - Se desarrolló una política de seguridad social (salud, educación, legislación laboral) y puso en práctica un sistema de subsidios de corte popular para favorecer a los sectores más desprotegidos.
<p>Adolfo Ruíz Cortines (1952-1958)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Con la orientación gubernamental de “crecimiento sostenido” de la economía del país, se continuó apostando a la atención de la pobreza a través de esta dinámica de crecimiento económico interno, y de la revisión del funcionamiento de las dependencias y entidades de seguridad y previsión social existentes, con modificaciones poco sustanciales. - Se centralizaron las actividades en las áreas de salubridad, educación, seguridad y previsión social. En salud, se buscó fortalecer los programas dirigidos a la atención materno-infantil con la formación del Instituto de Bienestar en la Infancia, creado en 1955, que sirvió como antecedente del posterior Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF). - Generó una carga pública deficitaria que empezó a cubrirse con mayor endeudamiento. - A corto y mediano plazo se contó con una relativa estabilidad y crecimiento económico, así como la capitalización de la movilidad social del campo a la ciudad. - Los intentos por eficientar el control del Estado permanecieron, aunque sus alcances se restringieron a acciones locales; produciendo problemas por el desnivel de la balanza comercial.
<p>Adolfo López Mateos (1958-1964)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Se continuó por una mayor intervención del Estado en la economía nacional, promoviendo un mayor financiamiento al sector productivo, y de medidas preferenciales a favor del sector productivo nacional, por encima de los problemas fiscales y de balanza de pagos. - En el aspecto social, la atención se destinó en gran parte a la población urbana, propiciando que no sólo se recrudecieran los graves problemas de pobreza, sino que acentuó el fenómeno de la migración del campo a las ciudades. - El gasto de seguridad social se orientó a completar las instituciones sociales, se creó el ISSSTE, CONASUPO, que tuvo como propósitos garantizar los precios de subsistencia en los mercados de consumos populares, y subsidiar el ingreso rural mediante precios de garantía de los productos básicos del campo para proteger el abasto del país, ello no evitó que se afectaran los términos del intercambio entre el campo

	<p>y la ciudad y se recrudeciera la desigualdad regional. En 1961, el Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI).</p> <ul style="list-style-type: none"> - Empieza la estrategia de sustitución de importaciones. El gobierno impulsa un crecimiento intensivo en gasto público con implicaciones deficitarias que respondían a las necesidades de políticas internas. Hasta finales de los cincuenta, el padrón económico fue de alto crecimiento con inflación derivado de una política monetaria expansiva. Este esquema de crecimiento sumía a la economía mexicana en ciclos recurrentes de inflación-devaluación que se consideraron insostenibles. - A partir de 1959 se hacen algunos ajustes a la política económica y se logran altas tasas de crecimiento con control de precios. El periodo conocido como de “desarrollo estabilizador”.
<p>Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Continué con el modelo de “desarrollo estabilizador”. El crecimiento económico se acompañó de la debilidad estructural con un profundo sesgo urbano descuidando el campo por la caída de inversión pública y privada. - Los mecanismos y facultades de intervención del Estado en la economía eran muy amplios, abarcaban desde la reforma agraria, control de la política social y monetaria, creación de empresas públicas de manufactura, transporte y bancos; controles de precios para bienes seleccionados, intervenciones en el comercio internacional y la inversión; la legislación laboral y la política de crédito. - Se incrementa la matrícula en la educación pública, la disponibilidad de agua, electricidad y drenaje. - La oferta social del Estado mexicano se basaba en un sistema de beneficios, donde la provisión pública de bienes y servicios, así como la política económica de protección a la capacidad adquisitiva de los salarios y a las utilidades del sector privado, son los elementos más importantes de la política social en el marco de un modelo estatista de crecimiento como el que se caracterizó a México hasta los años setenta. - El funcionamiento del Estado benefactor, era a través de un sistema meritocrático y clientelar, basado en un control político condicionado por el flujo constante de beneficios a los sectores políticamente establecidos, que legitimaban al régimen.
<p>Luis Echeverría Álvarez (1970-1976)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Planteó una estrategia que llamo “desarrollo compartido”, orientada a conciliar el crecimiento económico junto con una mayor redistribución del ingreso; sin embargo, la cual fracasó, porque básicamente se buscaba aumentar los recursos para el campo bajo la forma de inversiones, el aumento del crédito y apoyo a la organización y regularización agrarias, subsidios a los bienes y servicios públicos. - Se fundó en la creencia de que el gasto público podría generar en forma inmediata el conjunto de resultados sociales deseados por el régimen. –Reencarnó el populismo en el discurso gubernamental, el activismo sindical y los intentos del régimen por ampliar el Estado de bienestar, a pesar de las fuentes restricciones fiscales. - Aún con las limitadas perspectivas económicas, la actividad del gobierno del gobierno como motor y director del proceso económico fundamental. - El sector público continuó expandiéndose –aunque de forma menos rápida considerando el contexto recesivo internacional- en su papel como productor directo y proveedor de servicios, como condición para sostener la alianza política que sustentaba al régimen. Esto tuvo su expresión a través de la multiplicidad de organismos paraestatales (CFE) y (PEMEX). - Se crean varias instituciones con misiones específicas en materia de pobreza, en 1972 el Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT); el Programan de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER); en 1974 el Fondo Nacional para el

	Consumo de los Trabajadores (FONACOT) y el Programa Nacional de Solidaridad Social del IMSS.
José López Portillo Tostado (1976-1982)	<ul style="list-style-type: none"> - Los errores de política económica de este periodo subyacen precisamente del abuso y la intensificación de las medidas económicas que empezaban a ser inoperantes; se añade la actividad del Estado con el uso intensivo del gasto público para atender los problemas del sistema productivo, a través de la generación de subsidios. - Las repercusiones de la crisis financiera mundial continuaron; el efecto político de la devaluación, implicó una crisis de confianza interna, agravando la recesión económica. - Reconoce que el problema central del país es la marginación y plantea, un nuevo proyecto económico llamado Alianza para La Producción - El desgaste del modelo global del desarrollismo y la diversificación de la sociedad y demandas políticas, impusieron una diversificación para atender la problemática del país, donde resalta la creación de programas diseñados enfocados a algunos aspectos que consideraban importantes sobre la pobreza.
Estado Mínimo- Neoliberal	
Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988)	<ul style="list-style-type: none"> - Se inscribe como el parteaguas de la transformación global del papel del Estado en la economía, se perfilan características esenciales que ya se venían gestando desde la década de los setentas: el neoliberalismo. - Se partió de que la crisis económica se debía también a factores estructurales, señalando que la estrategia de desarrollo basada en la sustitución de importaciones y el gran activismo económico por parte del Estado, era la causante de la crisis. Por lo que consideraba a la pobreza como protagonista indiscutible en los programas gubernamentales. - La prioridad real no estuvo en la atención directa a la pobreza, sino en la instrumentación de programas de ajuste estructural, caracterizados por: austeridad, estabilización, racionalización, liberación. - Se planteó como primer objetivo de la política social el acceso de toda la población a un nivel básico de servicios, sin presuponer que los mismos se presten directamente por las instituciones públicas ni que en todos los casos sean gratuitos. La prestación de los servicios puede darse en muchas modalidades y por diversos agentes sociales o privados, sin descartar a las instituciones públicas. En este tenor, mientras que en el antiguo modelo, el Estado era el principal proveedor de las políticas sociales, en el nuevo modelo neoliberal, podría estar incluido, pero no necesariamente. - Cambios estructurales (se modificaron los artículos 25, 26, 27, 28 y 115 de la Constitución Política de México). - Se inicia un proceso de privatización (desincorporación) y descentralización del sector público. - Se puso fin al proteccionismo, así el modelo de sustitución de importaciones siendo remplazado por un modelo de economía abierta donde la participación del Estado en la economía se delimitó por un nuevo marco legal e institucional. - Según las reglas del juego del nuevo modelo de desarrollo, la tendencia sería que la propiedad privada reemplace a la pública y la competencia remplazando el proteccionismo. Se impulsó una reorientación como estrategia gubernamental, la cual tiende a incrementar el papel del mercado y los incentivos económicos, además de circunscribir la acción del Estado al establecimiento del marco legislativo y administrativo para que el sector privado genere empleo productivo y riqueza. - Se implementa el Programa Inmediato de Reordenación Económica

	<p>(PIRE) estaba orientado a combatir los desajustes de corto plazo, establecía que las causas de los desequilibrios eran el déficit público y la sobrevaluación del tipo de cambio.</p>
<p>Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Uno de los propósitos del gobierno fue el de ganar legitimidad a través de la gestión pública. Lo anterior se basó en dos procesos que transformaron radicalmente el campo de la administración pública: el redimensionamiento y la Reforma del Estado. - En primer momento, se sustentó principalmente en razones administrativas de saneamiento de las finanzas públicas y, parcialmente, en razones político ideológicas acerca de la necesidad de repensar el sentido y ámbito de la acción estatal. - En segundo lugar, se replanteó la función del Estado y modificó su patrón de rectoría, poniendo fin al Estado interventor, propietario y empresario, con base en el argumento de que el crecimiento exagerado de sus empresas y ámbitos de acción había terminado por enclaustrar administrativa y financieramente al Estado, llevándolo, en consecuencia, a incumplir funciones básicas, sobre todo las sociales, asignadas por la Constitución de 1917. - El proyecto de Reforma del Estado durante el periodo salinista tuvo como principal premisa que “un Estado propietario no es el más justo”. - Se caracteriza por ser un gobierno de políticas focalizadas. El gasto gubernamental focalizado se basó en un enfoque microeconómico como estrategia para atacar las demandas sociales. Fueron diseñadas e instrumentadas diversas políticas bajo este enfoque: Procampo, Pronasol y el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR). - Implementa el Programa Nacional de Solidaridad: Pronasol, como una nueva política social basada en el capital social, a través de comités, para dar respuesta a las zonas más desprotegidas de acuerdo a sus demandas sociales.
<p>Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Reconoce que Pronasol como programa social principal del gobierno federal, no debe ser un tema que convierta lo social en parte de su fórmula de gobernabilidad. - Para enfrentar a la pobreza extrema se consideraba el establecimiento de las condiciones para que la población pudiera tener acceso al empleo y mejorar sus ingresos. Mientras tanto el Pronasol se orientaba a la satisfacción de necesidades a partir de la oferta social del Estado; en este plano se habla de la necesidad de habilitar a la gente para satisfacer sus propias necesidades en el ámbito del mercado. - Consecuentemente, la política social reclama construirse con nuevas premisas que le diera cierta credibilidad, y que reorientara el combate a la pobreza, por lo que Solidaridad fue sustituido en agosto de 1997 por el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA). - En la presentación del Programa PROGRESA, Zedillo señala que es un Programa del Gobierno de la República para hacer, más eficaz la lucha contra la pobreza, especialmente en las comunidades rurales. Menciona que con dicho Programa habrá de atender las causas de la pobreza de manera integral, a través de acciones de educación, de salud, de alimentación, para las familias más pobres de México, centrando la atención en el núcleo familiar, en los niños y en las niñas. - La pobreza no es un problema de provisión o de gestión pública, sino de acceso privado a la capacidad instalada, que se asume completa, del mercado de bienestar social: la oferta social de servicios y de mercado laboral. - La pobreza entonces es el resultado de condiciones adversas que enfrentan las familias pobres que los obligan a tomar decisiones que perpetúan su incapacidad para generar ingreso, y cancelan la posibilidad de que sus miembros se superen, por lo tanto ésta se transmite de generación en generación y provoca discapacidad o disfuncionalidad de mercado en los individuos que la padecen. Su baja

	<p>productividad conduce a que los individuos pobres se ocupen de tareas de baja remuneración.</p> <ul style="list-style-type: none"> - La visión gubernamental de la política social, en lo referente a la pobreza, se centró en propiciar y extender las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de equidad, justicia y pleno ejercicio de los derechos y garantías constitucionales. - Para ello las actividades de la Secretaría de Desarrollo Social se orientaron a la promoción del desarrollo regional equilibrado; atención a la población con mayor desventaja económica y social; a la ampliación de la cobertura y calidad de la vivienda y a la institucionalización de la política social
Gobiernos de la Alternancia	
Vicente Fox (2000-2006)	<ul style="list-style-type: none"> - Heredó el modelo de ajuste neoliberal, sino que le dio mayor impulso, conservando los elementos claves que le dieron sostén a este esquema, con ligeras variantes a efecto de "eficientarlo"; con el argumento de defender la estabilidad económica como requerimiento para superar el rezago social. - El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades de su gobierno fue la principal estrategia del gobierno mexicano para el combate a la pobreza. Es el eje de la política social. - Una de las diferencias visibles principales entre Progres y Oportunidades fue la ampliación hacia las zonas urbanas. - Se distingue porque combinó simultáneamente para cada familia beneficiada, apoyos en tres áreas críticas y complementarias en la formación de capital humano básico: educación, salud y alimentación; menciona que es el primer programa efectivamente dirigido a esta población en condiciones de pobreza extrema, por medio de mecanismos rigurosos de focalización de las localidades más marginadas, y dentro de éstas, a los hogares más pobres. - El Programa Nacional de Educación, enmarcado por Oportunidades contempló los objetivos de: avanzar hacia la equidad en educación; proporcionar una educación de calidad adecuada a las necesidades de todos los mexicanos; impulsar la participación social (de las familias, de las comunidades y de los grupos sociales involucrados e interesados) en la educación. - En el marco del Programa Nacional de Salud, Oportunidades contribuye a los objetivos en torno a: abatir las desigualdades en salud; mejorar las condiciones de salud de los mexicanos; asegurar la justicia en el financiamiento en materia de salud. - La visión gubernamental de la pobreza desde el Programa Oportunidades, la pobreza se concibe como la privación de capacidades básicas. Se considera que la situación social de una persona se define a partir de lo que ésta pueda ser o hacer. Ser pobre significa, entonces, que las personas con ciertas condiciones sociales no tienen acceso a los recursos económicos necesarios para desarrollar sus capacidades básicas. La pobreza bajo este enfoque, se asocia a las restricciones que enfrentan los individuos para acceder a servicios básicos, contar con los elementos mínimos indispensables como educación, salud y nutrición para poder integrarse a la vida social y productiva, disponer de los recursos para poder emprender actividades productivas con sus propios medios, y acceder a mecanismos de aseguramiento. - Un avance al marco jurídico en materia de política social, fue la Ley General de Desarrollo Humano en 2004.
	<ul style="list-style-type: none"> - El gobierno de Calderón dio continuidad a la política social, del primer gobierno del Partido Acción Nacional, siendo Oportunidades uno de los programas principales. - En el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, se establece que la

<p>Felipe Calderón (2006-2012)</p>	<p>finalidad de la política social es lograr el desarrollo humano y el bienestar de los mexicanos a través de la igualdad de oportunidades. Reconoce también las particularidades tanto de la pobreza en las ciudades como la pobreza en el área rural.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Propone una política social integral que, articule los programas y acciones de gobierno desde sus diferentes ámbitos de acción y que promueva la coordinación y la participación de los otros órdenes de gobierno y de la sociedad; subraya especial atención se daría a los grupos vulnerables o con necesidades especiales. - En el Plan Nacional de Desarrollo, se define la política social de esta administración orientada a los siguientes principios rectores: focalizar los recursos en los programas que han demostrado ser más efectivos; utilizar sistemas de evaluación y seguimiento que permitan monitorear y mejorar los programas en forma constante. - Respecto a la pobreza, identifica tres tipos de pobreza, de acuerdo con el nivel de ingresos, la educación, el acceso a servicios básicos y de salud, la alimentación y la vivienda de la población: pobreza alimentaria; pobreza de capacidades y pobreza patrimonial. - En este esquema se definió la estrategia de Vivir Mejor, Felipe Calderón plantea la política social será a través de la implementación de políticas públicas que promuevan el Desarrollo Humano Sustentable; impulsando un proceso permanente de ampliación de capacidades que les permita a todos los mexicanos vivir una vida digna sin comprometer el patrimonio de las generaciones futuras. - Siendo uno de los objetivos principales: permitir a las personas y familias una participación social plena, libre y equitativa, al desarrollar y potenciar sus capacidades básicas a través del acceso a: alimentación, educación, salud, vivienda, infraestructura social básica para los hogares y las comunidades; identidad jurídica de las personas, para garantizarles el respeto a sus derechos fundamentales.
<p>Enrique Peña Neto (2012-2018) Inicio hasta el 2014</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Al inicio de su mandato lanza Cruzada Nacional contra el Hambre, el 22 de enero de 2013. Se establece que es una estrategia de inclusión y bienestar social, que se implementa a partir de un proceso participativo de amplio alcance cuyo propósito es conjuntar esfuerzos y recursos de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como de los sectores público, social y privado y de organismos e instituciones internacionales. - La política social, se establece en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, a través de uno de los ejes principales un México Incluyente, en donde se enfrente y supere el hambre. Delinea las acciones a emprender para revertir la pobreza. Así como, se señala garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales, que vaya más allá del asistencialismo y que conecte el capital humano con las oportunidades que genera la economía en el marco de una nueva productividad social, que disminuya las brechas de desigualdad y que promueva la más amplia participación social en las políticas públicas como factor de cohesión y ciudadanía. - El Programa Nacional México sin Hambre (PNMsh) sistematiza la estrategia general que orientará las acciones y programas sociales que participan en la Cruzada Nacional contra el Hambre, para alcanzar sus objetivos, metas e indicadores. Asimismo, describe su proceso de expansión y define su problemática, población objetivo, estrategias y líneas de acción a seguir. - Crea la Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social. - El objetivo de PROSPERA es articular y coordinar la oferta institucional de programas y acciones de política social, incluyendo aquellas relacionadas con el fomento productivo, generación de ingresos, bienestar económico, inclusión financiera y laboral,

	educación, alimentación y salud, dirigida a la población que se encuentre en situación de pobreza extrema, bajo esquemas de corresponsabilidad.
--	---

De cualquier forma, la desigualdad y la pobreza en México persisten, siguen significando un reto gigantesco para el mercado, el Estado y la sociedad. Es un tema de grandes preguntas, de muchos matices y vertientes que los convierten en un tema público complejo, que aún falta mucho por resolver.

CONCLUSIONES GENERALES.

La presente investigación parte del objetivo de analizar el cambio paradigmático de la concepción de la política social en el combate a la pobreza en el contexto del Estado propietario-asistencial al Estado mínimo-neoliberal a través de los programas gubernamentales principales de combate a la pobreza que se han implementado en México. Por lo que las concepciones teóricas del Estado de Bienestar, -no obstante de sus logros registrados con anterioridad a la depresión de los setenta- fracasó en el intento universal de generar un orden social con riqueza y justa distribución de la misma.

Al ocaso keynesiano lo sucedería el colapso del socialismo real a finales de los años ochenta. “El año de 1989 provocó, en todo el mundo, una profunda crisis de identidad en lo que, desde la Revolución Francesa de 1789, se conocía como “la izquierda”. Impulsó a muchos a plantear la pregunta concisamente formulada por Steven Lukacs; “What’s Left?...”¹⁸⁶ y terminó por conducir a un nuevo ordenamiento para los países que seguían el paradigma socialista, y que desde entonces serían orientados por las directrices liberales de democracia en lo político pues comenzaría un proceso accidentado pero sistemático de transición a la democracia, que correspondería a la teoría del dominó advertida por Henry Kissinger-- y libre mercado en lo económico.¹⁸⁷

La discusión en adelante no se ocuparía del socialismo y el capitalismo, sino que habría de reducirse en estricto sentido, a un examen del capitalismo que en efecto producía una excesiva concentración de capital en los estratos de ingresos altos de la población, al tiempo que provocaba ininterrumpidamente un descenso en el nivel de vida de capas sociales más amplias, tanto en países desarrollados como, y con mayor preocupación, en las después llamadas economías emergentes.

¹⁸⁶ Timothy Garton Ash, “Diez años después: posdata a nosotros el pueblo”, en *Letras Libres*, año 1, núm. 2, noviembre 1999, p. 18.

¹⁸⁷ Sobre las transiciones a la democracia en Europa del Este, véase, en general, Jon Elster, *Institutional Design in Post Communist Societies: Rebuilding the Ship at Sea. Theories of Institutional Design*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998.

La investigación se sitúa en una perspectiva histórica que resalta la transición del modelo económico, aunado al sistema político posrevolucionario. Bajo el régimen de economía mixta, la intervención del Estado en la economía provocó dos efectos: por un lado, al adoptar el modelo de sustitución de importaciones, impulsó la creación de la infraestructura económica necesaria para el desarrollo posterior del país, particularmente para su industrialización; y, por otra parte al neutralizar las fuerzas del mercado se generó una baja competitividad de la industria en los mercados locales e internacionales.

Esto se debió a que las decisiones sobre la entrada o salida de una firma a una rama de la industria no las dictaba el mercado ni el reconocimiento de los consumidores a su eficiencia y a la calidad de sus productos, sino al Gobierno Federal, que regulaba y controlaba la microeconomía de la industria y los mercados. Después de los sexenios de Luis Echeverría y de José López Portillo, en los cuales el Estado creció en proporciones inmanejables, Miguel de la Madrid aplicó medidas tendientes a adelgazar al aparato gubernamental; pero fue en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari donde las privatizaciones y el repliegue del Estado como propietario de empresas tuvieron auge.

Así, la reestructuración de la economía se convirtió en una transición difícil hacia la economía de mercado. Durante los gobiernos de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas, se promovió la apertura comercial, se logró el equilibrio de las finanzas públicas y se crearon las bases para la futura coordinación entre los agentes económicos, se continuó con las medidas de estabilización de la economía, su liberalización y la desregulación. Todo esto, con el objeto de superar los efectos nocivos de la crisis, más que por apuntalar un modelo de desarrollo económico determinado.

En ese sexenio se verificó un cambio en el modelo económico, se perfiló una estrategia para revertir la situación en que se encontraba el país, se identificaron los principales problemas y se tomaron medidas necesarias para encauzar un crecimiento económico permanente y sustentable.

La estrategia tenía como finalidad estimular el crecimiento económico a partir de una estabilidad de precios: para lograrlo se consideraba impulsar la inversión privada, la expansión de productos no petroleros, la inversión en infraestructura y el fortalecimiento del mercado interno. El conjunto de acciones se englobaron en el concepto “modernización”.

Los programas de ajuste económico y estabilización aplicados a partir de 1983 han generado una deuda social muy alta. La política de incrementos salariales por debajo del índice inflacionario y la saturación de los mercados de trabajo por la casi nula generación de empleos en el sector formal de la economía, provocaron una severa degradación de la participación de los salarios en el producto nacional: de 37.1 por ciento del PIB en el periodo 1970-1982 a 30.4 por ciento durante 1983-1998, lo que generó una pérdida acumulada de miles de millones de pesos entre los asalariados del país entre 1983 y 1998 al limitarse su participación en la riqueza generada.

La política salarial no fue utilizada como una herramienta para distribuir los costos de las crisis económicas, para elevar paulatinamente el nivel de vida de los trabajadores o para mejorar la distribución del ingreso, sino como un instrumento antiinflacionario, es decir una fijación adelantada de incrementos salariales iguales a las tasas de inflación proyectadas, siempre superadas por la inflación realmente observada.¹⁸⁸ Como resultado de lo anterior, los ingresos de los trabajadores sufrieron una drástica reducción. Los salarios mínimos disminuyeron en términos reales a menos de la tercera parte del poder adquisitivo que tenían en 1982 al descender de 32.72 pesos en 1982 a 10.22 pesos en 1998, tomando como referencia los precios vigentes de 1994.¹⁸⁹

Bajo este tenor, se comprueban las siguientes hipótesis:

1. Ante la crisis y el agotamiento del modelo del Estado de Bienestar, en México el Estado es organizado económicamente para responder a los

¹⁸⁸ José Luis Calva, “Después del neoliberalismo”, en *El Universal*, octubre 8, 1998, p. 29.

¹⁸⁹ De acuerdo a esta equivalencia, los salarios mínimos de 1946 se situaban en 13.32 pesos, lo que da como resultado que los salarios de 1998 son inferiores a los percibidos hace cuarenta años.

mercados internacionales, impulsando así la denominada Reforma del Estado, caracterizada por el redimensionamiento, privatización del aparato estatal, y por instrumentar medidas de ajuste estructural, esta situación trajo consigo el diseño de programas de combate a la pobreza con las siguientes características principales: focalización, selectividad y exclusión social.

2. Los gobiernos de México a partir de la crisis del Estado propietario en los años ochenta, han instrumentado diversas acciones que se orientan al modelo neoliberal para combatir la pobreza, dejando atrás la responsabilidad estatal en materia social con programas universales de política social.

3. A partir del cambio paradigmático de los años ochenta, las respuestas más articuladas de combate a la pobreza en el marco del Estado neoliberal: los Programas: PRONASOL, PROGRESA y OPORTUNIDADES sugieren una privatización del tema de la pobreza en México, basada en una visión de mercado en la provisión de bienestar social mínimo. La estrategia: CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE, es una medida focalizada que parte de la pobreza extrema con carencia alimentaria, de inclusión y bienestar social.

4. La reforma económica de los años ochenta, redefinió la oferta social del Estado mexicano a través de los nuevos programas de combate a la pobreza, teniendo como idea central que la definición gubernamental del problema de pobreza, es resultado del modelo de desarrollo emergente de la década de los noventa y del conjunto de supuestos que lo caracterizan.

Las anteriores hipótesis se sustentan en el cuadro comparativo, donde se describen las principales características de los programas y se destaca que PRONASOL se basa en el capital social, PROGRESA Y OPORTUNIDADES en el capital humano y CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE, se distingue porque se encuadra en la alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación, todos con la base de la focalización:

Programas focalizados al combate a la pobreza	
Programa	Características
<p>Pacto de Solidaridad Económica 1987 Gobierno Miguel de la Madrid</p>	<ul style="list-style-type: none"> - El objetivo era consolidar el abatimiento definitivo de la inflación. - Sus principales lineamientos fueron saneamiento de las finanzas públicas, restricción crediticia, fijación virtual del tipo de cambio, apertura comercial y concertación social. - Por lo que los representantes de los sectores campesino, obrero y empresarial se comprometieron a: disminuir el gasto público, ajustar salarios, precios y tarifas del sector público, devaluar la moneda en un 22 por ciento, realizar ajustes en la paridad cambiaria. - Se mantuvo la política monetaria y fiscal restringida desde un inicio del programa. El gobierno mantuvo la pauta de los salarios y de los precios fundamentales muy cerca de las metas establecidas. - Los resultados del PSE fueron positivos, pues se logró estabilizar la economía del país, se controló la inflación bajándola de 159.2 por ciento en 1987, a 51.7 por ciento en 1988, las tasas de interés bancarias también empezaron a bajar y el crecimiento económico se reestableció luego de que en 1986 tuviera una disminución del 3.8 por ciento.
<p>Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) 1988-1994 Gobierno de Carlos Salinas de Gortari</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Se trata de una apuesta de combate a la pobreza a partir de la creación de capital social, considerado como una relación de confianza y reciprocidad; no es una relación entre individuos atomizados sino entre individuos socializados que se identifican con una colectividad. - Se definió como una nueva política social, basada en una gestión ciudadanizada, diversificada y autónoma de las necesidades y demandas de la población marginada. - Los objetivos: coordinar y supervisar las acciones de alivio de la pobreza en México; mejorar las condiciones de vida de los grupos campesinos, indígenas y colonos populares; promover el desarrollo regional equilibrado, creando las condiciones para el mejoramiento productivo de los niveles de vida de la población; promover y fortalecer la participación y la gestión de organismos sociales y las autoridades locales; y constituir a la "solidaridad" de una forma permanente de convivencia y relación de los mexicanos y en un vehículo de concertación entre el Estado y la sociedad civil. - El Programa de Solidaridad intentó afianzar las

	<p>experiencias de los programas antecesores a través de la operación de una política de combate a la pobreza dirigida a campesinos, indígenas y colonos urbano-populares en tres vertientes:</p> <p>1. Solidaridad para el bienestar social. 2. Solidaridad para la producción. 3. Solidaridad para el desarrollo regional.</p> <ul style="list-style-type: none"> - La innovación fundamental del Pronasol fue su método de trabajo, que consistió principalmente en la organización de la comunidad para participar en algún programa. - Los Fondos operaban cuando las demandas de la comunidad eran presentadas por los comités de solidaridad. Abarcó los aspectos de salud, educación, nutrición, vivienda, empleo, infraestructura y algunos proyectos productivos enfocados a la población que padecía pobreza extrema.
<p>Programa de Educación, Salud y Alimentación. PROGRESA. 1997 Gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León</p>	<ul style="list-style-type: none"> - ProgresA, parte de que la pobreza extrema es el resultado de un círculo vicioso intergeneracional que impide que las personas que nacen en familias pobres puedan desarrollar su potencial productivo: generar ingreso y ser autosuficientes. - Una de las estrategias básicas de ProgresA fue la propuesta de impulsar las capacidades de la gente por medio de inversiones en capital humano, a diferencia del Pronasol que se sustentaba en el capital social. Por lo tanto, ahora se buscaba aumentar las capacidades básicas de las personas que viven en la pobreza extrema, facilitando su acceso a bienes y servicios sociales que les permitan adquirir las habilidades y aptitudes necesarias para que, mediante su esfuerzo personal, alcancen una vida plena y autosuficiente. - ProgresA parte de un objetivo principal, abatir la deserción escolar y aumentar la demanda por servicios de salud de las familias pobres del medio rural. Busca aumentar las capacidades básicas de las personas que viven en la pobreza extrema, facilitando su acceso a bienes y servicios sociales que “les permitan adquirir las habilidades y aptitudes necesarias para que, mediante su esfuerzo personal, alcancen una vida plena y autosuficiente”. - El punto central del Programa es el abatimiento de la tasa de deserción escolar, y se concibe a los otros componentes como factores necesarios para garantizar la productividad marginal de la asistencia escolar. - El Programa, se compone de tres aspectos que se consideran relacionados con el problema de la

	<p>pobreza: educación, salud y alimentación.</p> <ul style="list-style-type: none"> - El rasgo que caracteriza a Progresá es la entrega de transferencias en efectivo a los hogares pobres rurales, con la condición de que sus hijos asistan a la escuela y visiten periódicamente los centros de salud locales. - Las orientaciones estratégicas de Progresá eran: concentración en la familia; enfoque de género, fomenta la responsabilidad de los padres, enfoque integral, la ayuda estructural, la selección de los beneficiarios de manera objetiva y fomenta el apoyo comunitario y de las autoridades locales. - Un aspecto fundamental de Progresá es su mecanismo de focalización de tres etapas basado en las características de la comunidad y el hogar. La metodología de selección de las poblaciones; selección de los hogares beneficiados dentro de las poblaciones y la conformación de la lista definitiva de los hogares beneficiados fue muy importante; después de una retroalimentación en asambleas comunitarias acerca de las familias excluidas o incluidas de manera incorrecta.
<p>Oportunidades 2000 Gobierno de Vicente Fox</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Tiene como objetivo general incrementar las capacidades básicas de las familias en situación de pobreza mediante una triada estratégica de acciones integrales en educación, salud y alimentación, con una estrecha colaboración entre las instituciones y los sectores involucrados, y con la participación de los tres órdenes de gobierno. - Al igual que Progresá, integra a los tres aspectos del desarrollo humano y es un Programa focalizado. - Se orientó a la ampliación del acceso de las familias en condiciones de pobreza de capacidades a mayores oportunidades de desarrollo, fomentando la seguridad y autosuficiencia de los individuos, así como su patrimonio mediante la articulación con y la concertación de los esfuerzos de otras acciones y programas de desarrollo social. - Tuvo el propósito de contribuir al logro de cuatro objetivos trazados en: reducir la pobreza extrema; generar igualdad de oportunidades para los grupos más pobres y vulnerables; y apoyar el desarrollo de capacidades de las personas en condición de pobreza; fortalecer el tejido social fomentando la participación y el desarrollo comunitario. - La base de Oportunidades, radica en que se trata de un programa de bienestar basado en incentivos, mediante transferencias en efectivo que se usan como estímulo para la inversión en capital humano (educación, salud y nutrición), busca impactar

	<p>principalmente en los niños, teniendo efectos positivos, de forma directa o indirecta; así como en el bienestar de los adultos y principalmente en el estatus de las mujeres.</p>
<p>Oportunidades 2006 Gobierno de Felipe Calderón</p>	<ul style="list-style-type: none"> - El Programa tiene como objetivo apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema con el fin de potenciar las capacidades de sus miembros y ampliar sus alternativas para alcanzar mejores niveles de bienestar, a través del mejoramiento de opciones en educación, salud y alimentación. Así como la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación; programas asistenciales; el desarrollo regional; la infraestructura social básica y el fomento del sector social de la economía. - El Programa puesto en marcha por el gobierno de Felipe Calderón, tuvo algunas variantes, como la concertación de esfuerzos para el desarrollo de programas acciones complementarias que generen nuevas capacidades y multipliquen las oportunidades para las familias en pobreza extrema; para fortalecer el tejido comunitario y el capital social en las comunidades que atiende el Programa, se conforman los Comités de Promoción Comunitaria que trabajarían en la perspectiva de ampliar las oportunidades de la población y el desarrollo local. - También establece el acceso a mecanismos de ahorro y crédito mediante el impulso al crecimiento de la cobertura del Sistema Nacional de Ahorro y Crédito Popular; acceso a las acciones y beneficios de programas sociales que contribuyan a la generación de ingresos y de nuevos empleos que eleven las condiciones socioeconómicas de las familias. - Respecto a la focalización, el proceso por el cual se identifica a las familias beneficiarias consta de dos etapas: selección de localidades, e identificación de familias.
<p>Estrategia Cruzada Nacional Contra el Hambre 2013 Gobierno Enrique Peña Nieto</p>	<ul style="list-style-type: none"> - La Cruzada Nacional Contra el Hambre es una estrategia con tintes políticos que le pone rostro a la política social de la administración de Peña Nieto, tiene como objetivo primordial lograr una sociedad equitativa, con cohesión social e igualdad de oportunidades. Enfatiza que es “una estrategia de inclusión y bienestar social”. - Se sustenta en los derechos sociales consagrados en la Carta Marga como: derecho a la alimentación, a la salud, a la vivienda, a la seguridad social, y a los servicios de infraestructura básica. Así como

	<p>fortalecer las capacidades productivas para el mejoramiento de los ingresos y las condiciones de vida de los mexicanos en situación de pobreza.</p> <ul style="list-style-type: none">- La Cruzada Nacional Contra el Hambre se asume como una estrategia de política pública orientada a remover los factores estructurales vinculados con la falta de garantía para ejercer el pleno derecho a la alimentación.- La Cruzada Nacional Contra el Hambre conjunta acciones intergubernamental e intersecretariales a través de cinco grandes objetivos:<ol style="list-style-type: none">1. Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación;2. Eliminar la desnutrición infantil aguda y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez;3. Aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas;4. Minimizar las pérdidas post-cosecha y de alimentos durante su almacenamiento, transporte, distribución y comercialización, y5. Promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre.
--	--

BIBLIOGRAFIA

Adato, Michelle, The Impact of Progresa on Community Relationships –Final Report, International Food Policy research, Washington, 2000.

Aguilar Villanueva, Luis F. (ed.): El estudio de las políticas públicas, México: M.A. Porrúa, 1992.

-----: La hechura de las políticas, México: M.A. Porrúa, 1992.

-----: Problemas públicos y agenda de gobierno, México: M.A. Porrúa, 1996.

-----: La implementación de las políticas, México: M.A. Porrúa, 1996.

-----“Reformas y retos de la administración pública mexicana (1988-1994)”, Foro Internacional, vol. XXXVI, núm. 1-2, enero-junio, 1996.

Ayala Espino José Luis, Límites del mercado y límites del Estado, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1992.

Banco Interamericano de Desarrollo, “Reducción de la Pobreza y Fortalecimiento del Capital Social y la Participación: la acción reciente del BID”, 20 de septiembre de 2001.

Banco Mundial México, “La pobreza en México: una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia del gobierno”, México. 2004.

Banco Nacional de Comercio Exterior, Sector Agropecuario, en Revista Comercio Exterior, núm. 6, julio de 1980.

Barrón, Luis F., Guillermo Trejo. La pobreza en México: la paradoja de la política social. En <http://www.cidac.org/vnm/libroscidac/mexico-cambio/Cap-16.pdf>

Becker, Gary, Human Capital: A theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education, New York, National Bureau of Economic Research, 1964.

Boltvinik Julio, “Políticas focalizadas de combate a la pobreza en México: el PROGRESA-OPORTUNIDADES”, en: La pobreza en México y el Mundo, realidades y desafíos, siglo XXI editores, 2004, p.337

Boltvinik, Julio y Enrique Hernández Laos, Pobreza y Distribución del Ingreso en México, México, siglo XXI, 1999.

Boltvinik Julio, “Políticas focalizadas de combate a la pobreza en México. El Progresas/oportunidades”. En: La Pobreza en México y en el mundo. Realidades y Desafíos. México. Editorial Siglo XXI, Gobierno del Estado de Tamaulipas 1996

Boltvinik Julio, "Mercantilización y focalización en las políticas públicas de combate contra la pobreza", en varios autores, Desarrollo social: modelos, tendencias y marco normativo, Ivii Legislatura, Cámara de Diputados, México, D. F. 2000.

Bronislaw Geremek, La piedad y la horca –Historia de la miseria y de la caridad en Europa, Madrid, Editorial Alianza. 1986.

Boltvinik, Julio, Política Social: continuidad neoliberal. En: Economía Moral. Periódico La Jornada. México. 31 de agosto de 2001. www.jornada.unam.mx

Brachet-Marquez, Viviane, El pacto de dominación-Estado, clase y reforma social en México 1910-1995, México, El Colegio de México, 1996.

Bustamante, Miguel E. 'Consecuencias médico sociales de la viruela y de su erradicación; en Gaceta Médica de México, 1977

Calva José Luis, "Después del neoliberalismo", en El Universal, octubre 8, 1998

Canudas Rocío del Carmen, en "La reemergencia del capital humano en el marco de tres paradigmas", Investigación Económica, 82001), núm. 235,

Casio Luiselli Fernández, "El Sistema Alimentario Mexicano", en Documentos de Trabajo para el Desarrollo Agroindustrial, núm. 6, SARH, 1981.

Calva, José Luis, México más allá de neoliberalismo. Opciones dentro del cambio global. Plaza Janés. México, 2000.

Castañeda, Rafael. "Los presupuestos de 1983 se discutieron con expertos del Fondo", Proceso, 4 de julio de 1983, núm. 348

Cárdenas, Enrique, La política económica en México: 1950-1994. México, El Colegio de México, 1996

Carranza Gabriela, Alcances y límites de la política social en México. Tesis para obtener la licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública. FCPS-UNAM. México. 2006.

Conde Bonfil Carola. Oportunidades: el nuevo programa del combate a la pobreza.

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/109/art/art4.pdf>

Consulta 23/11/ 2014.

Cordera, Rolando y Carlos Tello, La desigualdad en México, México, Siglo XXI, 1989, capítulo 1.

Cordera, Rolando y Ziccardi (coords), Las políticas sociales de México al fin del milenio: descentralización, diseño y gestión, México, Miguel Ángel Porrúa-UNAM, 2000.

Córdoba Arnaldo, Sociedad y Estado en el mundo moderno. Teoría y Praxis. México. Editorial Grijalbo. 1973.

Crozier Michel, Estado modesto, Estado moderno, México, FCE, 1989

Dahl, Robert A., La Poliarquía, México, REI, 1993.

De Hira Gortari y Alicia Ziccardi, Instituciones y clientes de la política social: un esbozo histórico 1867-1994”, en Marcela Pineda (ed.), Las políticas sociales de México en los años noventa, México, Plaza y Valdéz, 1996.

De la Cruz José Luis, La Cruzada Nacional contra el Hambre. En Revista Perspectivas, No. 2/2013. en <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/10299.pdf>. (consultado en 31/10/2014).

De León José Gómez et al, PROGRESA: Una nueva estrategia para el combate a la pobreza en México. Conferencia sobre Política social. Banco de México, junio 1999.

Del Val Blanco, Enrique “Política Social y Combate a la Pobreza en México”, en el Economista Mexicano, octubre-diciembre, 1997.

Elster Jon, Institutional Design in Post Communist Societies: Rebuilding the Ship at Sea. Theories of Institutional Design, Cambridge University Press, Cambridge, 1998.

Fukuyama, Francis, Confianza, Buenos Aires, Atlántida, 1995.

Gallardo Gómez Luis Rigoberto y Joaquín Osorio Goicoechea (Coordinadores), Los rostros de la pobreza (El debate) Tomo III, México, UIA-LIMUSA, 2001.

Garton Ash Timothy, “Diez años después: posdata a nosotros el pueblo”, en Letras Libres, año 1, núm. 2, noviembre 1999

González Casanova Pablo y Enrique Florescano, México Hoy. México. Ed. Siglo XXI.

González Navarro, Moisés, La pobreza en México, El Colegio de México, 1967.

González Luis. El liberalismo triunfante. Historia General de México. El Colegio de México. Versión 2000. 4ta. Reimpresión. México, 2002, pp. 1103.

González Tiburcio, Enrique “Seis tesis sobre PRONASOL”, El cotidiano, México. Universidad Autónoma Metropolitana. 1992.

Gordon, Sara, "Del universalismo estratificado a los programas focalizados. Una aproximación a la política social de México", en Martha Schteingart, (coord.) Políticas Sociales para los pobres en América Latina. México, Ed. Miguel Ángel Porrúa. 1999.

Grediana, Pilar y Daniel Hernández (coord), Alivio a la pobreza- Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación en la Política Social, México, CIESAS---Progres, 1999.

Guadarrama Gloria, Entre la caridad y el derecho. Un estudio sobre el agotamiento del modelo nacional de asistencia social. México, Consejo Estatal de Población. 2001.

Guillen, Héctor. "El sexenio de crecimiento cero", Ediciones Era, México 1990.

Gutiérrez Juan Pablo, Stefano Bertozzi y Paul Gertler, Evaluación de Resultados de Impacto del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Instituto Nacional de Salud Pública. México. p.7 pdf.

Hevia de la Jara, Felipe. De Progres a Oportunidades: efectos y límites de la corriente cívica en el gobierno de Vicente Fox. En Revista Sociológica, año 24, número 70, México, mayo-agosto de 2009, pp-43-82
<http://www.revistasociologica.com.mx/pdf/7003.pdf>. (Consultado 23/11/2014)

Habermas. Jürgen "La crisis del Estado de Bienestar y el agotamiento de las energías utópicas." En I. Wallestein. La crisis del Estado de bienestar y otros ensayos. Costa Rica. Cuadernos de Ciencias Sociales 19. FLACSO. 1989.

Izquierdo Rafael, La política hacendaria del desarrollo estabilizador, México, FCE, 1995.

Kliesberg, Bernardo (compilador), El rediseño del Estado, una perspectiva internacional, México, INAP-FCE, 1996.

Kliksberg, Bernardo (compilador), Pobreza, un tema impostergable, México, FCE, PNUD, CLAD, 1993.

Kouryoumdjian, Armen, "The Miguel de la Madrid Sexenio: ¿Major reforms or foundation for Disaster?" en George Phillip, (ed.) The Mexican Economy, London, Routledge, 1988.

Jessop, Bob. Crisis del Estado de Bienestar. Hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales. Siglo del Hombre Editores. Colombia, 1999.

Largaespada, Mildred, Amartya Sen tiene algo que decir, publicado en el semanario Confidencial (Nicaragua) de la primera semana de noviembre de 1998. Confidencial - <http://www.confidencial.com.ni>.

Leal, Juan Felipe, *Del Estado Liberal al estado interventor en México*, México, Ediciones del Caballito, 1989.

Lechner, Norbert, "Desafíos de un desarrollo humano: individualización y capital social", en Kliksberg, Bernardo y Tomassini (compiladores), *Capital social y cultura: claves estratégicas para el Desarrollo*. México, Banco Interamericano de Desarrollo, Fundación Felipe Herrera, Universidad de Maryland, Fondo de Cultura Económica, 2000.

Linz, Juan J., *La Quiebra de las Democracias*, México, Alianza Editorial Mexicana, 1990.

Lipset, Seymour Martín, *El Hombre Político*, México, REI, 1993.

Luckacs, John, ¿Nuestro enemigo: el Estado?, en *Nexos*, Num. 230, febrero 1997.

Maldonado Trujillo Claudia. *Del Estado propietario al Estado modesto, Una lectura conceptual del combate a la pobreza en México*. El Colegio de México, A.C. México, 2002.

Márquez Zárate, Miguel Ángel, *Gerencia Social. Un testimonio de racionalidad gubernamental*. México. UNAM, 2003

Marsal Ferret, Marc, *Pobreza y beneficencia pública en el siglo XIX español*. Editorial Lex Nova. Fundación Caixa Sabadell, 2002

Miguel Ángel Márquez, *Capital Social y Desarrollo Comunitario*. Tesis doctoral. México. UNAM. 2011.

Medina Peña, Luis, *Hacia un Nuevo Estado. México, 1920-1994*. México. Ed. FCE. 2000.

Nateras González, Martha E., "Fundamentos conceptuales y políticos en las políticas sociales contemporáneas". En: Eugenio Arraiga y José Sosa (comp.) *Más allá del combate a la pobreza*. México. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente y Universidad de Guadalajara. 2005

Meza Hernández, Sofía Elena, *La política social para la superación de la pobreza en México: el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2002-2004*. Tesis para optar el título de licenciatura en Ciencias Políticas y administración Pública. México. FCPS, UNAM.2005

Meyer Lorenzo, "La institucionalización del nuevo régimen". En *Historia General de México*. El Colegio de México, A.C. México, 2000.

Offe Claus, *Contradicciones del moderno Estado del Bienestar*, México. Editorial Alianza, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1990.

Ortiz Mena, Antonio, *El Desarrollo Estabilizador en México*, Washington, Documento del Banco Mundial, s/f.

Pardo, María del Carmen, El cuestionamiento al modelo de desarrollo y la política social. En: La revista del Colegio Ciencia Política y Administración Pública. Año IV, Número 6, primer semestre de 1996. México.

Pardo, María del Carmen, "El diseño administrativo de los programas de emergencia", en Rolando Cordera y Alicia Ziccardi, (coord.), Las políticas sociales de México al fin de milenio: descentralización, diseño y gestión, México, Miguel Ángel Porrúa, 2000.

Parker Susan W. y John Scout. "Evaluación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progesa) 2000 a partir de Indicadores de Seguimiento, Evaluación 1998-2001". Centro de Investigación y Docencias Económicas (CIDE), 12 de octubre de 2001. Resumen Ejecutivo y Antecedentes Generales

Picó, Josep, Teorías sobre el Estado de Bienestar, España, Siglo XXI, 1990.

Przeworski, Adam, Democracia Sustentable, Paidós, Argentina, 1995.

ONU-CEPAL-INEGI, "Magnitud y evolución de la pobreza en México", Informe metodológico, México 1993.

Quentin Wodon, Benedicte de la Briere, Corinne Siaens and Shlome Yitzhak, Progesa de México, Focalización innovadora, centrada en el género y sus efectos en el bienestar social, Banco Mundial. México, 2003. pdf

Rawls, John, Teoría de la Justicia, México, FCE, 1972.

Rawls, John, Liberalismo Político, México, FCE, 1995.

Rodríguez, Rosario, The Rise and Collapse of Stabilizing Development, En George Phillip, (ed.) The Mexican Economy, London, Routledge, 1988.

Rawls, John Liberalismo Político, FCE, México, 1995.

Rojas Gutiérrez, Carlos, El Programa Nacional de Solidaridad. Pdf. En <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/74/pr/pr7.pdf>

Boxborough, Ian, "The Economic Crisis and Mexican labour", en George Phillip, (ed.). The Mexican Economy, London, Routledge, 1988..

Rueda Peiro, Isabel, México: crisis, reestructuración económica social y política, México, UNAM---Siglo XXI, 1998

Sánchez González José Juan, Administración Pública y Reforma del Estado en México. México. INAP. 1998.

Sandoval Gallardo, Marco Antonio en <http://educacionmedicacontinuadaifdf.blogspot.com/2010/10/breve-historia-del-dif-df.html> (consultado 12-07-14).

Sen Amartya, Bienestar, justicia y mercado, Barcelona, Piados, 1997.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Desincorporación de entidades paraestatales, México, Fondo de Cultura Económica, 1994,

Shefner, Jon “La redefinición de la política del Estado en el campo social: apuntes con énfasis en el caso de México”, en Menno Vellinga, (coord), El cambio en el papel del Estado en América Latina, México, Siglo XXI.

Spicker Paul, Poverty and Social Security, Routledge, London, 1993.

Sobrino Jaime y Carlos Garrocho. Pobreza, política social y participación ciudadana, México. El Colegio Mexiquense, Secretaría de Desarrollo Social. 1995.

Solis, Leopoldo, La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas, México, FCE, 2000.

Stiglitz Joseph E, El malestar en la globalización. Madrid. Editorial Taurus. 2002

Stern, Claudio. Alternativas para el Desarrollo Social. Serie sobre la crisis del desarrollo de México. En Este País, México, octubre de 1995, núm. 55.

Skouflas Emmanuel, Davis Benjamín, Sergio de la Vega, Focalización de los pobres en México: Evaluación de la Selección de Hogares que participan en Progresá. Washington, International Food Policy, Research Institute, 1999

Titmuss Richard M. Política Social. España. Editorial Ariel. 1981.

Thurow Lester, Inversión en Capital Humano, México, Trillas, 1978

Valencia Enrique y Aguirre Rodolfo, “Discursos acciones y controversias gubernamentales de la política frente a la pobreza”, en Rigoberto Gallardo y Joaquín Osorio, (coord.), Los rostros de la pobreza: el debate, (tomo 1), México, Universidad Iberoamericana-Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, 1998

Vernon, Raymond, The Dilemma of México's Development –The Roles of the private and public sector, Cambridge, Cambridge University Press, 1963

Vilas Carlos M., De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo (notas para una perspectiva macro) en Las políticas sociales de México en los años noventa, México, UNAM-FLACSO, Plaza y Valdés Editores, 1998.

Villa Manuel, La Institución presidencial. El poder de las instituciones y los espacios de la democracia. México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa. 1987.

Waltzer Michel, Las esferas de la Justicia, México, FCE, 1993.

Zedillo Ponce de León, Presentación del Programa PROGRESA, 6 de agosto de 1997, Hidalgo, México.

<http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/disc/ago97/06ago97-1.html> (consultado el 24 de octubre de 2014)

Documentos

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (distintas versiones)

COPLAMAR, Presidencia de la República, México, 1983.

Consejo Nacional de la Política de Desarrollo Social (Coneval), Diagnóstico del Diseño de la Cruzada Nacional contra el Hambre. Resumen Ejecutivo. México, octubre de 2013.

Decreto que modifica la Ley de Secretarías y departamentos de Estado, creando la Secretaría de la Asistencia Pública. Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1937.

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/71/doc/doc56.pdf> (consultado, 12-07-14)

Decreto de la creación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA),DOF, 8 de agosto de 1997.

Decreto Cruzada contra el Hambre. Presidencia de la República. 2013.
Lineamientos Generales para la Operación del PROGRESA, Presidencia de la República, México, 1999.

Secretaría de la Presidencia, Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), México. 1983.

Plan Global de Desarrollo 1980-1982. Presidencia de la República. México, 1980.

Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural, en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1673/12.pdf>.

Programa Institucional Oportunidades 2002-2006.

Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Gobierno de la República, México, 1996.

Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo, 2000-2006, Gobierno de la República

Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo, 2006-2012, Gobierno de la República.

Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo, 2013-2018, Gobierno de la República.

Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, SEDESOL, México 2002.

Programa Inmediato de Reordenación Económica. Puntos Programáticos. http://www.aleph.org.mx/jspui/bitstream/56789/6154/1/DOCT2065328_ARTICULO_25.PDF

Programa de Trabajo 2000, SEDESOL, 2000

PROGRESA. Ernesto Zedillo Ponce de León, Presentación del Programa PROGRESA, 6 de agosto de 1997, Hidalgo, México. Versión estenográfica.

PROGRESA: más oportunidades para más familias pobres –Evaluación de Resultados- Avances preliminares, SEDESOL, 1999.

Quinto Informe de Ejecución del Gobierno Federal, PND 2007-2012.

Secretaría de Desarrollo Social, (SEDESOL) Programa Nacional de Solidaridad, 1991.

Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL, Lineamientos generales para la operación del Programa de Educación, Salud y Alimentación, Documentos de divulgación, México, Conprogesa, 1999

Secretaría de Desarrollo Social, (SEDESOL) OPORTUNIDADES, 2007.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el ejercicio fiscal 2007.

Secretaría de Desarrollo Social, (SEDESOL), Programa para Superar la Pobreza 1995-2000, Serie Documentos, México, SEDESOL; 1998.

Secretaría de Desarrollo Social, Política Social de Nueva Generación y Cruzada contra el Hambre. Documento de Trabajo. Versión 1.1. México D.F. 10 de septiembre de 2013

Vivir Mejor, Política Social del Gobierno Federal 2007-2012.

Michael Waltzer, Las Esferas de la Justicia, FCE, México, 1993