

Como citar este artículo:

López, R. (2014). Caracterización de la política social en México: limitaciones y retos. *Revista Eleuthera*, 11, 54-81.

CARACTERIZACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO: LIMITACIONES Y RETOS

CHARACTERIZATION OF SOCIAL POLICY IN MEXICO: LIMITATIONS AND CHALLENGES

RICARDO LÓPEZ SALAZAR*

Resumen

Este documento tiene como objetivo analizar las limitaciones y los retos de la política social mexicana para reducir la desigualdad, la marginación y la pobreza. Para ello se revisan los enfoques de la misma, así como los cambios suscitados a partir de la implementación del modelo neoliberal en el país. En esta concepción, la política social además de ser entendida como vehículo y puente entre el Estado y la población (vulnerable o no) también debe ser la respuesta que el primero le ofrece a las demandas de la sociedad sobre los niveles de bienestar. Así mismo, debe ser una premisa constante, consistente y permanente el generar crecimiento económico, por lo que no debe ser considerada como un paliativo, sino como una condición indispensable para el crecimiento económico, al igual que también debe objetivos como la eficiencia y la igualdad. Además, debe contar con su propio espacio y no supeditarse exclusivamente a un presupuesto gubernamental de coyuntura y, sobre todo, no debe estar determinada por una correlación de fuerzas políticas que marquen pendularmente su accionar en el ámbito de las políticas públicas.

Palabras clave: bienestar, marginación, México, pobreza, política social.

* Doctor en Ciencias con especialidad en Desarrollo Regional por el Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo (CIAD). Profesor Investigador titular C, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Chihuahua, México. Correo electrónico: ricardo.lopez@uacj.mx. Artículo de reflexión, financiado por Conacyt durante el desarrollo de la investigación doctoral del autor.

Abstract

This paper aims to analyze the limitations and the challenges of Mexican social policy to reduce inequality, marginalization and poverty. To do this, the approaches as well as changes arising from the implementation of the neoliberal model in the country are reviewed. In this conception, social policy besides being understood as a vehicle and a bridge between the State and the population (vulnerable or not), should also be the answer the State provides to the demands of society on welfare levels. Likewise there must be a constant, consistent and permanent premise to generate economic growth reason why it should not be considered as a palliative, but as an essential condition for economic growth as well as objectives like efficiency and equality must also be considered. Besides, it must count with its own space and not be subject exclusively to a government budget situation and above all, it must not be determined by a correlation of political forces weaving their actions in the field of public policy.

Key words: welfare, marginalization, México, poverty, social policy.

Introducción

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

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

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

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

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

I

La evolución de la pobreza en México (2000-2010)

Con la alternancia partidista en el gobierno federal después de poco más de 70 años de gobiernos emanados de un solo partido, se generó la esperanza de que la economía mexicana retomaría una senda sostenida de crecimiento y que, con ello, se favorecería la reducción de la pobreza. Sin embargo, la gestión y los resultados económicos de las administraciones de Vicente Fox y Felipe Calderón no fueron mejores que las de sus predecesores puesto que en promedio la tasa de crecimiento del PIB fue cercana al 2,5 %, lo cual resultó insuficiente para generar un ritmo sostenido de desarrollo y bienestar, ya que con dicha tasa no se alcanzó a generar el millón de empleos necesarios para ocupar a las personas que se incorporaban año con año a la PEA¹. Diversos factores exógenos y endógenos incidieron sensiblemente en el débil crecimiento económico. De los factores exógenos se destaca la desaceleración económica mundial que inició en 2001, mientras que endógenamente desde el inicio de la década actual el país ha sido incapaz de mejorar radicalmente en materia de competitividad, una competitividad que se traduzca en una mayor generación de empleos e ingresos.

A pesar de la debilidad económica y la escasa generación de empleos del sexenio foxista la pobreza alimentaria disminuyó de dieciocho a diez por ciento. De lo anterior surge una cuestión central que se debe clarificar: ¿cómo fue posible la reducción de la pobreza alimentaria en un ambiente caracterizado por el insuficiente crecimiento económico y la escasa generación de empleos? Según el Banco Mundial, la pobreza en México se redujo durante el sexenio de la alternancia debido al incremento en la cobertura de programas sociales como, por ejemplo, Oportunidades, Contigo y la creación del Seguro Popular (Banco Mundial, 2004).

¹ En los primeros tres años del sexenio encabezado por Vicente Fox se registró un déficit en la generación de empleo y fue tan solo hasta el cuarto año cuando se generaron cerca de 318 mil empleos formales registrados ante el IMSS (IMSS, 2006).

Paralelamente, los precios internacionales del petróleo (una de las principales fuentes de recursos financieros del gobierno federal) experimentaron un incremento sustancial lo que permitió incrementar el gasto de gobierno en obras de infraestructura y la canalización de mayores recursos tanto a las entidades federativas como a los municipios². En la misma línea, la emigración y las remesas también se configuraron en un soporte fundamental para reducir la pobreza³. Por ejemplo, para el año 2002, las remesas enviadas a México alcanzaron cerca de 9,9 mil millones de dólares, colocando al país solamente detrás de la India (CESOP, 2004).

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

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

II

Qué es la política social y por qué es necesaria

Qué es la política social y cuáles son sus objetivos

El objetivo central del Estado consiste en la generación de un nivel adecuado de vida para las personas, bajo el entendimiento de que dicho nivel incluye protección social, acceso a los

² La mezcla mexicana de petróleo llegó a alcanzar un precio máximo de 125 dólares por barril en los mercados internacionales, lo que provocó un excedente importante de recursos debido a que en el presupuesto de egresos de la federación el precio del barril se proyectó en 18 dólares.

³ Según el Banco Mundial, además de los programas sociales, las remesas contribuyeron a reducir la pobreza, ya que a nivel nacional para el primer quintil de la población, es decir, la población más pobre, las remesas contribuyen con el 11,2 % del ingreso (Banco Mundial, 2004, p. 83).

servicios de salud y educación, al igual que la posibilidad de encontrar un empleo estable y con remuneración digna. Por lo que la política social se puede considerar como la forma en la cual, el Estado, se asegura a través de acciones específicas que la población tenga mayores posibilidades de acceder a un nivel de vida aceptable que le permita a las personas incrementar sus posibilidades.

Otros autores como Ceja (2004) y Merchand (2005) sostienen que la política social es la forma que, por medio de estrategias y políticas concretas, tiene el Estado para construir una sociedad cohesionada y equitativa cuyo principal fin es facilitar la convergencia entre los intereses individuales y los intereses comunes de la sociedad.

Desde la época de la posguerra la política social ha jugado un papel clave en el desarrollo de la sociedad. La emergencia de conceptos como el Estado de bienestar, la seguridad social para todos, los servicios sociales y de salud al alcance de las masas, fueron varios de los principales motores en los cuales se sustentó el crecimiento de la economía mundial durante la segunda mitad del siglo pasado (Lampman, 1984). Según Bergin (1999) lo que comenzó con un Estado impulsor de la actividad económica, en la época de la segunda revolución industrial posterior a la finalización de la segunda guerra mundial, terminó con el gobierno tomando como responsabilidad proveer de los servicios más elementales a la población.

Merchand (2005) agrega que los atributos y cualidades de la política social deben ser: eficacia/eficiencia, inclusión participativa, continuidad a largo plazo, sostenibilidad política-institucional y sostenibilidad financiera; aunque también da cuenta de que estos atributos no se han cumplido con la estrategia residual o funcional a la política económica de la actual política social, incluso menciona que “si lo social es aquello que concierne al conjunto de la sociedad, prácticamente cualquier decisión económica, sea fiscal, financiera, productiva, comercial es también una decisión de política social” (Merchand, 2005, p. 4).

La política social actual

En México, y en otros países de América Latina, con los cambios de enfoque hacia las políticas neoliberales y el abandono de las políticas universales y la búsqueda de la igualdad social, la política social comenzó a jugar un papel secundario y marginal respecto a los mecanismos de mercado. Esta nueva política social se caracteriza por la descentralización, la focalización y la privatización (Moreno y Chac, 2001; Merchand, 2005).

La implementación de programas focalizados en la pobreza y la indigencia, así como el rol preponderante de la sociedad civil ha sustituido el papel del Estado en algunas áreas, de tal forma que los servicios públicos quedan para los pobres y los privados para los ricos que pueden financiarlos. No obstante, muchos de estos ricos participan como “sociedad civil”

buscando resolver los problemas de desigualdad y pobreza generados por las propias reglas de la cual han obtenido su riqueza (Bustelo, 2008, p. 3).

Los procesos de descentralización y disminución del financiamiento por parte de los Estados nacionales han producido una desprotección continuada en los sectores trabajadores y su función parcializada y fragmentada termina atendiendo problemáticas específicas que siguen reproduciendo las desigualdades sociales (Satriano, 2006, p. 9). En la siguiente tabla se comparan las características de las políticas sociales antes y a partir del neoliberalismo.

Tabla 1. Aspectos comparativos de políticas sociales.

Políticas sociales en el modelo de sustitución de importaciones taylorista-fordista-keynesiano.	Políticas sociales en el modelo neoliberal (patrón de acumulación flexible).
Modelo de Estado interventor corporativo. El Estado no solo establece las reglas para la actividad económica, sino también las prioridades y preferencias para la estructura y el contenido del desarrollo económico.	A partir de la instrumentación del Consenso de Washington se apunta a un debilitamiento del poder económico del Estado a favor del fortalecimiento de los capitales privados, a una liberalización y desregulación de las economías nacionales. Y a una disciplina fiscal de los gobiernos tras la reducción de subsidios y del gasto público destinado a las políticas sociales.
La política social fue encarada como una dimensión de la inversión y no de gasto.	Las políticas sociales del Estado desarrollista y del aparato corporativo-clientelar fueron trastocadas por la crisis fiscal, derivada esta de la crisis de la deuda.
Carácter universal.	Focalizadas con atención exclusiva a los pobres.
Protagonizadas exclusivamente por el Estado.	Diversificación de actores que intervienen en su diseño.
Centralización del Gobierno Federal.	Descentralización en el ámbito de los gobiernos locales y municipales.
Protección de los derechos sociales.	Protección de los derechos individuales.
Procuración de bienestar social general.	Función asistencial y compensatoria.
Ausente la evaluación.	Evaluación sujeta a los parámetros de las instancias estatales e internacionales.

Fuente: Merchand (2005, p. 11).

Gran parte de estas modificaciones se han realizado en el marco del Estado de Bienestar el cual, según Gómez et al.,

corta la libertad, porque implica una restricción del tiempo libre disponible; de la cantidad y calidad de los bienes y servicios disponibles para las necesidades vitales individuales; e impide el ejercicio de la inteligencia capaz de aprehender y realizar la autodeterminación. (2008, p. 17)

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

La actual política social busca impedir un mayor deterioro de la población que se encuentra en situación de pobreza extrema, de ahí que gran parte de los programas que de ella se derivan se limitan a aportar transferencias monetarias que contribuyan a que la población que se encuentra por debajo de las líneas de pobreza superen dichas líneas y así, se pueda hablar de un “éxito” de tales estrategias, sin considerar los efectos a largo plazo. Además, ayuda a desactivar la posibilidad de cualquier conflicto social que derive de la población en situación de pobreza (Merchand, 2005; Adelantado y Scherer, 2006). A su vez, este mismo autor menciona que la diferencia entre políticas sociales y políticas de combate a la pobreza son la cuantificación de la magnitud de la pobreza o la determinación de sus causas.

Los problemas que enfrenta la actual política social tienen su origen en la idea de que el mercado por sí solo resolverá los desajustes; la pobreza es considerada coyuntural y el ciudadano es visto, más bien, como un cliente. Con ello, el ejercicio de la ciudadanía se ve limitado gracias a la existencia de un “contrato invisible” entre el Estado y el cliente el cual verá satisfechas sus necesidades a partir de los impuestos que paga para recibir ciertos servicios públicos; “la ciudadanía es principalmente individual sin pertenencia social: no hay derechos sociales si no son validados como derechos individuales” (Bustelo, 2008, p. 3) y, al mismo tiempo, los derechos sociales son concebidos como mercancías (Adelantado y Scherer, 2006, p. 138).

Con estas medidas se busca que el individuo sea capaz de responder a las necesidades del mercado a través de una mejor educación y mejores condiciones de salud, por ello la necesidad de implementar programas focalizados en la formación de capacidades. Merchand relaciona el problema de la distribución del ingreso con el ejercicio de esta ciudadanía “sin redistribución, la libertad conduce a una sociedad desigual y la desigualdad se opone al ejercicio efectivo de la libertad” (Merchand, 2005, p. 7).

La individualización de los derechos sociales ha contribuido a la desaparición de la solidaridad social que implica la participación de las personas en la búsqueda de un proyecto colectivo que

constituía el objetivo primordial de la política social. La focalización en el individuo permite ejercer mayor control político e ideológico facilitando la manipulación, el clientelismo, el asistencialismo, la dependencia hacia el Estado, encubriendo así las relaciones de dominación (Alonso, 2005; Cogco et al., 2010). Es aquí donde se pierde la libertad de los ciudadanos para ejercer plenamente sus derechos, principalmente, por el intercambio de favores y la disminución de las estrategias de supervivencia como población “beneficiaria” (Satriano, 2006).

Las medidas económicas y las estrategias de política social solo han institucionalizado la desigualdad en el contexto de las nacientes democracias latinoamericanas caracterizadas por la ausencia de mecanismos de inclusión, de promoción de la igualdad y de la cohesión social que solo buscan la legitimidad hacia afuera más que cumplir con las expectativas de quienes los eligieron (Adelantado y Scherer, 2006, p. 136). Si a esto se agrega, como señalan Alvarado y Campos (2008c), que en muchos de estos países existen normas sociales (formales e informales) como: los contratos de trabajo; las rentas; las tradiciones sobre el matrimonio; costumbres sobre herencias; los apellidos y las redes de contactos; que contribuyen a este proceso de desigualdad, la situación de los países en desarrollo se complica aún más.

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

Bajo estas condiciones se plantean nuevas formas de concebir la política social. Algunos autores insisten en retomar la idea de una política de desarrollo social dirigida al conjunto de la sociedad y no solo a los grupos convertidos en “vulnerables” por los cambios de enfoque. De continuar solamente combatiendo la pobreza se corre el riesgo “de reemplazar la primera por la segunda, y peor aún, los riesgos de sustituir una política social por una simple estrategia de mitigación de pobreza” (Bustelo, 2008, p. 4) como ha ocurrido en algunos países latinoamericanos. Moreno y Chac (2001) mencionan que es necesario buscar la estructuración social y la inclusión más activa de la sociedad en su conjunto. Para contrarrestar la dependencia y el papel residual de la actual política social de la económica, Merchand (2005) indica que la mejor política social es una buena política económica.

III

Caracterización y evolución de la política social en México

La política social de México

Desde el surgimiento de México como Estado independiente los diversos conflictos políticos, sociales y territoriales distrajerón los mecanismos de desarrollo que pudieran contribuir a la

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

Se ha considerado que los principios de la política social mexicana se encuentran en los artículos 3° (derecho a la educación), 4° (acceso a la salud y a una vivienda digna), 27 (acceso a la tierra) y el 123 (derecho al trabajo). Más allá de estos artículos no se especifican otros derechos que posteriormente serían retomados como áreas del desarrollo social por otras legislaciones. Estas limitaciones constitucionales han permitido que existan algunas exclusiones, como ocurre con los artículos 27 y 123, al referirse a un derecho ocupacional que depende de una función social que son los trabajos agrícolas (campesinos y agricultores) o industriales (obreros), dejando fuera de ellos a otros trabajadores que no se encuentran en ninguna de estas actividades (Ceja, 2004, p. 5). Esto se llevó a la práctica al pie de la letra con la política social corporativista que implementaron algunos gobiernos considerados revolucionarios en las décadas de los 60 y 70, como se verá más adelante.

Es importante distinguir los periodos de crecimiento y desarrollo social del país. Por un lado, Salinas (2000) destaca que los periodos de crecimiento de México son dos: de 1880 a 1933, caracterizado por el régimen de haciendas y ranchos; y, de 1935 a 1976, donde se da un mayor auge al desarrollo urbano-industrializador.

Por otra parte, Barba (2004) menciona cuatro grandes periodos de la política de desarrollo social: de 1917 a 1940, fase de constitución posrevolucionaria; de 1940 a 1982, articulación de la política social y el modelo de sustitución de importaciones (ISI); de 1982 a 1988, crisis de la articulación de la política social y el ISI; de 1988 a la actualidad, caracterizado por las privatizaciones, la reducción del papel del Estado, la descentralización del gobierno y las políticas focalizadas.

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

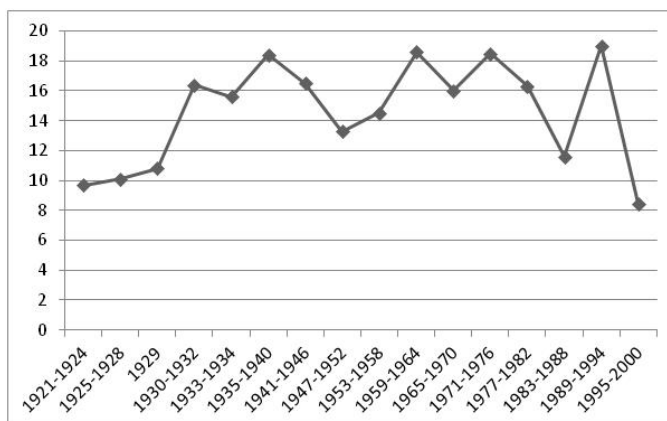
En todo este periodo el gobierno cardenista fue el más destacado con acciones a favor de algunos sectores como el ferrocarrilero, los petroleros y los electricistas, al igual que incrementó el gasto social, acentuó el reparto agrario, se impulsó la construcción de viviendas populares y promovió una política de incrementos al salario mínimo (Valencia, 2007).

El agotamiento del modelo industrializador sustitutivo llevó a la generación de nuevos programas sociales contra la pobreza, dirigidos principalmente al sector rural entre 1970 y 1982. En estos años se crearon programas como: Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER); la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR); y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM). Estos programas tuvieron entre sus propósitos “paliar las desigualdades sociales y detener la explosividad política” (Villarespe, 2010, p. 2).

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

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

En la siguiente gráfica se muestran los porcentajes de gasto presupuestal federal ejercido en desarrollo social en los periodos presidenciales de 1921 al 2000.



Gráfica 1. Porcentaje de gasto presupuestal federal ejercido en desarrollo social por periodo presidencial, de 1921 al 2000. Fuente: elaborado con información de Moreno et al. (2004, p. 61).

Por lo menos hasta los años setenta, la justicia social en México fue entendida como apoyo gubernamental al trabajo organizado y al sector ejidal de la agricultura (Ceja, 2004, p. 6). Los siguientes gobiernos reflejan la crisis del auge económico del país. Las medidas autoritarias de la administración de Díaz Ordaz contribuyeron a la dilución de la política social. Las administraciones de Echeverría y López Portillo:

intentaron restaurar la legitimidad del régimen autocrático, mediante ajustes en el estilo de gestión de la política social, con los componentes clásicos de la centralización política y administrativa, el acuerdo corporativo a trastienda y la intención de mantener políticas sociales universalistas. (Moreno et al., 2004, p. 63)

La etapa más reciente y mejor identificada con el neoliberalismo inicia con el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988), caracterizada por la descentralización, la privatización de empresas, la reprivatización de la banca, la reorientación del crecimiento económico, la asignación de recursos fundada en el sector privado e inicia la subordinación de la política social a la económica. Este cambio se justifica en los nuevos problemas de pobreza para evitar el asistencialismo y paternalismo que habían fomentado los programas anteriores. En 1983 el PIDER, COPLAMAR y SAM fueron eliminados ante las reformas económicas implementadas.

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

Entre las primeras acciones de la nueva política social se encuentran el cambio en el régimen de pensiones, eliminación de los subsidios alimenticios y sustitución por los subsidios a la demanda, así como modificaciones en las acciones de combate a la pobreza (focalización), inicialmente con PRONASOL y posteriormente con Progresía-Oportunidades. Se crea el Sistema de Ahorro para el Retiro en 1992 y ante la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) se crea el PROCAMPO en 1993 para sustituir subsidios de los productos agrícolas básicos inaceptables para la OMC e implementar subsidios directos focalizados en los productores de granos básicos para dinamizar la demanda y activar los mercados locales, así como enfrentar las pérdidas por la apertura comercial (Barba, 2004).

PRONASOL inicia en 1988 y su principal objetivo era optimizar las acciones factibles con recursos escasos y atender a la población no cubierta por la política social anterior, entre ellos: los pueblos indígenas, los campesinos de escasos recursos y los grupos populares urbanos. Entre sus acciones se encontraban la creación, rehabilitación y mantenimiento de

infraestructura; atendió las áreas de alimentación, regulación de la tenencia de la tierra y de la vivienda; procuración de justicia; apertura y mejoramiento de espacios educativos; salud; electrificación; agua potable; infraestructura agropecuaria y preservación de los recursos naturales (Cordera, 2003).

La implementación de PRONASOL contribuyó a dar legitimidad a la cuestionada elección presidencial de 1988, motivo por el cual los recursos se distribuyeron sin recurrir a la infraestructura clientelista tradicional del PRI que en el curso del decenio anterior se había vuelto cada vez más ineficiente (Dion, 2000, p. 338). La asignación de sus recursos no se determinó con base en criterios objetivos de pobreza, sino que reflejó el legado de políticas anteriores, es decir, un uso político de los recursos, de ahí que no estuvieran dirigidos a los Estados o regiones más necesitadas del país, aunque al final no logró incidir en las elecciones de 1994, “por lo tanto, la distribución del gasto social con base en criterios políticos parece haber constituido un uso ineficiente de los recursos gubernamentales, pues no consiguió aliviar la pobreza ni captar votos para el régimen en el poder” (Dion, 2000, p. 360).

Con la llegada de Ernesto Zedillo en 1995, se termina PRONASOL bajo el argumento de que,

la experiencia acumulada permita ahora la construcción de una política integral que se concentre en los grupos y en las regiones con menores oportunidades de desarrollo y aglutine los esfuerzos de la federación, los estados y los municipios, gobierno y sociedad. (Salinas, 2000, p. 1)

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

En el gobierno de Vicente Fox (2000-2006) se buscó la calidad, eficiencia y mayor productividad, lo cual evidenció aún más la subordinación de la política social a la política económica, dejando de lado la participación social y comunitaria autónomas (Moreno et al., 2004, p. 70).

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

El número de personas en situación de pobreza pasó de 39,8 millones en 1984 a 66,2 en 1996. Gracias a las transferencias de Oportunidades y PROCAMPO, esta tendencia se pudo revertir en el periodo 2000-2004 al pasar de 53,7 a 47 % de la población en situación de pobreza (Valencia, 2007). Sin embargo, en los últimos ocho años nuevamente ha habido un incremento del número de personas en estas condiciones.

A más de 30 años de iniciada esta política social existe una incompatibilidad entre la política económica y la política social, por lo que sus resultados saltan a la vista. Hay una crisis de la política fiscal, la pobreza ha incrementado considerablemente, “no hay sentido de la responsabilidad de grupo, que pudiera dar lugar a reacciones solidarias elementales, mucho menos a admitir la necesidad de coaliciones democráticas que reconozcan la centralidad del tema social” (Cordera, 2003, p. 33).

El marco jurídico de la política social actual

En México existen cinco documentos relacionados con la política de desarrollo social. Estos son: *Ley General de Desarrollo Social* (LGDS) y su reglamento; *Ley de Planeación* (LP); *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012* (PND); *Programa Sectorial de Desarrollo Social* (PSDS); y *Estrategia Vivir Mejor*; además de los preceptos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Todos ellos proponen distintos objetivos relacionados con esta política, pero no se encuentran homogeneizados ni existe un marco lógico que establezca la interrelación entre ellos, incluso algunos documentos son mutuamente excluyentes como ocurre entre la LGDS y la LP (Alvarado y Campos, 2008). Mientras la LGDS y la *Estrategia Vivir Mejor* reconocen la existencia de los objetivos del PND, la LP no considera los objetivos ni de la LGDS ni de la *Estrategia Vivir Mejor*.

En lo relativo al gasto, en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidades Hacendarias (LFPHR), Alvarado y Campos (2008) no encontraron ningún mecanismo institucionalizado que vincule al gasto público con la política social, de manera que las áreas del gasto social quedan sujetas solo a la clasificación que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) determina. Esta situación repercute en la forma en que se asignan los gastos, por ejemplo: el área de generación de ingreso o empleo para la política social de acuerdo con la LGDS, el PND y la *Estrategia Vivir Mejor*, aparece como una función del desarrollo económico para la SHCP a través del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y no en el rubro de desarrollo social. Esta ambigüedad es uno de los factores que conlleva a una falta de medición real del gasto destinado al desarrollo social.

A pesar de esta diversidad de instrumentos y objetivos de la política social la LGDS, creada en 2003, establece que dicha política recae en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). El artículo 39 de dicha ley establece que la política social en México se concentra en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la cual “diseñara y ejecutará las políticas generales de desarrollo social” y coordinará el Sistema Nacional de Desarrollo Social con la concurrencia

de “dependencias, entidades y organismos federales, de los gobiernos municipales y de las entidades federativas, así como de las organizaciones”.

Como destaca el mencionado artículo se insiste en la colaboración y concurrencia entre dependencias y ordenes de gobierno, lo cual es retomado por el Plan Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012, sin embargo, en la práctica esto no se lleva a cabo debido a las propias legislaciones y el centralismo para el manejo de los recursos financieros, principalmente, del gobierno federal.

Cogco et al. (2010) coinciden con estas conclusiones al hacer una revisión de las evaluaciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) donde se encontraron elementos que llevan a reafirmar que la política social se encuentra fragmentada y dispersa, al igual que no hay ninguna coordinación entre dependencias y órdenes de gobierno, además de facilitar la manipulación política de los programas en los periodos electorales. Incluso la mayoría de los gobiernos municipales se limitan a ejecutar Reglas de Operación (ROP) de los diversos programas cuando son incluidos, mientras que en algunos casos, como Oportunidades, su papel se limita a brindar servicios de logística para convocar y prestar muebles e instalaciones cuando hay alguna reunión con los beneficiarios o tienen que cobrar los beneficios del programa.

Además, de estos problemas, la falta de capacidades financieras y de recursos humanos de las autoridades municipales les impide realizar acciones de manera autónoma y muchos de los problemas locales son desatendidos a pesar de que jurídicamente se encuentran entre sus obligaciones. Asimismo, los gobiernos locales dependen de los planes de desarrollo social diseñados e implementados por los gobiernos de las entidades federativas en materia de educación, salud y desarrollo social, lo anterior evidencia la limitada capacidad de atender esta problemática de la población asentada en su territorio (Cogco et al., 2010). Por ello la política social residual actual está dirigida principalmente al subsidio de alimentos y obra pública municipal, ya que la gran mayoría de los municipios son pobres (Rodríguez, 2006, p. 33).

Los programas que actualmente componen la política de desarrollo social se muestran en la siguiente tabla.

Tabla 2. Programas que integran la política social de México.

Nombres de los programas	
Hábitat	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades
Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa	Programa de Vivienda Rural
Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa	Programa de Apoyo Alimentario
Programa de Opciones Productivas	Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas para Implementar y Ejecutar programas de Prevención de la Violencia contra las Mujeres
Programas de Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART)	Programa de Guarderías y estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras
Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda “Tu Casa”	Rescate de Espacios Públicos
Programa 3 X 1 para Migrantes	Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 años y más en Zonas Rurales
Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas	Programa de Apoyo a los Vecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares (PASPRAH)
Programa de Coinversión Social	Programa de Apoyo a Zonas de Atención prioritaria
Programa de Empleo Temporal (PET)	Programa Alimentario para Zonas Marginadas

Fuente: elaborado con información de Cogco et al. (2010).

Destaca que esta política social mexicana ha sido un mecanismo,

destinado a corregir o a paliar los efectos perversos del sistema económico, concibiendo la intervención de los gobiernos como una acción benefactora, correctora o compensadora de la desigualdad social que produce el libre juego de las fuerzas del mercado. En esa concepción, estado y mercado han tendido concebirse como dos campos rivales o contrapuestos; uno regido por el derecho y la política, el otro fundamentado en la autonomía de los individuos y regido por el dinero. (Adelantado et al., 2000, p. 17)

Uno de los determinantes de esta política social son los recursos económicos utilizados en su financiamiento. Respecto al gasto social, Alvarado y Campos (2008b y 2008c) hicieron un análisis detallado de cómo se manejan estos recursos y cómo se vinculan con la política social. Estos autores comienzan tratando de definir a que se refiere el gasto social. Para ello realizan una revisión de distintos instrumentos internacionales y de otros países, de los cuales llegan a

la conclusión de que una forma de identificarlo es porque el Estado es la principal fuente de su financiamiento; sin embargo, no es la única relevante, ya que en varios países el sector privado ha aumentado su participación en este ámbito (Alvarado y Campos, 2008a).

La definición del gasto social es importante debido a que, junto con los impuestos y los gastos fiscales, contribuyen a mitigar la desigualdad social (Alvarado y Campos, 2008c).

Entre los resultados de su análisis, encontraron que el gasto social es principalmente de origen federal. Sin embargo, a pesar de la diversidad de planes, programas y normas que dictan el quehacer social, además de que el presupuesto social no se limita al monto reportado en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y los beneficios fiscales de corte social que se otorgan y que representan un costo para el erario no han sido considerados, no se conoce el monto real del financiamiento al desarrollo social. “Aun más, impide conocer cuál es el rumbo que debe tomar la política social y dificulta la evaluación sobre la calidad del desempeño de esta política” (Alvarado y Campos, 2008a, p. 13). A partir de estos problemas, mencionan que:

algunas de las limitantes para reasignar el gasto social y, por ende, mejorar el efecto redistributivo son: la legislación, la desigualdad del poder político entre los ciudadanos, y la rigidez en la composición del gasto público. (Alvarado y Campos, 2008c, p. 11)

En ese sentido, en las leyes como la misma LGDS, se establecen “una serie de parámetros que obligan a que los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social no sufran disminuciones en sus montos presupuestales, excepto en los casos y términos que establezca la Cámara de Diputados durante el proceso de aprobación del PEF (Art. 18)” (Alvarado y Campos, 2008c, p. 84), lo que impide la disminución del gasto social respecto al año anterior. “En la práctica, los aumentos sistemáticos del gasto social no necesariamente se reflejan en mejores resultados y pueden dificultar su reorientación” (Alvarado y Campos, 2008c, p. 84).

Por el lado de la desigualdad del poder político, destacan que:

los hogares situados en la parte alta de la distribución del ingreso utilicen y mantengan su capacidad de intervenir en la agenda de gobierno. Los políticos que perduran son aquellos que logran balancear los beneficios deseados (favores) por los distintos grupos de poder y, por ende, les permiten continuar en el poder. (Alvarado y Campos, 2008c, p. 86)

Al analizar la distribución del gasto social, encontraron que en gran medida el gasto público está compuesto por los salarios de funcionarios públicos que dependen de contratos de largo plazo, poco flexibles y en ocasiones están protegidos por sindicatos (Alvarado y Campos, 2008c, p. 87).

Las conclusiones precisas a las que llegan son las siguientes:

Después de la crisis de 1994-1995, en México, se fortalecieron los esfuerzos por aumentar la transparencia presupuestaria. En particular, en el ámbito social la puesta en marcha de la evaluación de los programas sujetos a reglas de operación representa un avance significativo en materia de transparencia y rendición de cuentas. A pesar de ello, esta práctica solo incide en los programas federales que representan entre 10 % y 16 % del gasto social. No hay un dato consolidado que exprese la cantidad de recursos que los gobiernos locales recaudan directamente para financiar propósitos sociales.

De los recursos que la Federación destinó al gasto social en 2008 (1,13 billones de pesos), el 32 % se canaliza a los gobiernos locales. Sin embargo, no hay información desagregada a nivel programa presupuestario sobre las actividades que se desempeñan con ese gasto.

Otro 24 % se destina a la provisión de bienes y servicios públicos que aún no se administran bajo esquemas de control de calidad, a pesar de que la evaluación de programas y servicios favorece la transparencia y rendición de cuentas.

En algunas áreas del gasto social, se destina una proporción de recursos mayor al 20 % en actividades de apoyo, las cuales no tienen una función estratégica. La transparencia en lo relativo a los gastos fiscales está limitada debido a que estos no están clasificados en el Presupuesto de Gastos Fiscales (PGF) como lo está el gasto directo en el PEF (Alvarado y Campos, 2008b, p. 10).

De esta forma, si se revisa exhaustivamente cómo se están gastando los recursos destinados al desarrollo social, se pueden encontrar los huecos legales y normativos que permiten la fuga de estos recursos en las distintas dependencias y órdenes de gobierno. La indefinición de la política social y consecuentemente del gasto social impide que los problemas se atiendan adecuadamente, lo cual explica buena parte de la prevalencia de la pobreza y marginación en la que se encuentra una parte importante de la población mexicana.

Los nuevos enfoques de la política social mexicana

La política social mexicana no es ajena a las recomendaciones de los organismos internacionales y la adopción de políticas vinculadas al neoliberalismo. La ineficiencia en la utilización del gasto social estatal y la exclusión de la población pobre justificó la implementación de programas enfocados en que el capital humano debería reforzar la relación positiva entre educación, salud, nutrición, por un lado, y el crecimiento económico y la productividad, por el otro. En general, la política social ha sido considerada como un mecanismo de legitimación y reaseguramiento del proceso de reformas económicas y de la consolidación de la democracia (Sottoli, 2000, p.

5), aunque ha tenido más impacto en el debilitamiento de la parte social de la relación entre el Estado y los desfavorecidos (Alonso, 2005).

El Estado de bienestar que sirve de marco para estas políticas se manifiesta a través de su segmentación, heterogeneidad, dualidad y por ser antidemocrático (González, 2011).

La visión liberal de la política social mexicana de los últimos 30 años, está basada en la perspectiva de John Rawls que entiende la justicia como equidad, de manera que los menos favorecidos por “las fallas de mercado” deben mejorar sus capacidades (alimentación, educación y salud) y complementariamente recibir capitales seminales (como ocurre con los microcréditos y las microempresas) por parte del Estado (Millán, 2001) para insertarse en la dinámica económica del crecimiento y el desarrollo nacional.

Para Sen (1992) no siempre es fácil reconocer quienes son los más necesitados, por lo que se pueden incurrir en ciertos costos de focalización tales como: distorsión de información (sesgo de la información sobre su situación socioeconómica para recibir los apoyos); distorsión de incentivos (reducción de horas de trabajo para la búsqueda de ingresos); estigma social (ser reconocidos como “pobres”) y costos administrativos (costos de recolección de la información para la focalización) (Alvarado y Campos, 2008c, p. 49).

Mientras en México, y en el resto de América Latina, se sigan implementando programas dirigidos a combatir la pobreza e indigencia que buscan la eficiencia, eficacia y transparencia y no una política social, no se podrán alcanzar sociedades más igualitarias porque estos programas no son sustentables a largo plazo (Bustelo, 2008, p. 1) tal como se ha demostrado con el incremento de la población en situación de pobreza extrema en los últimos cinco años en México. A estos programas hay que sumar la crisis fiscal y la falta de consensos entre las élites políticas para encontrar soluciones adecuadas (Moreno y Chac, 2001).

Ceja (2004) ofrece una buena forma de sintetizar los mecanismos que han caracterizado la política social a partir de los años 70: la universalidad, la focalización y la integralidad de la política social (Ceja, 2004, p. 2). Y explica cada uno de ellos.

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

Al cambiar a los mecanismos de focalización, la escasez de recursos públicos, en particular, durante los periodos de crisis y ajustes. La focalización se ha adoptado como una forma eficaz

de asegurar que los servicios sociales lleguen a la población que menos tiene y se logre mayor equidad y eficacia en el uso de los recursos, pero solo son útiles y necesarios cuando la pobreza está concentrada en ciertos grupos de la población o en ciertos espacios geográficos, asimismo, cuando las personas o familias no son cubiertas por los esquemas de protección y seguridad social, entonces, estos se convierten en mecanismos proveedores de bienestar.

Por último, la integralidad de la política social se refiere al logro de una buena integración de instrumentos, junto con una relación explícita y coherente con la política económica general, es una condición para la eficacia de la política social. Sus vínculos movibles cambian en función del ciclo económico, pero también del político, sobre todo, en condiciones de democracia y alternancia. Además, sus posibilidades virtuosas encierran la conjunción de los diferentes beneficios sociales como son la educación, la salud, la protección social, la nutrición, la vivienda y otros servicios básicos (Ceja, 2004, p. 3).

Un dato adicional y que es determinante, es que la pobreza se ha entendido como un problema de ingreso, que ha tomado cuerpo a partir de las estrategias de desarrollo de diferentes administraciones y en función de la lógica de los grupos de interés del sistema político mexicano, es decir, se trata de un juego triangular entre la estrategia de desarrollo (Estado), los grupos de interés (grupos de poder) y la política social (población) (Ceja, 2004, p. 6).

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

En este último periodo, el papel del Estado se centra en servir de intermediario para los acuerdos de estas negociaciones, así como el ser negociador de los mínimos salariales. La política social se concentra, con criterios macroeconómicos, en programas específicos hacia la pobreza extrema (Ceja, 2004). La situación prevalece hasta los días actuales y se insiste en mantener el modelo económico y esta política social que no ha terminado por demostrar su eficacia, por el contrario, cada vez se enfrentan mayores problemas de pobreza.

IV Limitaciones y retos de la política social mexicana

¿Cuáles son las limitaciones de la política social?

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

Es decir, el gasto se ha multiplicado en más de 14 veces de 1990 a 2006, incluso más que otras áreas estratégicas del gobierno como el apoyo a la industria o al campo⁴. Inclusive para 2011 el presupuesto canalizado a SEDESOL alcanzó un poco más de 80 mil millones de pesos, de los cuales 74 mil millones se destinaron al rubro de subsidios, es decir, para atender la pobreza mediante apoyos monetarios condicionados que se ejercen en 17 programas con distintas líneas de acción, enfoques, estrategias, cobertura, localidades atendidas y beneficiarios⁵. En el análisis que realiza de sus programas, la SEDESOL afirma que no existe duplicidad de estos, sino una complementariedad (PAL, 2011), ello no es del todo cierto puesto que la convivencia de Oportunidades⁶ y el Programa de Apoyo Alimentario⁷ (PAL) en las mismas localidades ha provocado la migración de beneficiarios del último al primero debido a que el monto de los apoyos es mayor⁸. Por ejemplo, para 2011, hubo una migración de cerca de 167701 familias del PAL a Oportunidades, lo cual incrementó el padrón de beneficiarios del último a casi seis millones de familias, mientras que el primero disminuyó a doscientas veinte mil⁹.

⁴ Para más, véase el documento Análisis Funcional Programático Económico (2011).

⁵ Existen programas orientados a atender jornaleros, migrantes, adultos mayores, así como el propio Oportunidades y el PAL.

⁶ El programa de Desarrollo Humano Oportunidades 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, además de contribuir a la vinculación con nuevos servicios y programas de desarrollo que propicien el mejoramiento de sus condiciones socioeconómicas y calidad de vida.

⁷ El Programa de Apoyo Alimentario tiene como principal objetivo, impulsar y fortalecer las capacidades básicas de las familias de los hogares rurales en situación de pobreza, definida está de acuerdo a los criterios establecidos por el Consejo Nacional de Evaluación de las Políticas de Desarrollo Social y la Norma para la Asignación de los Niveles de Pobreza de los Hogares Beneficiarios de los Programas de la Secretaría de Desarrollo Social.

⁸ Mientras una familia con hijos, que estudien a nivel medio superior, puede alcanzar un monto máximo de \$ 2,520 en apoyo monetario por medio de Oportunidades, el monto máximo en el PAL es de \$720 (Tercer informe financiero trimestral, Oportunidades y PAL, 2011).

⁹ A inicios del 2011 Oportunidades contaba con un padrón de beneficiarios de 5,8 millones de familias, mientras que el PAL de 394,236 familias (Tercer informe financiero trimestral, Oportunidades y PAL, 2011).

La duplicación de programas es uno de los aspectos menos deseables cuando se utiliza el criterio de selectividad y focalización, ya que implica un deficiente diseño que repercute sobre la utilización de los recursos y crea confusión entre los beneficiarios de los mismos. Dicha duplicación y coexistencia de tantos programas en SEDESOL, sin lugar a dudas, contribuye a explicar porque a pesar del crecimiento de los recursos orientados a combatir la pobreza, estos no se han traducido en una reducción consistente de la misma, ya que se pierde efectividad en la cobertura e implementación. Asimismo, se incrementa la estructura burocrática que soporta la implementación, en contra parte de utilizar los recursos para los apoyos monetarios. Por ejemplo, el PAL aunque comparte gastos de operación con Oportunidades, ya que son manejados por la misma coordinación, sus gastos operativos alcanzan alrededor del 9,6 % del total del presupuesto del programa, es decir, alrededor de 384 millones de pesos anuales¹⁰.

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

Asimismo, aunque en las dos últimas administraciones federales se ha realizado un esfuerzo importante para dotar de acceso a educación y salud a toda la población (seguro popular¹¹), es claro que se sigue privilegiando una visión focalizada y selectiva de los beneficiarios al implementarse el modelo económico neoliberal. Como se mencionó, en secciones anteriores, desde la óptica neoliberal el Estado de bienestar resulta ser demasiado oneroso para persistir como enfoque de política pública, por lo que se contraponen al ideal de administrar los recursos fiscales apegados a la norma del cero déficit. Además de lo oneroso resulta contradictorio, en la lógica del modelo, el otorgar subsidios a sectores estratégicos para el crecimiento como el campo y la industria, ya que afectan la libre competencia de los actores económicos¹², aspecto que disuade la entrada de nuevos jugadores en los mercados debido a que se crean “barreras artificiales” a la entrada.

¹⁰ Esto es considerando el presupuesto total del PAL en 4,000 millones de pesos para 2011. Para más, consulte las Reglas de Operación del PAL (2011).

¹¹ Sin embargo, el gasto en Salud apenas supera el 3 % del PIB (Banco Mundial, 2008). Mientras que el gasto en educación se lleva cerca del 19 % del gasto programable del gobierno federal, lo cual lo coloca como uno de los más altos de la OCDE, en términos del PIB alcanza casi el 6 %. Aunque en gasto por alumno no supera los 50 dólares anuales, es decir, uno de los más bajos de la misma organización.

¹² Por supuesto, no existe un modelo que se ajuste perfectamente a sus postulados teóricos, aunque para el caso de México, los subsidios y la intervención directa del Estado en la economía se redujo drásticamente a partir de la década del 80, sobre todo, al privatizarse las empresas paraestatales que absorbían alrededor del 90 % del presupuesto público federal ejercido en aquella época.

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

No obstante, los resultados del modelo han sido desastrosos en la generación de crecimiento, bienestar y desarrollo, al menos para el país, lo que ha puesto en el centro del debate los perjuicios derivados de la falta de regulación de la empresa privada y las instituciones financieras, producto del alejamiento del Estado de la economía. Es por ello que han nacido propuestas que hablan de la necesidad de establecer una “economía moral” que propulse por la finalización del usufructo de las actividades económicas, sobre todo, de aquellas más esenciales para la gente pobre, como lo es la producción de alimentos¹³ (Boltvinik, 2010). Aunque suena un tanto “utópico” moralizar la economía, a estas alturas, sobre todo, si consideramos el patrón que rige el pensamiento de buena parte del mundo empresarial que se orienta en la generación de mayores tasas de beneficios, incluso sin importar aspectos fundamentales como su compromiso con la comunidad, sus trabajadores y el medio ambiente. Todo ello se convierte en un obstáculo de primer orden para el cumplimiento de la moral económica, por lo que la solución se encuentra más allá de tal postulado.

Dejando de lado la discusión sobre la economía moral, es pertinente mencionar que el gasto público en México prácticamente no ha sobrepasado lo ejercido desde mediados de la década de los 70, a pesar de la emergencia de programas como Solidaridad, PRONASOL, Progres y Oportunidades, así como la proclividad del Estado para la creación de infraestructura estratégica que favoreciera la atracción de IED (véase gráfico 2). Incluso como resultado de la crisis de 2008 se alcanza a observar una tendencia hacia el declive del gasto público respecto a su participación en el PIB. Evidentemente, se ha cumplido el postulado de que el Estado no debe gastar más de lo que recauda, ya que la recaudación fiscal también se sitúa en el orden del 12 % del PIB, es decir, a un nivel casi gemelo del gasto público.

¹³ Consulte la crítica de Thompson (1991), sobre la tesis de Adam Smith, en Boltvinik (2010).

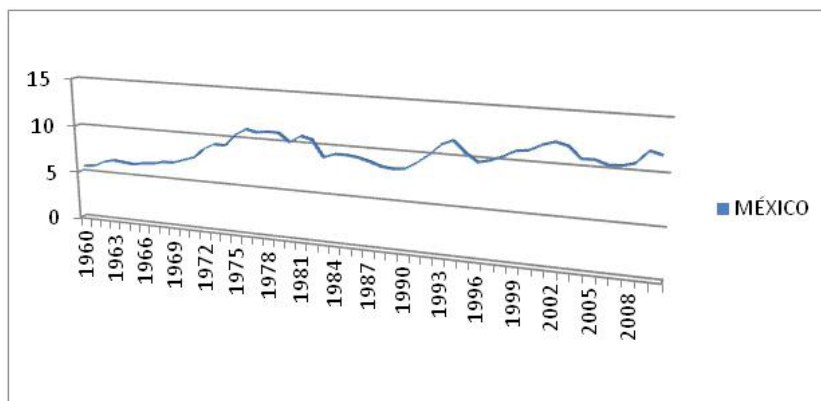


Gráfico 2. Gasto público en México como porcentaje del PIB.

Fuente: elaboración propia con información del Banco Mundial, 2012.

Matizamos la evolución del gasto público, ya que este representa un buen parámetro de la intervención del Estado en la economía, al igual que la búsqueda que realiza el mismo para el cumplimiento de las condiciones de vida básicas de las personas. Adicionalmente, en un libro reciente, Santiago Levy, uno de los más reputados autores sobre la política social del país, menciona que a pesar de que se han realizado grandes esfuerzos por apuntalar a los programas de transferencias condicionadas, estos no han otorgado los resultados esperados. Conclusiones similares ofrece Huesca (2010) quien, al analizar el programa Oportunidades, menciona que su impacto a nivel de ingresos es prácticamente imperceptible debido a las brechas que existen entre la pobreza alimentaria y la pobreza de capacidades, así como estas no son superadas con las transferencias del programa hacia los beneficiarios. Como respuesta a estas falencias, ambos autores, al igual que otros, proponen la creación de un apoyo mínimo que garantice la superación de la línea de bienestar económica y, con ello, generar mayor bienestar en las familias (Boltvinik, 2010; Huesca, 2010; Levy, 2010; Salama, 2011).

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

El nuevo gobierno federal, encabezado por Enrique Peña Nieto, no parece concebir una visión diferente a la de sus antecesores respecto a la manera de conducir la política social de México puesto que desde el inicio de su administración se puso en marcha un programa conocido como SIN HAMBRE que de entrada es altamente selectivo, ya que en su primer año solo cubrió a los 400 municipios catalogados como los de mayor marginación. Además, alrededor

del 65 % del total de los municipios seleccionados se concentraron en solamente tres Estados (Oaxaca, Chiapas y Puebla) aspecto que evidencia un sesgo en cuanto a la selección de los beneficiarios. Contradictoriamente, la publicidad de SIN HAMBRE se centró en promover la alimentación de siete millones de personas que día a día no cuentan con los recursos suficientes para consumir la cantidad mínima de calorías recomendada por la Organización Mundial de la Salud, sin embargo, las mediciones sobre pobreza alimentaria realizadas por la institución oficial encargada de ello, CONEVAL, reportan la existencia de alrededor de veinte millones de personas con carencia alimentaria, por lo que el programa automáticamente descartó a trece millones de posibles beneficiarios.

En la misma línea, la actual administración federal recién renombró al programa Oportunidades como Prospera que, según sus administradores (SEDESOL), sigue la misma orientación del primero, pero fortalecido debido a que los beneficiarios se les impartirán talleres de capacitación para el empleo, créditos a tasas de interés preferencial, becas escolares, educación financiera para incentivar la cultura del ahorro y sobre todo se les acercará a quince programas productivos con los que cuenta el gobierno federal para que se conviertan en emprendedores y puedan autoemplearse y lograr así depender en menor grado de las transferencias del programa¹⁴.

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

Retos de la política social mexicana

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

1. Articular todos los programas de SEDESOL en uno solo que converja hacia la política de cero hambre. Por ejemplo, un avance sería que el nuevo programa llamado Prospera incluyera la atención a adultos mayores, niños, migrantes, jornaleros entre

¹⁴ Para más, véase el comunicado de SEDESOL donde anuncia la transformación de Oportunidades por Prospera, disponible en: <https://www.prospera.gob.mx>.

otros actores identificados como vulnerables, ya que en su conformación actual solo está destinado a atender a madres solteras que tengan hijos. Lo anterior, permitiría incrementar la eficiencia administrativa del programa y, asimismo, la integración de un padrón único que evite la duplicidad y la mala selección de la población beneficiaria.

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

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

Consideraciones finales

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

Al igual que la sociedad, las políticas sociales han evolucionado y transformado. Tal transformación ha obedecido, en parte, a los cambios en los modelos económicos imperantes en las cuatro últimas décadas, es decir, las políticas sociales se han adaptado invariablemente al “nuevo modelo” que privilegia la focalización de las políticas y el esfuerzo por incrementar las herramientas y capacidades de las personas como vehículo para lograr incrementar su nivel

de vida. A la luz de los resultados generados por la nueva concepción de la política social, al menos para México, no parece ser la mejor opción continuar con la misma estrategia seguida desde los años 90 debido al crecimiento de la pobreza alimentaria y la altísima vulnerabilidad de los programas sociales que pierden su efectividad gracias al mal e insuficiente desempeño económico del país.

Es por ello que la política social además de ser entendida como vehículo y puente entre el Estado y la población (vulnerable o no) también debe ser la respuesta que le ofrece el primero a las demandas de la sociedad sobre los niveles de bienestar. Por tanto, debe ser una premisa constante, consistente y permanente el generar crecimiento económico. Por lo que no debe ser considerada como un paliativo, sino como una condición indispensable para el crecimiento económico que también debe tener en cuenta objetivos como la eficiencia y la igualdad. Debe de contar con su propio espacio y no supeditarse exclusivamente a un presupuesto gubernamental de coyuntura y, sobre todo, no debe estar determinada por una correlación de fuerzas políticas que marquen pendularmente su accionar en el ámbito de las políticas públicas.

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

Referencias bibliográficas

Adelantado, J. y Scherer, E. (2006). ¿Dificultan las políticas sociales focalizadas el desarrollo de la democracia en América Latina? *Ser Social*, 18, 127-158.

Adelantado, J., Noguera, J. A. y Rambla, X. (2000). El marco de análisis: las relaciones complejas entre estructura social y políticas sociales. En J. Adelantado (Coord.). *Cambios en el Estado de bienestar. Políticas sociales y desigualdades en España*. Madrid, España: Icaria Editorial.

Alonso, J. (2005). Ciudadanía y política social. *Artigos. Revista Historia*, 10 (2), 317-325.

Alvarado, B., Campos, L., Campos, M. (2008a). *Las dimensiones del gasto social, Vol. I*. México D.F., México: Ethos Fundación/IDEA.

_____. (2008b). *Transparencia en el presupuesto social, Vol. II*. México D.F., México: Ethos Fundación/IDEA.

_____. (2008c). *El gasto social como herramienta redistributiva,*

Vol. III. México D.F., México: Ethos Fundación/IDEA.

Banegas, I. (2008). El cambio en la administración de los riesgos sociales: política social y transformación. *Estudios Sociológicos*, XXVI (2), 287-319.

Barba Solano, C. (2004). *Régimen de bienestar y reforma social en México* Santiago de Chile, Chile: CEPAL.

Boltvinik, J. (2000). Evolución de las diversas formas de pobreza en México. *Revista Semestral de la Escuela de Economía. UMSNH*, 5 (7), 519-531.

Brito Leal, A. (2005). La destitución de lo social: Estado, gobierno y políticas sociales. *Estudios Sociológicos*, XXIII (2), 347-374.

Bustelo, E. (2008). *La política social sin política*. Trabajo presentado al Encuentro Internacional Políticas Sociales e Institucionalidad Pública, organizado por la Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador.

Ceja Mena, C. (2004). La política social mexicana de cara a la pobreza. *Geo Crítica/Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, VIII (176), 741-798.

Cogco Calderón, et al. (2010). Un análisis de la política social en México a través de los programas implementados por la Secretaría de Desarrollo Social y su relación con la descentralización de funciones: una mirada desde lo local. *Iberoforum. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*, V (9), 1-35.

Cordera Campos, R. (s. f.). *La política social moderna: del desarrollo a la compensación*. Recuperado de www.rolandocordera.org.mx/textos/politicassocial.pdf.

_____. (2003). *La política social moderna: evolución y perspectivas*. México D.F., México: Facultad de Economía.

Díaz Escudero, O. (s. f.). ¿Hacia dónde va la política de desarrollo social en México? Política de combate a la pobreza. *Revista Electrónica Zacatecana sobre Población y Sociedad*. Recuperado de <http://sociales.reduaz.mx/numant.htm>.

Dion, M. (2000). La economía política del gasto social: el Programa Solidaridad de México, 1988-1994. *Estudios Sociológicos*, XVIII (002), 329-362.

Gómez, F., Herrador, F. y Martínez, V. (2008). *Habermas: Intervención Social y Política Social*. VII Congreso Estatal de Escuelas Universitarias de Trabajo Social, Granada, España.

González-González, N. (2011). Reseña de “Instituciones del bienestar y gestión de la precariedad. Una mirada interdisciplinaria” de Jorge Arzate Salgado, Carlos Masse Narvaez y Nelson Arteaga Botello (Coordinadores). *Convergencia*, 18 (55), 243-248.

Herrera, M. (2001). Ponencia presentada en el VI Congreso del CLAD (Centro Latinoamericano para la Administración y Desarrollo), en Buenos Aires, Argentina.

- Machinea, J. L. y Cruces, G. (2006). *Instituciones de la política social: objetivos, principios y atributos*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.
- Merchand, M. A. (2005). *Los conceptos de política social y sus restricciones económicas que determinan su accionar en el ámbito de las políticas. Contribuciones a la Economía*. México D.F., México: Universidad de Colima.
- Millán, H. (2001). Política social y teoría de la justicia. Los fundamentos del combate a la pobreza en México. *Economía, Sociedad y Territorio*, III (9), 63-92.
- Moreno Salazar, P. y Canto Chac, M. (2001). *Los procesos de implementación de programas sociales en gobiernos locales*. Caracas, Venezuela: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Moreno Salazar, P., Guerrero, C. y Marrufo, E. (2004). Veinticinco años de políticas de desarrollo social en México. *Sociológica*, 19 (54), 55-75.
- Rodríguez Manzanares, E. (2006). Las políticas públicas como una alternativa en la política social para enfrentar y contrarrestar los efectos de la pobreza en el Estado de México. *Espacios Públicos*, 9 (018), 27-35.
- Román, L. (2001). *Concepciones y diseños de políticas de ajuste estructural. Informe final*. México, D.F., México: Casa México.
- _____. (2003). ¿Política social o políticas de fraccionamiento de la sociedad? *Revista Universidad de Guadalajara, Dossier Pobreza y bienestar: nuevos debates interdisciplinarios*, 27.
- Salinas, E. (2000). *Desarrollo económico y política social en México*. Recuperado de <http://www.redcelsofurtado.edu.mx/archivosPDF/edmar3.pdf>.
- Satriano, C. (2006). Pobreza, políticas públicas y políticas sociales. *Revista Mad*, 15, 60-73.
- Sottoli, S. (2000). La política social en América Latina bajo el signo de la economía de mercado y democracia. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 68, 3-22.
- Valencia Lomelí, E. (2003). Políticas sociales y estrategias de combate a la pobreza en México, hacia una agenda de investigación. Notas para la discusión. *Estudios Sociológicos*, XXI (001), 105-133.
- _____. (2007). *México, un siglo tras los pobres*. XIII World Forum Corporate Social responsibility. International Association of Jesuit Business Schools. Guadalajara, México.
- Villarespe Reyes, V. (2010). *Seminario igualdad y desarrollo en México*. Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México.