

LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO, 1970-2013

Casimiro Leco Tomás¹

Esteban Bollain Parra²

RESUMEN

El propósito del presente artículo tiene como finalidad hacer un análisis de la política social en México, y específicamente, de los programas sociales de combate a la pobreza que se han instrumentado en este país a partir de la década de los setenta. Para contextualizar el análisis, el trabajo se inicia retomando las acciones realizadas por los gobiernos para crear las bases de la seguridad social en México durante las décadas posteriores a la Revolución Mexicana. Posteriormente, se analizan los programas sociales de combate a la pobreza en México en la etapa 1970-2013, que se derivan de la política social aplicada en el país durante ese periodo. En el artículo, se examina el origen y los objetivos de los programas sociales, y de sus cambios y variantes, terminando con un análisis general de los resultados obtenidos por estos programas. Se argumenta que mientras exista un modelo de organización económica y social que genere una muy acentuada desigualdad del ingreso, la población en estado de pobreza no se reducirá. Para lograr tal fin, es necesario tener como contraparte un sistema de salud, de empleo y seguridad social (Estado benefactor o un sistema de seguridad social universal), e instrumentar otras medidas que fomenten el desarrollo económico del país. Contrariamente a lo esperado, la pobreza en México no sólo sigue persistiendo, peor aún, se ha incrementado bajo el actual modelo de crecimiento económico. Ello muestra claramente el fracaso de los programas de combate a la pobreza en las últimas cuatro décadas, poniendo en evidencia la manipulación política de la cual han sido objeto los programas sociales en México por parte de los partidos políticos.

Palabras clave: Política social, seguridad social, programas sociales, combate a la pobreza, desigualdad.

Artículo recibido el 03 de Septiembre de 2013 y autorizado el 05 de Noviembre de 2013.

1 Profesor-Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales (ININEE), de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Miembro del Núcleo Académico Básico de la Maestría y el Doctorado en Políticas Públicas.

2 Estudiante del cuarto semestre de la Maestría en Políticas Públicas del Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales (ININEE), de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

ABSTRACT

The purpose of this article is to analyze social policy in Mexico, and specifically, the analysis of the actions and programs to combat poverty that have been implemented in this country since the early seventies. To contextualize, the analysis starts returning the actions taken by the post-revolutionary government to form the basis of social security in Mexico after the end of the Mexican Revolution. Subsequently, we analyze the programs to combat poverty in Mexico in the period 1970-2013. The article examines the origin, objectives, changes and variations of social programs. It shows a general summary of the results obtained for social programs. We argue while there is a model of economic and social organization that generates a much accentuated income distribution, the Mexican population in poverty will not be reduced. It is necessary to have as counterpart a health system, employment and social security (welfare state or universal social security system), and implement other measures to promote economic development. Contrary to expectations, poverty in Mexico not only persists, even worse, has increased under the current economic growth model. This situation clearly shows the failure of social programs in the past four decades, highlighting the political manipulation which poverty has been part of the political class in Mexico during that period.

Key words: Social policy, social security, social programs, fight poverty, inequality.

Clasificación JEL: L38, O21, O54.

INTRODUCCIÓN

El artículo tiene como propósito fundamental analizar las causas del evidente fracaso de la política social para disminuir la pobreza en México durante el periodo 1970-2013. Los negativos resultados de los programas sociales de combate a la pobreza instrumentados en ese periodo han mostrado su nula eficacia para lograr tal fin. Aunque en teoría, el objetivo primordial de la política social en México sea el de disminuir la pobreza, en la práctica, ese objetivo se ha distorsionado constantemente para convertirse en un instrumento más de los partidos políticos y de una parte mayoritaria de la clase política y económica del país, para manipular y controlar a la población en México, particularmente del sector más desfavorecido.

El análisis cuestiona la nula eficacia del sistema político mexicano para instrumentar soluciones viables dirigidas a disminuir la pobreza a mediano y largo plazo en el país. La falta de un verdadero interés de la clase política por mitigar el problema queda demostrado al observarse un hecho relevante: mientras las sucesivas administraciones del gobierno federal han seguido aumentando año con año sus presupuestos hacia los programas sociales de combate a la pobreza, la pobreza no solo no se ha contenido, sino que ha aumentado. Esto nos lleva a plantear una pregunta: ¿Hasta cuándo se podrá seguir financiando la simulación de tratar de reducir la pobreza en México, la cual ha servido como móvil de reivindicación social del gobierno federal desde 1970 a la fecha? Es difícil saber hasta cuándo la población mexicana podrá continuar aceptando esta simulación, pero un hecho es claro: ya no es posible seguir ocultando la ineficiencia de los programas sociales en México que han sido aplicados en el país en las últimas cuatro décadas, particularmente los destinados a la “reducción” de la pobreza.

La ineficacia del sistema político mexicano se refleja en la falta de propuestas y acciones conjuntas para instrumentar verdaderas alternativas en la reducción estructural de ese problema. Esa situación nos conduce a pensar que en las recientes cuatro décadas, el sistema político mexicano ha mantenido el uso y la manipulación de la pobreza como un jugoso botín económico y político-electoral de las administraciones presidenciales, así como de una parte de los distintos gobiernos estatales y municipales en el periodo 1970-2013. Esa situación nos lleva a exponer tres reflexiones: 1) Mientras exista un sistema político en México que indirectamente avale un modelo de crecimiento económico desigual, la pobreza seguirá estando presente en más de la mitad de la población total del país; 2) El creciente aumento de los presupuestos destinados a la operación de los programas sociales de combate a la pobreza, demuestra una falta de coordinación gubernamental en los tres niveles de gobierno, así como un dispendio de recursos sin control ni transparencia que seguramente han contribuido a nulificar los pocos esfuerzos aplicados para reducir la pobreza y; 3) Se evidencia la falta de interés para reducir la pobreza por parte de los partidos políticos en sus tres niveles de gobierno, de lo contrario, ya hubieran planteado una verdadera estrategia nacional para reducir la pobreza a largo plazo, y no de forma sexenal, como normalmente se hace atendiendo más a las coyunturas de arreglos partidistas y de corto plazo, que al objetivo primordial de aplicar una estrategia para reducir la pobreza. Este tercer aspecto sí es un problema de la mayor importancia para la evolución de una verdadera democracia en nuestro país (no como la simulada hasta

ahora), la cual muestra una falta de madurez y ética política de los partidos políticos.

Por consiguiente, se hace un análisis de la política social en México vista a través de tres elementos esenciales: 1) Se inicia destacando el vínculo entre la desigualdad económica y la seguridad social en México (la cual se construyó parcialmente en el periodo 1918-1970). Esa revisión nos lleva a plantear la impostergable necesidad de aplicar una política social de largo plazo y verdaderamente efectiva (no como la instrumentada desde 1988 al 2013) para tratar de disminuir la desigualdad económica y social presente en el país; 2) Posteriormente se estudia la influencia que tuvo esta desigualdad económica en la creación de las bases de la seguridad social en México durante ese periodo y; 3) Se analizan los objetivos, las líneas prioritarias de operación y los resultados de los programas sociales de combate a la pobreza en el país durante el periodo 1970-2013.

En los puntos primero y segundo, se retoman las acciones realizadas por los gobiernos posrevolucionarios para intentar construir los primeros cimientos de la política social a través de la creación de instituciones de Seguridad Social en el país. De hecho, parte de la política social posrevolucionaria en México, fue la creación de instituciones de seguridad como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto para la Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), y la Secretaría de Seguridad y Asistencia (SSA).

En el tercer punto, una vez revisadas las fases sobre las cuales ha transitado la seguridad social en México, desde su creación hasta su declive, se analiza la instrumentación de los programas sociales de combate a la pobreza durante el periodo 1970-2013, como los principales instrumentos de operación de la política social en el país. De lo expuesto en el artículo, se concluye que mientras exista un modelo de organización económica y social que favorezca la desigualdad, sin tener como contraparte un sistema de salud, empleo y seguridad social sostenible, permanente y universal, las desigualdades seguirán persistiendo. Como mencionan Narro, Moctezuma y De la Fuente, 2013: “Es evidente que las políticas sociales en México han sido incapaces de aminorar tanto las diferencias económicas y sociales, como los altos niveles de pobreza”.

LA DESIGUALDAD ECONÓMICA Y LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO, 1917-2012

Para realizar el análisis de la política social³ en México en el periodo 1970-

³ Para fines explicativos, en el presente artículo se define a la política social como la inter-

2012, es necesario tomar como antecedentes de la política social en el país, las acciones realizadas por los gobiernos posrevolucionarios para proporcionar los elementos que contribuyeron en cierta medida a la construcción parcial de los servicios de seguridad social en México. Ha sido la política social planteada desde la década de los setenta, la que ha generado la creación y aplicación de los programas sociales de combate a la pobreza en México.⁴ Por ello, la importancia de analizar los programas sociales, ya que en ellos radica la esencia de la operación de los objetivos de la política social en el país, así como de los resultados que se esperan de ella.

Se podría partir del hecho de que la desigualdad está en el centro de la organización de todas las sociedades, por lo que el mecanismo mediante el cual se controla y distribuye es lo que se necesita explicar (Brachet-Márquez, 2010). Por supuesto que la desigualdad se ve acentuada por el tipo de organización económica y social que tiene cada sociedad. Por ello, ha sido el capitalismo, y actualmente el capitalismo en su fase del modelo neoliberal y globalizador, el que ha acentuado aún más esa brecha entre una mayoría de la población que no tiene acceso a ingresos suficientes para vivir bien, y otra parte de la población (la minoría de ella) que se queda con buena parte de las ganancias generadas por el crecimiento económico en un modelo neoliberal.

Como en muchas partes del mundo, el reconocimiento sobre la existencia de la pobreza y la desigualdad económica en México ha sido (y sigue siendo) percibido desde hace siglos. De hecho, las condiciones generalizadas de pobreza y desigualdad social han alimentado movimientos sociales de gran escala como la Revolución Mexicana finalizada en 1917. Por ejemplo, hasta fines de los años treinta, los servicios de salud no eran una obligación del Estado, quedaban al arbitrio de la beneficencia pública y privada (Zorrilla, 1988). Sin embargo, la existencia de la pobreza en grandes sectores de la población mexicana se ha ido reconociendo poco a poco como un problema social por los gobiernos sucesivos desde 1917

ción del Estado en la organización económica y social de un país, con la finalidad de proporcionar una protección de servicios básicos a la totalidad de la población (o al menos, a su sector más pobre y desfavorecido) frente a los efectos de la desigualdad económica y los desequilibrios sociales (Cartwright y Harary, 1956). La política social es instrumentada por el Estado para apoyar a la población en ayudarle a cubrir las necesidades sociales básicas. Las necesidades sociales básicas que suelen considerarse son: alimentación y subsistencia, salud y servicios sanitarios, educación, servicios sociales, seguridad, vivienda, y recientemente se ha incluido la sostenibilidad medioambiental.

4 De acuerdo al capítulo II, sección I, artículo 8 del Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social de los Estados Unidos Mexicanos, los programas de desarrollo social contienen las acciones para hacer “efectivos” los derechos para el desarrollo social establecidos en el artículo 6 de la Ley.

hasta la actualidad. Se parte de la idea de que el mecanismo por el cual los gobiernos posrevolucionarios han tratado de mitigar en cierto grado la pobreza, inicialmente comenzó mediante la vía de la seguridad social, siendo sustituida gradualmente por los programas sociales iniciados en la década de los años setenta. Así, cualquier política social (en un primer momento fue la seguridad social, y en un segundo momento los programas de combate a la pobreza), puede ser vista como un mecanismo institucional mediador que contribuye en coyunturas históricas críticas, a moderar, aumentar, mantener o transformar radicalmente las desigualdades fundamentales que estructuran a la sociedad (Brachet-Márquez, 2010).

La primera fase de la seguridad social en México corresponde al periodo 1917-1943, periodo en el que se gestaron los fundamentos del crecimiento de la seguridad social en México. En esta etapa, la seguridad social en México se constituyó como una política gubernamental que buscaba la interacción entre las organizaciones de la clase obrera industrial y el naciente Estado post-revolucionario. De hecho, la seguridad social constituía un punto de partida para la negociación entre las clases trabajadoras y el Estado mexicano. Durante el gobierno del presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940), se les concedió a los trabajadores la libertad de organizarse y negociar sus salarios, con el propósito de alentar su apoyo al régimen presidencial cardenista. Sin embargo, no se les otorgó seguridad social. Finalmente, fue en 1943 cuando la seguridad social fue creada como compensación a la clase obrera después del fracaso del Pacto Obrero, pero asociada con un Código del Trabajo más estricto (Brachet-Márquez, 2010).

La historia de la seguridad social en México comenzó al proporcionársele a la clase trabajadora seguros por riesgos de trabajo, enfermedad y maternidad, invalidez y vejez, jubilaciones, cesantía en edad avanzada y muerte, además de guarderías infantiles y prestaciones sociales, así como servicios de salud para jubilados (Brachet-Márquez, 2010). Cabe destacar que el seguro por desempleo no se dio como en otros países de Europa Occidental y Estados Unidos. Y más aún, el otorgamiento de algunas de las prestaciones ofrecidas solamente se darían a la clase trabajadora que tuviera un empleo formal, debido a la fuerte dependencia que tenían las primeras prestaciones de seguridad social (y sigue teniendo) respecto a las aportaciones patronales, de los empleados y del gobierno federal, quien a su vez obtenía buena parte de sus ingresos a través de los impuestos.

Los avances en seguridad social concesionadas por el Estado a la clase trabajadora de México durante este periodo, permitió a los gobiernos emanados de la Revolución Mexicana, legitimarse y gobernar. Brachet-

Márquez comenta que la seguridad social permitió la continuidad del gobierno que llegó a estar a punto de fracturarse y caer. Con la finalidad de reforzar el compromiso del Estado y la clase trabajadora en México, en 1946, el gobierno creó dos instituciones que serían los pilares fundamentales de la seguridad social moderna en México: el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA).

La segunda etapa sobre la seguridad social en México se podría comprender entre el año de 1946 a 1982, que son propiamente el inicio, su máximo crecimiento, y posterior declive de la seguridad social en México. En esta fase, el modelo de sustitución de importaciones, conocido como “desarrollo estabilizador”, generó un aumento del crecimiento económico ininterrumpido del país durante poco más de 25 años. El dinamismo económico permitió financiar la infraestructura hospitalaria y la creación de centros de salud. En 1958, la seguridad social se amplió aún más al crearse el ISSSTE. No obstante, el acceso a la seguridad social continuó ofreciéndose sólo a las personas que tuvieran un empleo formal, quedando fuera de esta cobertura las personas que no tuvieran un empleo con las características propias de este tipo de prestaciones sociales.

Fue hasta la administración del presidente Echeverría Álvarez cuando se abrió el IMSS a la población no asegurada, anunciando en 1973 que la población rural y los no asegurados serían incluidos en el Instituto mediante el programa llamado de Solidaridad Social; 40 por ciento del costo sería financiado por el ya muy mermado fondo de pensiones e invalidez del IMSS, y 60 por ciento por deuda pública. Sin embargo, al final los servicios universales que el programa ofreció efectivamente fueron únicamente los de planificación familiar y los servicios médicos de urgencias. Ello dio pie a que el gobierno fuera descontinuando silenciosamente el programa (Brachet-Márquez, 2010). Es decir, el gobierno fue poco eficiente y se vio limitado debido al alto costo financiero para hacer una planificación de largo plazo respecto al financiamiento de la seguridad social universal. Un problema similar está sucediendo con el caso del Seguro Popular, donde el actual desabasto de medicinas, equipo e infraestructura hospitalaria es evidente.

Por otra parte, durante la administración de José López Portillo, se planteó un objetivo distinto al de su antecesor y a la vez similar en materia de seguridad social. El nuevo lema del gobierno fue: “aliviar la marginación”. Impulsado por el auge petrolero, ese gobierno creó una amplia red de centros de salud y hospitales rurales administrados por el IMSS, con el auspicio de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR). Ésta brindó a la

población rural no asegurada y a los pobres de las zonas urbanas los muy necesitados servicios de salud de los que habían carecido.

Al mismo tiempo, el gobierno fue otorgando garantías de protección de la tenencia de la tierra y de la propiedad al capital rural privado (Brachet-Márquez, 2010). Lo que el programa “aliviar la marginación” llevaba de trasfondo, más que disminuir efectivamente a la misma, se intentó atenuar el malestar de las zonas marginadas otorgándoles ayudas, permitiendo desactivar al mismo tiempo las movilizaciones de los grupos de ciudadanos rurales y urbanos de zonas marginadas que luchaban, entre otras cosas, por la protección de la tenencia de la tierra, un problema que estaba presente desde la Revolución Mexicana. La desigualdad social una vez más seguía mostrándose de forma acentuada en una parte importante de la población, ya no solamente rural, sino también urbana, siendo esta última, producto de la fase de industrialización del país experimentada entre 1945 y 1976.

La tercera fase de análisis sobre la seguridad social en México corresponde al de 1982-2013. En ese periodo se pasó del declive a las nuevas reglas de la seguridad social, o lo que queda de ella. En 1982 la seguridad social en México había llegado a su pico máximo de membresía y capacidad financiera. A partir de la década de los ochenta (llamada también la “década perdida” en América Latina, debido a las nulas y negativas tasas de crecimiento que en promedio se vivieron en esos años), el sistema de seguridad social en México comenzaría su lucha por sobrevivir. En esa década, el gasto social sufrió fuertes recortes: entre 1980 y 1987 el gasto per cápita en salud declinó alrededor de 48%, recuperándose lentamente a partir de 1989, cuando se pudo controlar la inflación. A su vez, el gobierno bajó su contribución al IMSS al pasar del 12.5% al 5% de la nómina. La pensión también descendió a menos del 70%, y subió nuevamente a 80% debido a las fuertes protestas que generó este descenso. Las contribuciones patronales para invalidez y retiro las cuales se habían mantenido en un nivel bajo del 6.5% del salario mínimo subieron al 7.65%, llegando al 8.5% al final del sexenio del presidente Miguel de la Madrid (Brachet-Márquez, 2010).

Durante la administración del presidente Salinas de Gortari (1988-1994), se impulsó en buena medida el “liberalismo social” a través del programa de Solidaridad. De hecho, ese programa en buena medida fue heredero directo de la COPLAMAR, al ser renombrado y ampliado en cuanto a su alcance social. En buena parte, mediante el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), se buscaba paliar y tratar de compensar en cierta forma la creciente tendencia hacia la disminución en la cobertura y financiamiento de la seguridad social que se estaba experimentando a

través del IMSS, el ISSSTE, la SSA y de otras áreas encargadas de cubrir esos servicios a la población afiliada a esas instituciones.

Entre los objetivos del modelo de “liberalización” y “modernización de la economía nacional”, se planeó ir disminuyendo y recortando la financiación de las instituciones que otorgaban desde los años cincuenta la protección social a una buena parte de los trabajadores. Así, el IMSS, el ISSSTE y la SSA comenzarían a ver reducciones tanto en su presupuesto como en el número de afiliados, derivado del recorte presupuestal y de personal que estaban comenzando a experimentar las instituciones de seguridad social en México. Para ello, se intentó modernizar el sistema de pensiones del IMSS, buscando ser sustituido en 1991 por el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR). La diferencia esencial radicaba en que cada trabajador aportaría directamente a su fondo de pensiones la mayor cantidad que pudiera destinar a su ahorro para auto pagarse su pensión de retiro. El Estado únicamente trataría de “regular” ese sistema.

En la administración del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000), se realizó la tan anhelada reforma por el gobierno salinista y que no se concretó en ese periodo, sino hasta el sexenio del presidente Zedillo. Finalmente se traspasaron las cotizaciones para la jubilación del IMSS a cuentas bancarias individuales a cargo de las Administradoras de Fondos de Retiro (mejor conocidas como las AFORES). Quienes salieron ganando con estas reformas fueron las Afores, ya que se quedarían entre un 25% y 55% de los depósitos de los trabajadores como resultado de las comisiones (Brachet-Márquez, 2010). Un elemento clave de la reforma consistía en que el fondo de pensiones ya no podría solventar los gastos tradicionalmente deficitarios de salud y maternidad, o el de invalidez y muerte, forzando al Estado a incrementar su contribución en estos rubros. Al final, el Estado (no las AFORES) garantizaba una pensión vitalicia de un salario mínimo. Al IMSS le quedaron los principales servicios deficitarios: invalidez y muerte, salud y maternidad, y la atención a la salud de los pensionados.

Cabe resaltar un factor muy importante, dado que el IMSS y el ISSSTE son instituciones que solamente prestan el servicio a trabajadores que están registrados con un empleo formal, su financiamiento depende en buena medida de las contribuciones obrero-patronales (en el caso del IMSS), y del ISSSTE del pago de nóminas a los empleados hechas por el gobierno federal. Sin embargo, tanto el IMSS como en el ISSSTE, la tendencia para proporcionar seguridad social a los trabajadores se ha visto reducida y limitada debido a la restricción en la oferta laboral en ambos sectores (público y privado), como consecuencia de la restricción del crecimiento económico y del adelgazamiento del Estado a partir de las

décadas de los ochenta y noventa. Por lo tanto, la cotización de asegurados ha disminuido en proporción con el crecimiento poblacional del país que año con año demanda un millón de empleos para generar una dinámica positiva importante en el crecimiento económico que permita disminuir la desigualdad social en México.

Con los gobiernos de los presidentes Vicente Fox (2000-2006) y Felipe Calderón (2006-2012), se continuó la tendencia de segmentar y estratificar aún más los servicios de seguridad social. Esta relativa ineficacia del sistema de protección social mexicano se muestra en el estancamiento de la reducción de la pobreza de ingresos entre 1992 y 2010. Este sistema no ha logrado una reducción eficaz de la pobreza. Si bien ha habido períodos en los que la pobreza ha sido “reducida” (aunque ha sido una reducción temporal), la pobreza repunta en momentos de crisis, restringiendo seriamente la garantía de los derechos de la salud, la educación, la alimentación y la vivienda de la mitad de la población nacional (Valencia, Foust y Tetreault, 2010). Lo que es evidente, es que el sistema de protección social en México ha sido poco eficaz en la reducción de la desigualdad, a pesar de los avances en diversos indicadores sociales.

En el 2010 y en el contexto de una crisis global económica que no acaba de ser resuelta, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), concluyó que cuatro de cada cinco mexicanos tenían al menos una carencia en derechos sociales básicos (inclusive ingreso). Por ello, después de casi setenta años de iniciadas las instituciones de seguridad social y de una amplia experiencia en acciones frente a la pobreza, el conjunto de instituciones del sistema de protección social en México mantiene fuertes deudas en materia de protección efectiva y garantía eficaz de los derechos sociales para porcentajes muy relevantes de la población (Valencia, Foust y Tetreault, 2010). Cubrir estas brechas sociales y estas garantías de derechos fundamentales son retos ineludibles para la sociedad mexicana y para su sistema de protección social en este Siglo XXI.

De lo anterior, se puede decir que los tres últimos presidentes del siglo (Miguel de la Madrid, Carlos Salinas y Ernesto Zedillo) dismantelaron en buena medida al incompleto y mal repartido conjunto de protecciones sociales que durante 50 años había hecho aceptables los rasgos autoritarios del régimen posrevolucionario. Desde entonces se han buscado establecer programas de apoyo social dirigidos a los estratos más pobres del país. Sin embargo, estos programas sólo focalizaban la ayuda a los extremadamente pobres, dejando a los “sólo pobres” y a la clase media que se defendieran por sí mismos (Brachet-Márquez: 2010). En otras palabras, la clase pobre

y la clase media (y sus distintos estratos como la clase media baja, media y media alta), mostraron un significativo deterioro en su condición económico y social, generando un descenso general en las condiciones de vida de una parte mayoritaria de la población.

En los sexenios de Vicente Fox (2000-2006) y de Felipe Calderón (2006-2012), la protección social en México siguió con la inercia decreciente de proporcionar los servicios de protección social por dos vías: por un lado, se siguió otorgando un servicio de menor calidad y cobertura poblacional por parte del IMSS y el ISSSTE a las personas que tuvieran trabajo formal; por el otro, se comenzó a dar atención a la población más desfavorecida y pobre mediante programas sociales cada vez más amplios, pero que en el fondo, tienden a ser más frágiles por su insostenibilidad financiera a largo plazo. Es decir, los programas de “combate a la pobreza” han funcionado más como paliativos de la pobreza a corto plazo, que como verdaderos instrumentos de combate a la pobreza que permitan ir disminuyéndola de forma multidimensional, no obstante el creciente aumento presupuestal que se ha destinado a los mismos desde el 2002 a la fecha. Tan sólo entre el año 2000 y el 2012, el gobierno federal gastó más de 2.6 billones de pesos para combatir la pobreza en México (Narro, Moctezuma y De la Fuente, 2013).

ANTECEDENTES DE LOS PROGRAMAS SOCIALES EN MÉXICO

De lo expuesto anteriormente, a continuación se hará una revisión de las políticas sociales instrumentadas mediante los programas de combate a la pobreza y marginación que han venido desarrollándose por los sucesivos gobiernos en México desde 1970 al 2013. La revisión de los programas sociales tiene dos propósitos: 1) hacer un recuento cronológico de la creación de los programas sociales en el país así como de sus objetivos y; 2) el visualizar el trasfondo que llevan esos programas para “combatir a la pobreza”, que bien podría decirse que son instrumentos para “mitigar temporalmente la pobreza” y la desigualdad en al menos una parte significativa de la población que, de acuerdo a datos del (CONEVAL), en el 2010 la población en condiciones de pobreza extrema y moderada fue de alrededor de 46.2%, equivalente a 52 millones de personas.

A pesar de que los primeros intentos de los gobiernos posrevolucionarios fue el de otorgar servicios asistenciales de corte universal para toda la población, las políticas de bienestar solamente beneficiaron a ciertos estratos de la población. Particularmente se beneficiaron los estratos vinculados con las organizaciones oficiales, como sindicatos y las organizaciones

pertenecientes al Partido Revolucionario Institucional (Barajas, 2010). Este carácter dual ha llevado a que denominen al esquema de políticas de “bienestar” de la época como “universalista” estratificado (Gordon, 1999), universalista fragmentado (Duhau, 1997), universalista corporativista (Pardo, 1996), o paradigma segmentado (Barba, 2007). Como se observa, desde el mismo nacimiento de la seguridad social en México, los gobiernos derivados del partido oficial, le imprimieron desde el principio un perfil bien delineado a las políticas sociales: convertirse en instrumentos de influencia y control político de la población más desfavorecida del país. Desde entonces, las políticas sociales ya eran un instrumento de negociación entre el gobierno y una parte muy importante de la población campesina, obrera y de los sectores de la población más desfavorecidos.

En 1950 el 88.4 % de la población de México se encontraba bajo el umbral de pobreza de patrimonio; 52 años después, en 2002, el 51.7% de su población seguía permaneciendo bajo esta clasificación, lo que equivale en números absolutos a 53.3 millones de mexicanos en pobreza de patrimonio en 2002 (Hernández et al., 2004). Ante este fenómeno, el gobierno mexicano instrumentó un conjunto de programas que buscaban hacer frente a las principales causas que se encontraban detrás de esos niveles excesivos de pobreza y desigualdad.

Desde los años cincuenta y hasta finales de los años setenta, en un contexto de altas tasas de crecimiento económico, se otorgaba una amplia red de subsidios generalizados a la población, en especial al campo, ya que el sector rural jugó un papel fundamental en este periodo de expansión económica (Hernández et al., 2004). Posteriormente, la crisis a principios de los ochenta, y la severa recesión económica producto de los fuertes ajustes estructurales de la economía mexicana, puso de manifiesto la necesidad de estabilizar la economía, por lo que el gobierno mexicano redujo el gasto social considerablemente en aras de reducir el déficit público, y con ello se inició el desvanecimiento del sistema de subsidios generalizados.

Si bien la Constitución Política Mexicana garantiza los derechos sociales elementales a los que la población tiene acceso, y que el Estado está obligado a proporcionar, no existía un mecanismo jurídico que diera certeza en la forma de implementarlos por medio de los funcionarios públicos ni de exigirlos por parte de la población. La consecución de dichos objetivos se alcanzó por medio del decreto que crea la Ley General de Desarrollo Social en el mes de enero de 2004 y que establece los principios de la política social, los derechos sociales, las características, prioridades y candados al gasto social (Mathus, 2009).

De acuerdo a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la Ley General de Desarrollo Social establece que la política nacional en materia de desarrollo social debe incluir cuando menos las siguientes vertientes (SEDESOL, 2004): I) superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación; II) seguridad social y programas asistenciales; III) desarrollo regional; IV) infraestructura social básica y; V) fomento del sector social de la economía (Mathus, 2009). Pero una de las principales debilidades que tenía el esquema de la política social en México era el cambio sexenal que hacía la SEDESOL de sus programas sociales. Esta situación generaba en ocasiones cierta discontinuidad y cambios en la focalización de los programas. Por una parte, eso es un hecho positivo, ya que permite evaluar y reorientar el gasto social hacia sectores más vulnerables con la finalidad de mejorar el impacto de los programas. Pero por otra parte, ello podría implicar que los programas que estaban funcionando bien se vieran interrumpidos o descontinuados debido a los cambios de administración sexenal del gobierno federal.

La situación anterior cambió en el 2006, año en el que se dio continuidad al programa OPORTUNIDADES, el cual inició en el año 2002, durante la administración del entonces presidente Vicente Fox, del partido Acción Nacional (PAN), y continuó en la administración del también presidente panista Felipe Calderón. Por primera vez, las líneas estratégicas del principal programa de política social del gobierno (OPORTUNIDADES) continuaron operando, con la diferencia de que el programa OPORTUNIDADES se amplió a otros sectores de la población más necesitada. Finalmente, hay que recordar que esas adiciones a los programas, son básicamente un mensaje político del presidente en materia de política social hacia la población del país, particularmente hacia la población más vulnerable. El mensaje consiste en reconocer y “combatir” en materia de política social la pobreza en el país, aunque en muchas ocasiones esa reivindicación social de los gobiernos sea más de forma que de fondo, de discurso más que de acciones concretas que realmente combatan a la pobreza de forma permanente y no temporal, como se ha hecho desde su creación en 1973.

A finales de esa década y sobre todo en los años noventa, se retomó la política social como vehículo para abatir las carencias de los grupos más desfavorecidos de la sociedad que más habían sufrido con el estancamiento de la economía. Sin embargo, en esta etapa se tuvo la necesidad de diseñar programas sociales que cumplieran al menos dos objetivos: 1) Brindar herramientas para mejorar las capacidades básicas en un mundo competitivo

y abierto y; 2) Mantener unas finanzas públicas sanas y estables. Por estas dos razones se han favorecido desde entonces los programas focalizados. Es decir, aquéllos que atiendan sólo a la población en pobreza (Hernández et al., 2004). Partiendo del reconocimiento de que la pobreza es un serio problema social, México comenzó programas para fomentar el desarrollo y el progreso rural que habrían de paliar las diferencias entre el campo y la ciudad. También, se comenzaron a delinear programas de combate a la pobreza de forma más amplia e integral, aunque éstos hayan empezado a ver la luz a partir de la década de los años noventa.

Indudablemente, el impulso que el gobierno mexicano comenzó a darle a los programas sociales de combate a la pobreza ha sido para compensar el desmantelamiento de las instituciones de salud y seguridad social como el IMSS y el ISSSTE, así como por la falta de cobertura universal del resto de la población no afiliada a ambas instituciones. En buena medida, están sirviendo para paliar temporalmente las desigualdades económicas y sociales que se han ido heredando y profundizando bajo el modelo económico neoliberal experimentado en el contexto mundial desde la década de los ochenta. Debido a su importancia en materia de política social, a continuación se enunciarán los principales programas mediante los cuales México inició el combate a la pobreza desde 1973 hasta la actualidad, tanto en las áreas rurales como en las zonas urbanas.

PROGRAMA DE INVERSIONES PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO RURAL (PIDER), 1970-1976

En la administración del presidente Luis Echeverría Álvarez, se instrumentó el primer programa oficial de combate a la pobreza en México. El Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER) comenzó en 1973 (Villarespe, 2008). El propósito fundamental era fomentar el progreso rural para atenuar las diferencias entre el desarrollo del campo y la ciudad. El PIDER se inscribía en la teoría del desarrollo rural-integral. Se partía del supuesto que los pobres rurales estaban así porque carecían de las condiciones necesarias para llegar al desarrollo. A la vez, se consideraba que la pobreza era producto de un bajo desarrollo de la economía nacional.

El programa fue auspiciado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM). El prestatario fue Nacional Financiera S.N.C. (NAFINSA) y el garante fue el gobierno mexicano (BID, 1976). El programa operó de 1973 al 30 de enero de 1976. El proyecto consistía en canalizar directamente apoyos productivos y componentes de

infraestructura social destinados a aumentar los ingresos y mejorar el nivel de vida de las familias rurales pobres en 20 microrregiones seleccionadas en todo México. Alrededor del setenta por ciento de los fondos del proyecto se canalizaron hacia la inversión productiva en el ganado, el riego, las industrias rurales, la producción de frutas, conservación de suelos y agua, y el crédito de desarrollo agrícola asociado. También, se destinó un veinte por ciento de apoyo a la inversión productiva para el desarrollo de los caminos secundarios, los mercados, servicios de extensión, la electrificación, y los esfuerzos de organización de agricultores. Un nueve por ciento de los recursos del programa se destinó a la inversión en infraestructura social, como la construcción de la educación primaria, así como las instalaciones de agua potable y materiales para proyectos de autoayuda sobre una base la iniciativa local. Finalmente, el uno por ciento restante se presupuestó para la evaluación de proyectos, así como para aplicar recursos para la investigación y capacitación en el área (Banco Mundial, 1977).

Los resultados del programa fueron muy limitados debido a su baja cobertura poblacional. El PIDER pareció más un programa piloto que el inicio de un programa de combate a la pobreza a largo plazo. El proyecto contemplaba un esquema integral de apoyo, enfocado no únicamente en otorgar transferencias hacia los sectores más pobres, sino también se orientaron recursos hacia la generación de proyectos productivos y de infraestructura social para combatir por diversos frentes la situación de pobreza. Pero este apoyo fue focalizado y reducido en pocas áreas del territorio nacional. Además, no queda claro cuántos recursos realmente llegaron de forma efectiva a los renglones que estaban considerados en el proyecto, ni los resultados concretos del mismo.

LA COORDINACIÓN GENERAL DE ZONAS DEPRIMIDAS Y GRUPOS MARGINADOS (COPLAMAR), 1976-1982

En el año de 1977, bajo la administración del presidente José López Portillo, se creó la Coordinación General de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR). El principal objetivo era el de realizar programas y acciones encaminadas a atender las zonas deprimidas y grupos marginados del campo y la ciudad. Así, el PIDER (1973), y la COPLAMAR (1977), serían los dos primeros programas oficiales destinados a combatir a la pobreza en México (Villarespe, 2008). Se puede considerar que a partir de los setenta, los programas sociales comenzaron a ser vistos como una vía para atenuar la tendencia hacia la reducción de la seguridad social en México.

Por otra parte, el gobierno mexicano cambió el discurso y los conceptos utilizados en los programas sociales. En franca decadencia las discusiones del apoyo al campo, el término campesino fue redimensionado por el de marginado. Es así que a partir de la década de los setenta se parte con un nuevo discurso menos populista que contemplaba el reconocimiento de ciertos grupos considerados como marginados. En esa clasificación estarían los propios campesinos, pero también los trabajadores, indígenas y personas en situación de indigencia que durante años fueron excluidos de la ayuda gubernamental. La COPLAMAR estaba inserta en las teorías de marginación de aquella época, al concebir a los pobres rurales y urbanos como grupos de trabajadores que no entraron a la dinámica del desarrollo nacional, que hasta ese entonces empezaba a hacerse presente en algunos sectores de la población (Villarespe, 2008). Es decir, eran los marginados rurales y urbanos del periodo del “desarrollo estabilizador”.

El objetivo de la COPLAMAR fue “articular acciones que permitieran que las zonas rurales marginadas contaran con elementos materiales y de organización suficiente para lograr una participación más equitativa de la riqueza nacional” (Cordera y Lomelí, 2005:13). En alianza con las demás dependencias la COPLAMAR pretendía establecer sinergias sectoriales con los demás sectores de la administración pública. Con esa plataforma institucional existente, el gobierno de López Portillo decidió establecer la coordinación de temas y estrategias de atención a grupos marginados de acuerdo con el interés sectorial y regional. Hay cuatro ejemplos que exponen ese perfil de coordinación sectorial:

- 1) Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP)-COPLAMAR: Enfocada al desarrollo de infraestructura carretera.
- 2) Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO)-COPLAMAR: Sistema de abasto rural y precios de garantía.
- 3) Secretaría de Educación Pública (SEP)-COPLAMAR: Desarrollo de infraestructura y equipamiento educativo.
- 4) IMSS-COPLAMAR: Como parte de la expansión de los servicios de salud.

Cada programa estaba marcado notablemente por el intento de cubrir la satisfacción de necesidades básicas. El término fue acuñado por el Banco Mundial, y posteriormente daría pie para múltiples estudios sobre la medición de la pobreza a partir del modelo de necesidades básicas insatisfechas. Con la COPLAMAR, no así con el PIDER, se inició una serie de programas sociales destinados a paliar la pobreza.

SISTEMA ALIMENTARIO MEXICANO (SAM), 1980-1982

En el cierre de la administración del presidente José López Portillo, el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) se da a conocer en marzo de 1980, ante la crisis agrícola suscitada en el país en la segunda mitad de la década de los setenta. La crisis tuvo como una de sus principales manifestaciones la pérdida de autosuficiencia alimentaria en alimentos básicos, tanto del sector agropecuario como del pesquero, así como la pauperización de gran parte de la población rural. El SAM se originó como una estrategia para lograr la autosuficiencia en granos básicos y alcanzar mínimos nutricionales para la población más necesitada, aunque se caracterizó por ser un programa principalmente enfocado al ámbito productivo. Las características principales de este programa eran el incremento de créditos, semillas mejoradas, fertilizantes, equipo y maquinaria, asistencia técnica y mayor cobertura en el combate de plagas y enfermedades.

Con el inicio del SAM se obtuvieron las cosechas más altas del país e incrementos en el ramo ganadero y pesca. Sin embargo, a pesar de estos resultados favorables, el programa tuvo escaso impacto redistributivo, y a su vez, la desarticulación de los programas y la escasa protección del medio ambiente originaron un grave deterioro ambiental. La principal causa de la cancelación del programa fue el cambio de modelo económico en México, pasando de un modelo económico cerrado a uno de mayor apertura económica y comercial, cambio que en buena medida se instrumentó desde 1983 por las “sugerencias” de instituciones globales como el Fondo Monetario Institucional, el Banco Mundial y el gobierno norteamericano. Por ello, mientras que el SAM se fundamentaba básicamente en el proteccionismo alimentario, el cambio de modelo económico obligó a cerrarlo para permitir la liberalización comercial de los productos agropecuarios.

Por su parte, la aplicación del Programa de Nutrición y Salud fue uno de los instrumentos más importantes en el combate a la pobreza extrema, y tenía como característica principal mejorar el estado de nutrición y salud de las familias marginadas del país. En la aplicación de este programa participaron diversas instituciones como el gobierno federal, los gobiernos de los estados y los gobiernos municipales, así como también la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA), el IMSS-COPLAMAR, la CONASUPO, Leche Industrializada CONASUPO, S.A. de C.V. (LICONSA), el Instituto Nacional de Nutrición (INN), el Instituto Nacional Indigenista (INI), el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), y el recién creado Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). Este programa también

tuvo un alcance limitado, y con la crisis de la deuda externa que detonó la crisis económica en el país en la década de los ochenta, los recortes al gasto social terminaron por cerrar la continuidad de este programa.

EL PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTACIÓN (PRONAL), 1982-1988

Durante la administración del presidente Miguel de la Madrid Hurtado, el Programa Nacional de Alimentación (PRONAL), fue formalmente aprobado en 1983 y empezó a instrumentarse a partir de 1984. El programa tuvo desde un inicio un alcance más reducido y metas más modestas. Su objetivo inmediato fue simplemente mantener el nivel actual de consumo de la población de más bajos ingresos. Sus aspiraciones para reducir la desnutrición fueron de medio plazo. La administración del programa se descentralizó, dejando un papel más activo a los gobernadores en la definición de los programas regionales (Spalding, 1983). Una de las principales razones por las que el PRONAL no tuvo impacto se explica en buena medida por las crisis económicas recurrentes del país, causadas por la crisis de la deuda externa de México durante la década de los ochenta. Por sugerencia del Fondo Monetario Internacional (FMI), los recortes al gasto público fueron la constante durante esa década. Los recortes, como era de esperarse, impactaron negativamente en el presupuesto destinado al gasto social. El combate a la pobreza durante ese periodo fue simbólico y de muy bajo impacto en materia de combate a la pobreza.

PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD (PRONASOL), 1988-1994

En 1988, al iniciar la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari, se puso en marcha el Programa Nacional de Solidaridad, cuyo objetivo era el abatimiento de la pobreza de las zonas indígenas y rurales, así como de la población de las zonas áridas y urbanas a través de la ejecución de acciones en seis componentes básicos como son: 1) Alimentación; 2) Salud; 3) Educación; 4) Vivienda; 5) Proyectos productivos y; 6) Empleo. El PRONASOL surgió en el contexto de la crisis económica y del proceso de ajuste estructural en la década de los ochenta, caracterizado por el saneamiento de las finanzas públicas, la estabilización macroeconómica, las transformaciones estructurales de la economía, y una demanda social

creciente que rebasaba la capacidad de respuesta de las instituciones (Palacios, 2007). La operación del PRONASOL se basaba en cuatro principios fundamentales: I) respeto a la voluntad, a las iniciativas y a las formas de organización de los individuos y las comunidades; II) participación plena, efectiva y organizada de las comunidades en todas las acciones del programa; III) corresponsabilidad entre la sociedad organizada y en movimiento con el Estado para afrontar las tareas de política social y; IV) honestidad y transparencia en el manejo de los recursos (Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, 1994).

Todos los programas llevados a cabo por el PRONASOL se clasificaron dentro de tres vertientes: I) solidaridad para el bienestar social, dirigido a mejorar los niveles de vida de las poblaciones más necesitadas satisfaciendo sus necesidades básicas de servicios; II) solidaridad para la producción, creando oportunidades de empleo y capacitación apoyándose en actividades agropecuarias, forestales, extractivas y micro-industriales; III) solidaridad para el desarrollo regional, orientado hacia la construcción de infraestructura básica de impacto regional, así como la realización de programas en regiones específicas del país, promoviendo el fortalecimiento del municipio y la descentralización de los programas.

Una de las características más importantes del programa fue la creación de un método de trabajo comunitario, siendo el componente central los denominados comités de solidaridad, dando origen a un nuevo tipo de organización social institucionalizada, el cual era un requisito para canalizar las demandas y otorgar créditos. Con esto se pretendía eliminar el burocratismo y la intermediación que había caracterizado a la política social anterior (Palacios, 2007). El problema principal al que se enfrentó el PRONASOL fue que nunca dejó de ser un programa presidencial, y al no haber estado acompañado de una institucionalización que garantizará su permanencia, corrió la misma suerte que el presidente que lo impulsó, es decir, terminó siendo un programa fuertemente cuestionado.

El PRONASOL puede ser visto como un instrumento innovador de política social al haber recurrido a la movilización y la generación de capital social como mecanismos para potenciar los recursos públicos de combate a la pobreza (Cordera y Lomelí, 2005). Sin embargo, a pesar de su originalidad y el potencial que tenía para atenuar la pobreza, el uso político que tenía desde su creación, se convirtió en un problema para su permanencia, credibilidad y efectividad. Al paso del tiempo, se convirtió más en un medio de propaganda y control político del Ejecutivo Federal, que en un verdadero programa institucional de reducción de la pobreza y la marginación.

Durante la aplicación del programa se inició la tendencia a reducir los subsidios generalizados por medio de la focalización, a través de un esquema basado en mecanismos de corresponsabilidad, por lo que al programa se le considera como compensatorio, ya que las constantes crisis impactaron con mayor fuerza en la población que vive en condiciones de pobreza (Rodríguez, 2007). El cambio importante en la política social para la superación de la pobreza permitió diseñar un esquema de operaciones en dos vertientes: 1) la ejecución de acciones amplias dirigidas a la población en general en materia de seguridad y asistencia social, salud, educación, capacitación laboral y vivienda, con lo que se buscó asegurar a la población el disfrute de los derechos sociales consagrados en la Constitución; 2) se realizaron acciones focalizadas a la población en pobreza extrema, orientadas al desarrollo de capacidades de las personas y familias mediante acciones conjuntas de alimentación, salud y educación, construcción de infraestructura social básica y creación de oportunidades de empleo e ingreso.

Bajo este nuevo esquema de focalización y con el propósito de aumentar las capacidades de la población, en 1997 se puso en marcha el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), donde se conjugan los subsidios alimentarios y las acciones de salud y educación para asegurar la entrega de un paquete básico, poniendo énfasis en las mujeres y niños en condiciones de pobreza extrema. Con PROGRESA se buscó sustituir al PRONASOL, asegurando más eficiencia en el gasto y más transparencia en su asignación. Para el año 2002 PROGRESA se transformó en el Programa de Desarrollo Humano OPORTUNIDADES, continuando con la estrategia empleada, conservando sus principales características e integrando nuevas acciones con el fin de ampliar el acceso de las familias que viven en condiciones de pobreza.

PROGRAMA DE EDUCACIÓN, SALUD Y ALIMENTACIÓN (PROGRESA), 1995-2000

Tras la crisis económica de 1994 y 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, la cifra más alta que se ha tenido desde 1990. El presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) decidió modificar por completo el principal programa social del gobierno federal, por lo que el PRONASOL fue sustituido en agosto de 1997 por el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PRO-

GRESA). De acuerdo a lo establecido por la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación (CONPROGRESA), el PROGRESA, fue un programa del Ejecutivo Federal que se insertó en la vertiente del desarrollo de capital humano, que promovía, en el marco de una política social integral, acciones intersectoriales para la educación, la salud y la alimentación de aquellas familias que viven en situación de pobreza extrema, con el fin de impulsar y fortalecer sus capacidades y potencialidades, elevar su nivel de vida y propiciar su incorporación al desarrollo nacional (CONPROGRESA, 2000).

La operación del PROGRESA se basó en tres campos de acción: I) educación: con el fin de asegurar la asistencia de los niños a las escuelas, se otorgaban becas con la finalidad de que estos no abandonaran sus estudios; II) salud: el programa se centró en atender a los niños menores de cinco años, mujeres embarazadas y en lactancia, para disminuir las enfermedades y la mortalidad de los miembros de la familia y; III) alimentación: trató de apoyar monetariamente a las familias beneficiarias con la finalidad de contribuir a la mejoría en calidad y estado nutricional.

Asimismo, las acciones de PROGRESA se sustentaron en cinco objetivos fundamentales (CONPROGRESA, 1999): I) mejorar sustancialmente las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias pobres, particularmente de la población más vulnerable; II) integrar las acciones de educación y salud para que el aprovechamiento escolar no se viera afectado por las enfermedades o la desnutrición de los niños y jóvenes; III) procurar que los hogares tuvieran medios y recursos suficientes para que sus hijos completaran la educación básica; IV) inducir la responsabilidad y participación activa de los padres y de todos los miembros de las familias a favor del beneficio que significa para los niños y los jóvenes mejorar su educación, salud y alimentación y; V) promover la participación y el respaldo comunitario en las acciones de PROGRESA para que los servicios educativos y de salud beneficien al conjunto de las familias de las localidades en donde opera.

La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) fue la responsable de la coordinación general del programa a través de la CONPROGRESA, órgano creado con el objeto de formular, coordinar y evaluar la ejecución del programa. En la operación participaron, a nivel federal, las secretarías de Desarrollo Social, de Educación Pública y de Salud, así como el Instituto Mexicano del Seguro Social. A nivel estatal, los gobiernos de las entidades federativas eran los responsables de los servicios de educación básica y de la atención a la salud de la población abierta.

Los lineamientos del PROGRESA se basaban en los siguientes principios estratégicos (CONPROGRESA, 1999): I) focalización; II) transparencia; III) la familia como ámbito y unidad de acción; IV) enfoque de género; V) corresponsabilidad; VI) ayuda estructural más que asistencial; VII) apoyo comunitario y de autoridades locales; VIII) enfoque integral; IX) complementariedad con otros programas; X) coordinación y; XI) seguimiento y evaluación. Para el PROGRESA, la población objetivo era aquella que se encontraba en condiciones de pobreza extrema, medida en términos multidimensionales, la cual principalmente se encontraba en las zonas rurales. Para seleccionar a las familias beneficiarias se aplicaron dos métodos de focalización en forma consecutiva, primero para seleccionar localidades marginadas y, segundo, para identificar a los hogares pobres dentro de esas localidades.

Para la selección y orden de incorporación de las localidades beneficiarias, el principal criterio era el ordenamiento de estas por medio de un indicador de marginación. Una vez identificadas las localidades prioritarias por su grado de marginación, se consideraban seleccionables únicamente aquellas que tenían acceso a servicios de educación y salud, definido según criterios de distancia precisos (CONPROGRESA, 1999). Los beneficiarios del PROGRESA eran solo habitantes de comunidades rurales que podían entrar al programa tras someterse a pruebas económicas con la que se medía su nivel de pobreza. El PROGRESA eliminó la entrega de subsidios y canastas de productos y se determinó que el dinero en efectivo solo podría ser recibido por las madres de familia para apoyar la lucha contra la desigualdad de género. En la primera etapa del PROGRESA se incluyó a 170,000 familias, y según el último informe de gobierno de Ernesto 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, el presidente Ernesto Zedillo dijo que el programa becabá 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 y salud. Aunque logró reducir en 15 puntos porcentuales los niveles de pobreza alcanzados en 1996, pero el 53% de la población seguía viviendo en pobreza patrimonial.

En suma, aunque el PROGRESA reorientó lo hecho por el PRONASOL, tanto metodológicamente como en sus mecanismos de operación, los resultados que tuvo siguieron siendo limitados en cuanto a su cobertura y permanencia en el combate a la pobreza en buena parte

de la población ubicada en esa clasificación. Resultado de ello fueron los 52.7 millones de personas que siguieron sin acceso a alimentos, vestido, educación y salud.

PROGRAMA OPORTUNIDADES, 2002-2006

El primer presidente de la oposición, del Partido Acción Nacional (PAN), Vicente Fox (2000-2006), decidió mantener en los primeros dos años de su gobierno el programa social (PROGRESA) que implementó Ernesto Zedillo. Otra área que se agregó al programa fue el de “jóvenes con oportunidades”, el cual entregaba un incentivo a los afiliados que terminaban la educación media superior antes de los 22 años. El programa OPORTUNIDADES continuó con la base de reparto de recursos que creó el PROGRESA. Es decir, los recursos en efectivo solo se entregaban a mujeres, siempre y cuando cumplieran con los requisitos de asistir a consultas médicas y llevaran a sus hijos a la escuela.

A partir del año 2002 PROGRESA se transformó en el Programa de Desarrollo Humano OPORTUNIDADES, continuando con la estrategia empleada, conservando su principal objetivo e integrando nuevas acciones con el fin de ampliar el acceso de las familias que viven en condiciones de pobreza. La ayuda se entregaba por medio de una transferencia monetaria y suplementos alimenticios condicionados a la asistencia de los niños a la escuela y a la supervisión de sus niveles de salud. En comparación con el gasto en PROGRESA en el 2000 al de OPORTUNIDADES seis años después, hubo un aumento del 70.5%, al destinarse 146,376 millones de pesos.

En el 2005, previo a la elección presidencial del año siguiente, Vicente Fox anunció un agregado más a OPORTUNIDADES: el apoyo a adultos mayores de 70 años o más, que aumentaría al menos 250 pesos más de pensión. Esta ampliación respondió directamente a motivos políticos, debido al creciente reconocimiento que la población le dio al programa de apoyo para adultos mayores, instrumentado por el entonces Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y quien sería el principal candidato opositor del Partido Acción Nacional (PAN) en las elecciones presidenciales del 2006: Andrés Manuel López Obrador.

Al terminar el gobierno del presidente Fox, el nivel de pobreza alcanzó la cifra más baja desde 1990. De acuerdo a las cifras del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), 45.5 millones de mexicanos eran pobres, es decir, 42% de la población total

estaban en esa condición. Lo que cabe destacar de este resultado es que, diez años después de que el presidente Zedillo instrumentó el PROGRESA, y el presidente Fox 8 años después haya continuado la política social con el programa OPORTUNIDADES, la población en situación de pobreza seguía siendo muy alta: 45.5 millones de mexicanos seguían bajo esa condición. Estos resultados siguieron mostrando la pobreza de resultados de ambos programas sociales.

PROGRAMA OPORTUNIDADES, 2006-2012

El presidente Felipe Calderón (2006-2012) continuó con la base del programa OPORTUNIDADES, y lo amplió para convertirlo en el principal instrumento presidencial de reivindicación con la población más pobre del país, particularmente después de la baja legitimidad que tuvo su gobierno debido a la fuerte sospecha de fraude electoral en las elecciones presidenciales de 2006 en la cual resultó electo. 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 (65 dólares aproximadamente), al finalizar 2012. El presidente Felipe Calderón, incluyó además otros programas como el de Apoyo Alimentario, que desde 2008 entrega 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 (Montalvo, 2013).

Para el año 2007, OPORTUNIDADES beneficiaba a 5 millones de familias en 2,444 municipios y 92,961 localidades, y donde aproximadamente el 30% de las familias beneficiadas se encontraban en los estados de Veracruz, Chiapas y Oaxaca (SEDESOL, 2008). El programa OPORTUNIDADES contribuye al logro de cuatro objetivos trazados en el Programa Nacional de Desarrollo Social: I) reducir la pobreza extrema; II) generar igualdad de oportunidades para los grupos más pobres y vulnerables; III) apoyar el desarrollo de capacidades de las personas en condiciones de pobreza y; IV) fortalecer el tejido social fomentando la participación y el desarrollo comunitario (SEDESOL, 2003).

Desde la perspectiva del Programa Nacional de Educación, el Programa se enmarca en los objetivos de: I) avanzar hacia la equidad en educación; II) proporcionar una educación de calidad adecuada a las necesidades de

todos los mexicanos y; III) impulsar la participación social en la educación. En el marco del Programa Nacional de Salud, OPORTUNIDADES contribuye a los siguientes objetivos: I) abatir la desigualdad en salud; II) mejorar las condiciones de salud de los mexicanos y; III) asegurar la justicia en el financiamiento en materia de salud.

En el diseño del programa OPORTUNIDADES se partió del diagnóstico según el cual, el círculo vicioso de la pobreza se convierte en una red compleja de factores que atrapa a los individuos impidiéndoles mejorar sus capacidades o acceder a la estructura de oportunidades en igualdad de condiciones respecto al resto de la población. Dicho círculo vicioso está determinado por la interacción perversa entre bajos niveles educativos y bajos ingresos (SEDESOL, 2003). Así, el programa OPORTUNIDADES representó un cambio de visión en la política de superación de la pobreza que se inició en primera instancia con el PRONASOL y continuó con el PROGRESA, para transitar de acciones asistencialistas en su mayoría, que solo transferían ingreso a través de distintos medios, hacia programas más completos que al mismo tiempo transfieren ingresos, fomentan la inversión en el desarrollo de capacidades, y amplían las oportunidades de las familias en pobreza para salir adelante con su propio esfuerzo. El programa se estructura en cinco ejes rectores: 1) la equidad, 2) la integralidad, 3) la transparencia, 4) la cohesión social y, 5) la corresponsabilidad.

La población objetivo de OPORTUNIDADES son todos los hogares que se encuentran por debajo de la línea de pobreza de capacidades para focalizar sus apoyos y coordinar acciones adecuadas a las necesidades de esta población. El programa cuenta con una Coordinación Nacional donde convergen los esfuerzos de las Secretarías de Desarrollo Social, de Salud, de Educación Pública y el Instituto Mexicano del Seguro Social.

OPORTUNIDADES se basa en dos objetivos fundamentales: I) incrementar las capacidades básicas de las familias en situación de pobreza mediante una tríada estratégica de acciones integrales en educación, salud y alimentación, con estrecha colaboración entre las instituciones y sectores involucrados, y con la participación de los tres órdenes de gobierno y, II) ampliar el acceso de las familias en pobreza de capacidades a OPORTUNIDADES de desarrollo, fomentando la seguridad y autosuficiencia de los individuos, así como fortaleciendo su patrimonio, mediante la articulación y la concertación de esfuerzos de otras acciones y programas de desarrollo social (SEDESOL, 2003).

Para alcanzar los objetivos del programa se diseñaron las siguientes estrategias (SEDESOL, 2003): I) impulsar la educación de las niñas, niños y jóvenes; II) mejorar la salud de la población; III) mejorar la alimentación

de la población; IV) apoyar a los jóvenes en la transición a la etapa productiva; V) promover la autosuficiencia de las familias; VI) fomentar la seguridad y el patrimonio de las familias y; VII) mejorar la calidad de operación del programa.

El programa OPORTUNIDADES presenta avances importantes en comparación con PROGRESA. Con OPORTUNIDADES, la expansión de la cobertura geográfica se extiende hacia localidades semiurbanas y urbanas, los apoyos educativos se dirigen a jóvenes para que concluyan la educación media superior, así como también se les proporciona un apoyo en la transición a la etapa productiva. Por último, se utiliza una metodología oficial aplicada para la selección de las líneas de pobreza con el propósito de identificar a la población objetivo y focalizar de la manera más eficiente los apoyos del programa.

Según el Sexto Informe de Gobierno de Felipe Calderón, OPORTUNIDADES y el Programa de Apoyo Alimentario benefician a 6 millones 500,000 familias, lo que implica un aumento de cobertura de 61% en comparación a la que tenía PROGRESA en el 2000, que era de 2 millones 600,000, según cifras de SEDESOL. 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 (Montalvo, 2013). De acuerdo a 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. Por su parte, 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. Esta cifra implica un aumento de 21% en el número de mexicanos que viven en pobreza, en comparación con las cifras de 2006, y 11 millones 500,000 más que los registrados por el CONEVAL a inicios de la década de 1990 (Montalvo, 2013).

Como se puede ver, si bien la continuidad del programa OPORTUNIDADES por diez años (2002-2012) ha permitido mejorar sus mecanismos de operación, distribución y su cobertura, éstos han sido (y seguirán siendo) insuficientes para combatir la pobreza en México. Además, no hay que olvidar que como todos los programas, éstos carecen de dos elementos esenciales que son imprescindibles para otorgar una mayor y mejor cobertura de apoyos sociales a la población: 1) los programas no son universales, es decir, no tienen acceso a los programas todos los mexicanos que necesiten de algún apoyo y; 2) pueden desaparecer de un momento a

otro por alguna razón, ya sea por cuestión política o por razón económica, aunque normalmente la última suele presentarse con mayor frecuencia. Con excepción hasta ahora del programa OPORTUNIDADES, los programas de política social han tenido una duración sexenal.

PROGRAMA OPORTUNIDADES, PROGRAMA DE APOYO ALIMENTARIO Y EL SISTEMA NACIONAL PARA LA CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE (SIN HAMBRE), 2013-2018

Se podría considerar muy temprano para opinar sobre la creación del Sistema Nacional para la Cruzada Nacional contra el Hambre, así como del Programa Alimentario, ambos programas creados en la actual administración del presidente Enrique Peña Nieto. Pero analizando sus líneas prioritarias de acción y discursivas, los dos muestran la continuidad inercial de los programas sociales aplicados en el país desde hace décadas. Solamente vendrían a convertirse en la ampliación del Programa OPORTUNIDADES⁵ (el cual va a continuar en la presente administración), y sobretodo, serán la señal política de reivindicación de la actual administración federal en materia social. En otras palabras, serán el foco de atención presidencial dirigida a los pobres del país. Una vez más, se ha creado el espacio personal de la actual Administración (o más específicamente del Presidente) para atender el reclamo de mayor atención hacia el sector más vulnerable y pobre de la población mexicana.

Una de las promesas de campaña de Enrique Peña Nieto fue que mantendría el Programa OPORTUNIDADES, al cual este año se le asignaron 66,132 millones de pesos que serán ejercidos por las secretarías de Desarrollo Social, Educación y Salud (Montalvo, 2013). Éste se complementará con el Programa de Apoyo Alimentario y con la Cruzada Nacional contra el Hambre que fue presentada por el presidente Peña Nieto en Chiapas, uno de los estados con más pobres en el país.

La cruzada está dirigida a 7 millones 400,000 mexicanos (de los cerca de 13 millones de personas que padecen pobreza alimentaria) e iniciará en los 400 municipios del país con los niveles más altos de marginación y pobreza extrema. La Cruzada vuelve a utilizar los “comités comunitarios” para implementar y supervisar el funcionamiento del programa. Según el

5 Tal como lo hizo en su momento el ex presidente Felipe Calderón. Al iniciar su Administración, amplió el programa Oportunidades en cuanto a cobertura poblacional, recursos y grupos atendidos, aunque los resultados siguen sin reflejarse en una disminución permanente de la pobreza en México.

documento del Pacto por México, la Cruzada buscará erradicar la pobreza alimentaria en el segundo semestre de 2018, cuando termine el sexenio de Enrique Peña Nieto (Montalvo, 2013). Observando el perfil de los programas sociales desde el año 2000 hasta la actualidad, se puede ver una ampliación en la cobertura tanto en población como en los rubros considerados aún insuficientes, como el de la ayuda para la alimentación de la población más marginada, así como la insuficiencia de apoyos de transferencias para los adultos mayores (70 años y más).

Asimismo, se aumentará la pensión a adultos mayores de 70 y más a personas desde los 65 años, y se implementará a partir de este 2013 el seguro de jefas de familia, que garantiza que en caso de fallecer, los hijos tendrán garantizado un ingreso y una beca hasta que concluyan la universidad. En el Presupuesto Federal de Egresos 2013, este seguro obtuvo un monto de 400 millones de pesos que deberán ser ejercidos a partir del presente año por la Secretaría de Desarrollo Social. El presidente Peña Nieto también solicitó 64,291 millones pesos para el desarrollo de los pueblos indígenas, que serán ejercidos por diferentes instancias federales como son la secretaría de Salud, de Educación, la de Desarrollo Agrario, Gobernación, Desarrollo Social y el Instituto Mexicano del Seguro Social (Montalvo, 2013). Destaca el hecho de que la atención a la pobreza, particularmente de los grupos indígenas, sigue siendo una reivindicación muy usada en términos políticos.

Desde hace más de treinta años, los gobiernos han mencionado en sus discursos la creación de programas específicos para atender a la población indígena y acabar con la pobreza en la que viven, pero en la realidad, su nivel de vida no ha cambiado. Datos del CONEVAL en el 2010, indican que 79.3% de la población indígena en México vivía en condiciones de pobreza (Narro, Moctezuma, y De la Fuente, 2013). Es decir, la gran mayoría de la población indígena continúa presentando un nivel que va de la pobreza a la pobreza extrema. La Cruzada nacional contra el hambre y la ampliación de los apoyos a las comunidades indígenas son un reconocimiento implícito al poco avance hecho en más de treinta años en la disminución de la pobreza de la población indígena.

Posiblemente la continuidad del programa OPORTUNIDADES, y su ampliación con el Programa Alimentario y con la Cruzada Nacional contra el Hambre, pretenda dar una legitimidad al gobierno del presidente Enrique Peña Nieto, pero su efectividad no dejará de ser pasajera o sexenal. Incluso, manteniendo la continuidad del Programa OPORTUNIDADES desde el año 2002, no se ha logrado mitigar la pobreza en México.

De acuerdo al CONEVAL, la población en situación de pobreza aumentó a 46.2% en el 2010, lo que representa 52 millones de personas en situación de pobreza. En comparación con el 2008, ésta aumentó 3.2 millones de personas. Respecto de los grupos vulnerables, el 45.7% de los adultos mayores se encontraba en condición de pobreza en 2010, o sea, 0.7% más que en 2008. Entre 2008 y 2010 la pobreza y la pobreza extrema de los niños y adolescentes menores de 18 años no se incrementaron, es decir, se mantuvo prácticamente “constante”. En relación a los grupos indígenas en condiciones de pobreza, la pobreza ascendía a 79.3% en 2010, un 3.4 % más que en 2008 (CONEVAL, 2012). Aquí cabría hacer las siguientes dos preguntas: ¿De qué ha servido la continuidad y la ampliación del programa OPORTUNIDADES si la pobreza sigue creciendo? ¿Por qué ha sido tan bajo el impacto del gasto federal equivalente a más de 2.6 billones de pesos destinado al combate a la pobreza en los últimos 12 años?

Las causas son diversas, pero principalmente se pueden explicar por el modelo económico neoliberal bajo el cual se ha sostenido el país desde los ochenta, por los programas sociales poco efectivos en cuanto a cobertura, calidad y manejo transparente de los recursos; y por el limitado alcance de los mismos, ya que no han podido reemplazar el sistema de seguridad social que alguna vez llegaron a tener el IMSS, la SSA y el ISSSTE. Con ello, no se afirma que estas instituciones hayan sido un ejemplo de una efectiva y amplia seguridad social en México. Si bien es cierto que la cobertura de servicios prestados a sus afiliados y su eficacia era medianamente mejor que los programas sociales actuales, estas instituciones sirvieron para mitigar en mejor medida la desigualdad económica y social. El gran problema es que nunca tuvieron una cobertura universal. Ello es reflejo del carácter incompleto del Estado de Bienestar mexicano, o visto de otra forma, el la caracterización del Estado social surgido de la revolución mexicana (Valencia, 2003). Eso se parecería a la existencia de un Estado de Bienestar que nunca llegó a establecerse en México, como se hizo en otros países de Europa Occidental, Canadá y Estados Unidos.

Al revisar lo anterior, claramente se observa que los programas sociales se han destinado a tratar de compensar las reducciones en seguridad social que instituciones como el IMSS y el ISSSTE han ido disminuyendo desde la década de los años setenta. Una de las principales ventajas que tienen los programas de ayuda social y de combate a la pobreza es su flexibilidad para adaptarse tanto a los vaivenes del presupuesto, como a su focalización. Es decir, en algunas ocasiones pueden tener presupuestos muy amplios, mientras que en otras, se pueden reducir de un momento a otro por razones financieras o políticas. Asimismo, son muy flexibles en cuanto a

la focalización de cobertura y atención de la población, ya que pueden iniciar atendiendo a sectores muy localizados como los pobres extremos, comunidades indígenas, comunidades migrantes y de adultos mayores, hasta extenderse a la población infantil y adolescente carente de educación y salud, y dar atención a las madres de familia en situación de carencias básicas y hasta patrimoniales, entre otros sectores de la población.

La gran fragilidad y desventaja de las políticas sociales aplicadas en México a través de los programas de combate a la pobreza, consiste en que las transferencias y ayudas derivadas de los programas son temporales. Por lo tanto, no garantizan que la población beneficiada pueda realmente salir de la pobreza de forma permanente. Es obvio que las políticas sociales para abatir la pobreza no han cumplido su cometido (Narro, Moctezuma, y De la Fuente, 2013). Una vez que esos sectores de la población dejan de recibir esas ayudas y transferencias, es muy probable que en el tiempo regresen a la situación de precariedad en la que se encontraban desde un inicio.

Otro problema radica en que su permanencia está en juego cada sexenio, y sobretodo, dependen totalmente de los ingresos del Estado, y por consecuencia, de los ciclos de la economía. En otras palabras, la existencia de los programas sociales son igual de vulnerables que los sectores de población a los que atienden. Por lo tanto, la permanencia y efectividad de los programas sociales aún tienen mucho que avanzar en materia de operación, eficacia, transparencia en el manejo de los cuantiosos recursos del que son objeto, y particularmente, de sus resultados concretos.

Todo parece apuntar a que la continuidad del Programa OPORTUNIDADES en el actual gobierno (2013-2018), es resultado de las recurrentes peticiones hechas por la población durante la campaña electoral a la presidencia de Enrique Peña Nieto. Al mismo tiempo, es un reconocimiento aparente que le hizo la gente beneficiada al programa OPORTUNIDADES. No obstante, no hay que omitir el fuerte peso político que tienen inherentemente los programas sociales para legitimar y proporcionar un mayor margen de gobernabilidad al Estado. Es tan claro su cometido, que para reforzar más el Programa OPORTUNIDADES, la reciente administración ha optado por enarbolar como bandera social de su gobierno, la Cruzada Nacional contra el Hambre y el Programa Alimentario. Si bien ambos programas responden a una realidad de pobreza multidimensional innegable (y en estos dos casos, de pobreza alimentaria), también es cierto que éstos seguirán siendo instrumentos perfectos para dar una mayor legitimidad al gobierno, y al mismo tiempo, ser un espacio de control e interlocución entre el actual gobierno y los 52 millones de pobres del país.

CONCLUSIONES

Una vez revisados los antecedentes de la seguridad social en México después de la Revolución Mexicana, se realizó el análisis de la vinculación entre la desigualdad social y económica, y la política social en México durante el periodo 1970-2013. Posteriormente, se analizaron los programas sociales de combate a la pobreza que se desprenden de esa política social que vista retrospectivamente desde hace más de cuatro décadas, no ha tenido grandes cambios ni transformaciones, y sobre todo, no ha cumplido con el objetivo de reducir la pobreza. Por lo tanto, se pueden llegar a tres principales conclusiones respecto a la nula efectividad que ha tenido la política social en el país, y de sus programas sociales de “combate” (o de mitigación) de la pobreza.

La primera conclusión es que la política social aplicada desde la década de los setenta a la fecha, no ha logrado el objetivo de reducir la pobreza de forma efectiva, ya que la población que se encuentra en esa situación en lugar de disminuir, aumentó de acuerdo al más reciente informe del Coneval en junio de 2013. Es evidente que los programas derivados de la política social de cada gobierno no han podido combatir la pobreza de forma eficaz, convirtiéndose en mecanismos sexenales de mitigación de la pobreza, mostrando la ineficacia de los programas sociales para lograr ese objetivo.

Una segunda conclusión muestra que los programas sociales de combate a la pobreza, son mecanismos que tratan de compensar ineficazmente la falta de cobertura universal y el debilitamiento de las instituciones de seguridad social en México, debilitamiento que en buena medida ha sido permitido por los sucesivos gobiernos durante poco más de cuatro décadas. Esta situación refleja la importancia que tienen para el gobierno federal los programas sociales de mitigación de la pobreza, pues cumplen con la finalidad de crear y mantener espacios de interlocución, interacción, y sobre todo, de control político-electoral de aproximadamente cincuenta y cinco millones de personas en pobreza, lo que viene a ser poco más de la mitad del total de la población en México. Ello permite explicar el desinterés que tiene la mayor parte de la clase política para disminuir seriamente la pobreza. Asimismo, permite ver lo redituable que ha sido para el sistema político mexicano tomar ventaja de esta situación durante décadas, y es que controlar y tener cautivos a más de la mitad de la población otorgándole ayudas condicionadas mediante programas de combate a la pobreza, ha sido, y sigue siendo un asunto de gran importancia para la operación del sistema político.

La tercera conclusión indica la presencia de un modelo de crecimiento económico que favorece la desigualdad social y la alta concentración del ingreso en pocas manos. En el 2013, México se ubicó en el lugar 108 de entre 134 naciones en cuanto a desigualdad de la distribución del ingreso se refiere, medida a través del índice de Gini. México se encuentra a 26 lugares de la nación más desigual del mundo que es Haití (Narro, Moctezuma, y De la Fuente, 2013). Por lo cual, de seguir sosteniendo el actual modelo de crecimiento económico y de organización social, la pobreza seguirá haciéndose presente. Mientras no se estructure un verdadero sistema de seguridad social universal de largo plazo, la política social con sus programas de combate a la pobreza en México, seguirán siendo muy limitados, ineficaces y de corto plazo.

En suma, mientras el gobierno federal, así como los representantes de los partidos políticos en las cámaras de Diputados y Senadores (ya que no parece que sean representantes de la ciudadanía, dados los deficientes resultados obtenidos hasta ahora en materia de bienestar social), sigan avalando la aprobación de leyes inadecuadas, continuará persistiendo una organización económica, política y social que acentuará las desigualdades económicas y sociales, generando con ello un mayor crecimiento de la pobreza. Por ello, si se desea que la política social en México y sus programas de combate a la pobreza tengan un verdadero efecto para reducir la pobreza estructural (a mediano y largo plazo), será necesario que se cambie ese modelo de crecimiento económico, y que los programas sociales se operen conjuntamente con otras políticas públicas que promuevan sinergias de dinamismo económico, social y medioambiental en los ámbitos local y regional.

Ante la ausencia de un sistema de cobertura de salud, empleo y seguridad social universal en México, los programas sociales de combate a la pobreza sólo tendrán sentido y mejores resultados si van acompañados de otras políticas públicas que traten de complementar las deficiencias de la política social en el país. De no ser así, la política social seguirá siendo parte de un ejercicio de simulación por parte de los partidos políticos, y particularmente del Estado en sus tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal). Durante cada sexenio, los relevos en el gobierno federal, sean de un partido u otro, siempre han manifestado tener entre sus principales objetivos “reducir” la pobreza, sabiendo de antemano que esta reducción no se logrará bajo el actual esquema de operación de la política social. Como resultado de ello, en la práctica se ha visto que los escasos resultados obtenidos en esa materia se publiciten y magnifiquen con costosas campañas de mercadotecnia política, las cuales sirven simbólicamente para justificar

la legitimidad de los gobiernos sexenales, así como para seguir utilizando a los programas sociales como mecanismos de control económico y político-electoral de más de la mitad del total de la población en el país que se encuentra actualmente en situación de pobreza.

Es cierto que disminuir la desigualdad económica y social es un gran reto, pero la necesidad de reducir sustancialmente el número de mexicanos en condiciones de pobreza así lo requiere, y ese debería ser el camino hacia donde debería de conducirse una verdadera política social en México.

BIBLIOGRAFÍA

- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID), (1975), *Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural*. En: <http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information> page, 1303. [html?id=me 0009](http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information).
- BANCO MUNDIAL (BM), (1977), *Integrated Rural Development-PI- DER Project (02)*. En: <http://www.worldbank.org/projects/P007542/integrated-rural-development-pider-project-02?lang=en>
- BARAJAS Martínez, Gabriela, (2010), Políticas de bienestar social del Estado posrevolucionario: IMSS, 1941-1958, *Política y Cultura*, primavera de 2010, núm. 33. México, UAM-Xochimilco, Pp. 61-82.
- BARBA Solano, Carlos, (2007), “Claroscuros de la reforma social en México y América Latina”, *Estudios sobre Estado y Sociedad*, vol. XIII, núm. 39, mayo-agosto de 2007, México. Espiral. Pp. 35-76.
- BOLTVINIK, Julio y Araceli Damián, (2004), *Políticas focalizadas de combate a la pobreza en México. El progreso / oportunidades*. En: *La pobreza en México y el mundo: realidades y desafíos.*, Julio Boltvinik y Araceli Damián (coordinadores), México. Siglo veintiuno editores. Pp. 178-201.
- BRACHET-Márquez, Viviane, (2010), Seguridad Social y Desigualdad, 1910-2010. En: *Los Grandes Problemas de México*, Fernando Cortés y Orlandina de Oliveira (Coordinadores), Tomo V, México, D.F., Colegio de México. Pp. 181-210.
- CABRERA Adame, Carlos, (2007), *Política social: cambios y resultados*. En: *La política social en México: tendencias y perspectivas*. Cordera, R. y Cabrera, C. (coordinadores), México. Facultad de Economía, UNAM. Pp. 62- 97.
- CARTWRIGHT, D., and Harary, F., (1956). Structural balance: A generalization of Heider’s theory. *Psychological Review*, 63. Pp. 277-292.

- CONSEJO CONSULTIVO DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD (1994), *El programa nacional de solidaridad: una visión de modernización de México*, México. FCE.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL) (2012), *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México, 2012*. México. Coneval, Primera edición, noviembre de 2012.
- CONPROGRESA, (1999), Lineamientos generales para la operación del Progreso, México. Conprogesa.
- CONPROGRESA, (2000), Reglas generales para la operación del programa de educación, salud y alimentación, México. Conprogesa.
- CORDERA Rolando y Carlos Javier Cabrera Adame, (2007), *La política social en México: tendencias y perspectivas*, México. UNAM.
- CORDERA, Rolando y Lomelí, L., (2005), *La política social moderna. Evolución y perspectivas: resumen ejecutivo y consideraciones finales*, México. Secretaria de desarrollo social. *Serie de cuadernos de desarrollo humano. Núm. 26*.
- DAMIÁN, Araceli, (2004), Panorama de la pobreza en América latina y México. En: *La pobreza en México y el mundo: realidades y desafíos*. Boltvinik, J. y Damián A. (coordinadores), México. Siglo veintiuno editores. Pp. 133-163.
- DEL VAL Blanco, Enrique, (1997), Política social y combate a la pobreza en México. En: *El economista mexicano*, México. Revista del Colegio Nacional de Economistas, vol. 1, núm. 4, oct-dic., Pp. 108-118.
- DRESSER, D., (1997), En busca de la legitimidad perdida: Pronasol, pobreza y política en el gobierno de salinas. En: *Pobreza y política social en México*. Martínez, G. (compilador), México. ITAM, FCE. Pp. 262-299.
- DUHAU, Emilio, (1997), “Las políticas sociales en América Latina: ¿del universalismo fragmentado a la dualización?”, México. *Revista Mexicana de Sociología*, año LIX, núm. 2. Pp. 185-207.
- HERNÁNDEZ Licon, Gonzalo y Lilia Marcela del Razo Martínez (2004), Lo que dicen los pobres: evaluación del impacto de los programas sociales sobre la percepción de los beneficiarios, *Serie: documentos de investigación*, México. Sedesol, Octubre de 2004.
- GORDON, Sara, (1999), “Del universalismo estratificado a los programas focalizados. Una aproximación a la política social en México”. En: Martha Schteingart (coord.), *Políticas sociales para los pobres de América Latina*, México, Global Urban Research Initiative / Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. Pp. 49-80.

- GORDON, Davis, (2004), La medición internacional de la pobreza y las políticas para combatirla. En: *La pobreza en México y el mundo: realidades y desafíos*. Boltvinik, J. y Damián A. (coordinadores), México. Siglo veintiuno editores. Pp. 45-65.
- LERNER, Berta, (1996), *América Latina: los debates en política social, desigualdad y pobreza*, México. Editorial Porrúa.
- MATHUS Robles, M.A. (2009), “*La Lucha contra la Pobreza en México*”. En: *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, N° 109, 2009. Texto completo En: <http://www.eumed.net/coursecon/ecolat/mx/2009/mamr.htm>.
- MONTALVO L. Tania, (2013), De Solidaridad a la Cruzada contra el Hambre, CNN México. En: mexico.cnn.com/nacional/2013/01/22/progres-a-1997.
- NARRO Robles, José, David Moctezuma Navarro, y Diego de la Fuente Stevens, (2013), Descalabros y desafíos de la Política Social en México, *Revista Problemas del Desarrollo*, Revista Latinoamericana de economía, vol. 44, núm. 174, julio-septiembre 2013, México, D.F. UNAM. Pp. 9-34.
- PALACIOS Escobar, Ángeles, (2007), Diferencias, limitaciones y alcances de las estrategias de combate a la pobreza en México. En: *La política social en México: tendencias y perspectivas*. Cordera, R. y Cabrera, C. (coordinadores), México. Facultad de Economía. UNAM. Pp. 143-201.
- PARDO, María del Carmen, (1996), “El cuestionamiento al modelo de desarrollo y la política social”, *La Revista del Colegio, Ciencia Política y Administración Pública*, año IV, núm. 6. México.
- RODRÍGUEZ, L., (2007), Del asistencialismo a la subsidiaridad: una política de atención a la pobreza. En: *La política social en México: tendencias y perspectivas*. Cordera, R. y Cabrera, C. (coordinadores), México. Facultad de Economía. UNAM. Pp. 105-130.
- SEDESOL, (2003), *Programa institucional oportunidades 2002 – 2006*. México.
- , (2004), *Ley general de desarrollo social*. México.
- , (2006), *Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social*, 18 de enero de 2006, México.
- , (2007^a), *Objetivos estratégicos de desarrollo social 2007-2012*. México.
- , (2007^b), *Programa sectorial de desarrollo social 2007–2012*. México.

- , (2007c), *Reglas de operación del oportunidades 2008*. México.
- , (2008), Página de Internet de la Secretaría de desarrollo Social. En: <http://www.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=30&len=1>
- SPALDING Rose J., (1983), El Sistema Alimentario Mexicano (SAM): ascenso y decadencia, *Estudios Sociológicos III: 8*, 1985, México. Colegio de México. Pp. 315-349.
- TOWNSEND P. y Gordon, D., (2000), Introduction: the measurement of poverty in Europe. En: *Breadline Europe: the measurement of poverty*. Gordon D. y Townsend P. (editores). Bristol. The policy press.
- VALENCIA Lomelí, Enrique (2003), Políticas sociales y estrategias de combate a la pobreza en México. Hacia una agenda de investigación. Notas para la discusión, México. En: *Estudios Sociológicos XXI*, núm. 61. Pp. 105-133.
- VALENCIA Lomelí, Enrique *et al.*, (2012), Sistema de protección social en México a inicios del siglo XXI, Enrique Valencia Lomelí, David Foust Rodríguez y Darcy Tetreault Weber. En: *CEPAL, Colección Documentos de Proyectos*, abril de 2012, Santiago de Chile.
- ZORRILLA Arena, Santiago (1988), *50 años de política social en México. De Lázaro Cárdenas a Miguel de la Madrid*, México. Ed. Limusa.