



Espacios Públicos

ISSN: 1665-8140

revista.espacios.publicos@gmail.com

Universidad Autónoma del Estado de México
México

Rodríguez Peñaloza, Martín; Rodríguez Manzanares, Eduardo
Política económica y política social, como una política pública para combatir la pobreza
Espacios Públicos, vol. 12, núm. 25, 2009, pp. 123-150
Universidad Autónoma del Estado de México
Toluca, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67611350008>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Política económica y política social, como una política pública para combatir la pobreza

Fecha de recepción: 11 de diciembre de 2008

Fecha de aprobación: 20 de enero de 2009

*Martín Rodríguez Peñaloza**

*Eduardo Rodríguez Manzanares***

RESUMEN

En el presente trabajo se hace la diferenciación entre política de gobierno y política pública. Se resalta la conveniencia, importancia y necesidad de considerar la integración de la política económica y la política social, bajo un enfoque de política pública, para enfrentar la pobreza que existe en nuestro país, señalando algunos aspectos importantes que se deberán considerar en el diseño, formulación, instrumentación, implementación y evaluación de la política pública.

PALABRAS CLAVE: política pública, política económica, política social, pobreza.

ABSTRACT

In this work it is make a difference between politics of the government and public policy. It is stress the convenience, importance and need of considering the inclusion of economic politics and social politics under a public policy approach, to confront the poverty which exist in our country, indicating some important aspects which have to be consider on the design, to formulate, to create, to execute and evaluation about public policy.

* Profesor-investigador de la Facultad de Planeación Urbana y Regional de la UAEM.

** Profesor-investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UAEM.

KEY WORDS: public policy, economic politics, social politics, poverty.

INTRODUCCIÓN

Ante la crisis y sus características de desequilibrios internos y externos, y donde se ha perdido eficiencia, eficacia y legitimidad por parte del Estado-gobierno, éste debe hoy enfrentarse a escenarios de una complejidad, llena de incertidumbre, riesgos y contingencias. Lo que obliga a las organizaciones públicas a buscar nuevos modelos de gestión u organización, a través de la producción de conocimientos y métodos de análisis y acción, es decir, nuevas formas o modelos de gestión y organización que contribuyan a un mejoramiento en la formulación, instrumentación, implementación y evaluación de las políticas públicas. Lo que deberá reflejarse en cambios sustanciales en el hacer de la administración pública contemporánea.

Es decir:

Se trata de un complejo escenario en el que se precisa cada vez menos de un administrador de corte tradicional, para dar paso a un dirigente de alta calificación profesional y ética personal, pero con un fuerte compromiso como servidor público. Este perfil resulta una condición impostergable ante una sociedad creciente involucrada en lo público, que demanda profesionalismo, exige cuentas y busca esquemas de participación más democráticos (Cabrero, 1995: 9).

Ante la problemática económica y social resultado de la aplicación de una política eco-

nómica y social, que no ha podido, por lo menos, detener el aumento de la concentración del ingreso y el aumento del desempleo, y por tanto detener el incremento de población en condiciones de pobreza. Surge la necesidad de una integración de lo económico con lo social, a través de una política pública que se caracterice porque los objetivos de la política económica queden subordinados a los objetivos de la política social.

Con base en lo anterior, la exposición del presente artículo se inicia, en primer lugar, con una diferenciación entre *la política de gobierno* y *la política pública*, donde se señala lo que se debe entender por cada una de estas políticas; en segundo lugar, se hace una *contextualización de la política económica y la política social*; en tercero y cuarto lugar, se analiza *la política económica* y *la política social*, así como sus antecedentes y las políticas –económica y social– implementadas en la última administración federal; en quinto lugar, se analiza la importancia, conveniencia y/o necesidad de considerar a la política económica y la política social, *como una política pública* para enfrentar la pobreza; finalmente, incorporamos notaciones finales, donde mencionamos algunos de los efectos del modelo neoliberal implantado en México desde principios de la década antepasada y la necesidad de buscar nuevas alternativas de desarrollo económico y social, que se ajuste a las condiciones actuales, y que pudiese coadyuvar a superar la crisis actual, redundando en un mejoramiento de las condiciones de vida y niveles de bienestar de la población.

POLÍTICA DE GOBIERNO Y POLÍTICA PÚBLICA

La política social se ha caracterizado por ser una política formulada e implementada desde el gobierno, es decir, como política gubernamental, por tener un carácter limitativo que no ha permitido una práctica de participación ciudadana real, donde esta última, en las condiciones actuales juega un papel fundamental en las nuevas formas que está tomando la gestión local de las políticas y dentro de éstas la política social; misma que se deberá dar desde un enfoque de política pública.

México se ha caracterizado y se sigue caracterizando, básicamente, como “país con una aplastante presencia histórica del Estado, vertical en sus formas de relación, proclive a la formación de redes de intermediación entre grupos y actores, con una muy débil tradición participativa, y centralista en su concepción de la acción colectiva” (Cabrero, 1996: 12). En tal perspectiva lo que se observa son políticas gubernamentales, mas no políticas públicas. En otras palabras, las políticas fueron definidas, diseñadas, formuladas, instrumentadas, ejecutadas y evaluadas, exclusivamente desde el gobierno.

Claudia Carrillo (1995) menciona que los gobiernos se tienen que enfrentar cada vez más a escenarios caracterizados por la complejidad, la incertidumbre, los riesgos y contingencias, a lo que deben de dar respuesta las políticas públicas, produciendo conocimientos y métodos de acción para que se desarrollen con resultados favorables.

La nueva concepción de política trasciende el “curso de acción” para definirse como parte de un proceso general, junto con la clarificación de metas, la definición de la situación y la determinación de los medios más adecuados para efectuar la toma de decisión. El término política desde esta concepción, además de que nos remite a la idea de legitimidad y consenso acerca del orden estatal del gobernante en curso, o de sus decisiones o acciones, según el caso, es siempre al menos un referente de las decisiones gubernamentales.

Harold Lasswell expresa que lo realmente importante es que el enfoque de políticas pone el énfasis en los problemas fundamentales del hombre en sociedad más que los tópicos coyunturales –análisis crítico del pasado y el presente a fin de descubrir las tendencias y su grado de aproximación a los valores deseados–, para lo cual es fundamental cultivar técnicas para lograr una cooperación fluida entre “equipos interdisciplinarios” como una de las principales tareas para desarrollar una ciencia de las políticas. Es por ello que se debe poner énfasis en el desarrollo del conocimiento que contribuya a la realización más completa de la dignidad del género humano –desarrollo de las “ciencias políticas de la democracia”, cuya meta última es la realización de la dignidad humana en la teoría y los hechos– (Lasswell, 1992). Donde este nuevo campo interdisciplinario de las ciencias de las políticas, tratan de resolver los problemas sustanciales del hombre en el contexto de una sociedad que tiende a ser más abierta, participativa, crítica y crea-

tiva, con una mayor capacidad de organización e iniciativa para promover sus intereses y cubrir sus necesidades –capaz de introducir políticas nuevas–. En este marco surgen las políticas públicas.

Así, pues, la política pública emerge en un ambiente de motivaciones, representadas por los retos planteados por incertidumbre, riesgos y contingencias, que deben de enfrentar las organizaciones sobre las cuales se sustenta el Estado-Gobierno.

Esto hace que se rompa con las actividades tradicionales del hacer de la administración pública, normadas en leyes, reglamentos, manuales y guías; lo que las hacía operables en condiciones de alta estabilidad y certidumbre. Pero desde el contexto actual ya no es funcional.

La política pública, por su naturaleza, sugiere la búsqueda y aplicación de metodologías y/o estrategias para su configuración en una cadena de decisiones y acciones compartidas entre el Estado y la sociedad.

Ricardo Uvalle (1998) expresa que las políticas públicas son una modalidad de la acción gubernamental, pero no son el gobierno en sí.¹ Son el gobierno para sí, es decir, para la sociedad, para los ciudadanos y para sus organizaciones. “Como acción de gobierno se relacionan con los consensos, los disensos, la legitimidad y el goce de las libertades y acciones públicas, esto es, con la democracia”. Donde lo público significa que la gobernanza debe ser para todos, generando las condiciones para que la justicia distributiva y redistributiva sea también

accesible a toda la población; donde los intereses individuales, elitistas, corporativos y clasistas se disuelvan para que la población social tenga igualdad de derechos y obligaciones; y donde la lógica de las políticas públicas sean tecnologías inducidas a proporcionar atención, estudiar y generar soluciones a los problemas sociales.

Entonces, de acuerdo con la concepción de Uvalle, tenemos que: las políticas públicas se conciben como una tecnología de gobierno que tiene como propósito el proceso de la toma de decisiones relacionado con el bien común; que incorpora opinión, iniciativas, información, recursos y cooperación –participación– de los ciudadanos y sus organizaciones públicas para mejorar las formas y modos de la vida ciudadana.

De aquí que en el futuro, la política social que atienda los problemas de la pobreza, se deberá dar desde el enfoque descrito de políticas públicas. Donde una de las premisas fundamentales es la participación social.

Congruente con lo anterior, tenemos que:

la participación social es un fenómeno múltiple que implica captar a los ciudadanos y grupos de actores en sus roles de protagonistas del proceso de desarrollo, usufructuarios de bienes y servicios mercantiles y no mercantiles –entregados por la sociedad y el Estado en calidad de derechos sociales a todos sus ciudadanos– y activos en la toma de decisiones sobre los asuntos públicos (CONAPO, 1993: 15).

En resumen, tenemos que la política gubernamental ha tenido un carácter limitativo que

no ha permitido una práctica de participación ciudadana, donde esta participación, en las condiciones actuales, jugará un papel fundamental en las nuevas formas que está tomando la gestión local de las políticas y dentro de éstas la política económica y la política social; mismas que se deberán de dar desde un nuevo enfoque, el de políticas públicas.

POLÍTICA ECONÓMICA Y POLÍTICA SOCIAL

Contextualización

Actualmente existe consenso acerca de que, después de más de dos décadas de experimento neoliberal –basado en la esperanza de que el mercado estableciera los principios orientadores de la sociedad–, la política, lo público y el Estado están de regreso. Irma Arriagada, desde la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), manifiesta que: durante la década de los noventa y en lo recorrido del 2000, en la mayoría de los países latinoamericanos emerge una nueva visión sistémica –distinta a los postulados del Consenso de Washington– que incorpora las necesidades y problemas de las personas y que incluye lo social no sólo como una externalidad del crecimiento y de la acumulación económica, sino como una preocupación central. De manera que se asiste a una revalorización de la participación del Estado (Gomáriz, 2007).

Hoy están en la mesa de las discusiones grandes debates abiertos en política social,

tales como: ayuda *vs.* derechos, focalización *vs.* servicios básicos universales, asistencialismo *vs.* creación de trabajos, centralización *vs.* red, acción estatal *vs.* concertación, individuo como foco *vs.* familia. En este marco se han producido importantes renovaciones políticas y algunos de los nuevos gobiernos, producto de ellas, han puesto en marcha una nueva generación de políticas sociales con perfiles muy diferenciados de las anteriores (Kliksberg, 2006): generación de nuevas políticas públicas. Como se mencionó anteriormente, éstas se caracterizan por ser un campo multidisciplinario de las ciencias de las políticas, para tratar de resolver los problemas fundamentales del hombre en el contexto de una sociedad caracterizada por ser más abierta, participativa y crítica, con capacidad de organización e iniciativa para promover sus intereses.

De ahí la importancia de “ligar la política pública a la temática a los nuevos movimientos sociales y a un proyecto nacional con sujetos conscientes y actores involucrados. En él, la economía social se revaloriza como herramienta estratégica para la interacción entre lo económico, lo social y la democracia participativa” (Elgue, 2004: 2).

Por lo tanto, hoy en día, es imprescindible que se den amplias concertaciones nacionales en áreas clave como la lucha contra la pobreza, la educación, la salud, el microcrédito, la creación de empleos, el apoyo a la pequeña y mediana empresa, y otras que impliquen una democratización real de las oportunidades productivas. La renovación de las políticas sociales es decisiva para que

México deje de lado la posibilidad de 25 años más de pobreza y desigualdad y la reemplace por los más años posibles de equidad y desarrollo.

Este giro está dando lugar a lo que se denomina una nueva generación de políticas sociales y, en general, de políticas públicas.²

Este cambio supone, además de un aumento de la densidad de las mismas, un incremento de su determinación propiamente política. Ése es, por ejemplo, el sentido del informe para el año 2006 sobre el progreso económico y social en América Latina del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), titulado *La política de las políticas públicas*. Este informe comienza sosteniendo que se ha superado el estadio de las políticas tecnocráticas y que los procesos de formulación de las políticas públicas hay que comprenderlos integrados en el funcionamiento de los sistemas políticos (Gomáriz, 2007: 1).

Ahora bien, generalmente se distinguen dos clases de objetivos en cualquier actividad colectiva: objetivos explícitos y objetivos implícitos. Así tenemos que los objetivos explícitos y los implícitos de la política económica actual contrastan marcadamente. Mientras en el discurso se expresan objetivos como el bienestar o el desarrollo humano, es sencillo mostrar que, en la vía de los hechos, los objetivos reales y dominantes son otros, de carácter implícito.

Una manera de conocer cuáles son los objetivos realmente vigentes, realmente actuantes de una política pública, es observando que se evita a toda costa. Por ejemplo, los funcionarios económicos han llenado bibliotecas con el plan nacional y con programas sectoriales,

que postulan objetivos con los que alguien puede estar en desacuerdo. Pero esos no son los objetivos que guían su acción. A la menor caída del precio del petróleo, y con la incertidumbre todavía muy amplia sobre lo que pasará en el resto del año, reaccionan como autómatas anunciando recortes al gasto público, reduciendo programas importantes para el bienestar de la población o para el crecimiento económico. En los hechos muestran que evitar el déficit público es el objetivo real vigente (Boltvinik, 2002: 1).

Durante el sexenio de Vicente Fox, se planteó la necesidad de llevar a cabo líneas de acción que tuvieran como alcance el beneficio de los más desprotegidos y abandonados por los diferentes regímenes posrevolucionarios, que desde su óptica no había cumplido cabalmente con temas como la justicia y la democracia social. Sin embargo, en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2000-2006 las líneas de acción son establecidas sin perder de vista el marco económico social en el que se conduce el Banco Mundial (Nateras, 2005), siendo éstas:

1. Consolidar las ganancias en materia macroeconómica. Esta línea de acción descansa sobre la base de combinar una reforma tributaria integral y la estabilización de los ingresos del petróleo.
2. Acelerar el crecimiento a través de una mayor competitividad. Esta línea parte del hecho de que la competitividad en México tiene tres puntos en contra: un sector financiero débil, una deficiente infraestructura y una baja productividad de la agricultura, por lo tanto, es necesario hacer reformas que fortalezcan la po-

sición patrimonial de los bancos, reformar el sistema público de pensiones. En cuanto a la infraestructura se requiere un cambio en la propiedad y regulación de los sectores eléctrico, petróleo y la refinería. La baja productividad en el campo presupone realizar importantes inversiones en el campo, así como adecuar su marco normativo.

3. Reducir la pobreza a través del desarrollo del capital humano. Desarrollar el capital humano implica aprovechar el potencial del ser humano, tanto a nivel individual como colectivo. Por lo tanto, es necesario contrarrestar las deficiencias en la prestación de los servicios de educación y salud.
4. Equilibrar el crecimiento y la reducción de la pobreza con la protección de los recursos naturales. Esta estrategia sugiere eliminar subsidios en agua, energía y cereales básicos, aclarar los derechos de los recursos naturales, romper el círculo vicioso de la degradación ambiental como instrumento de supervivencia sin trastocar las estructuras comunales.
5. Lograr todo lo anterior a través de un gobierno eficiente, responsable por sus acciones y transparente (Giungale en Nateras, 2005: 124-125).

En otras palabras y de manera resumida podemos hablar de dos grupos de indicadores, en las líneas de acción antes citadas, los económicos y los sociales.

Ahora bien, considerando que

[...] la pobreza económica es la insatisfacción de necesidades básicas, hay dos caminos fundamentales para abatirla: el crecimiento económico y el aumento de la proporción de recursos sociales que se destinan a los satisfactores básicos. Lo ideal es la combinación de ambos procesos. Para que se asignen cantidades crecientes de los recursos sociales a los satisfactores básicos hay dos caminos que deben complementarse 1) lograr que el ingreso de los hoy pobres crezca más rápido que el de los hoy no pobres; como los primeros destinan una mayor proporción de su ingreso a satisfactores básicos que los segundos, esta redistribución del ingreso a favor de los pobres será al mismo tiempo una redistribución a favor de los satisfactores básicos; 2) aumentar la participación del gasto público social en el Producto Interno Bruto (PIB) y, dentro de él, asignar crecientes montos a los satisfactores básicos. La primera vía depende mucho más del mercado que la segunda, pero en ambas puede actuar la política pública (Boltvinik, 2006: 2).

En la Cumbre Extraordinaria de las Américas, llevada a cabo en 2004, declararon: reconocemos que la superación de la pobreza, el hambre y la desigualdad social son grandes retos que enfrentan muchos países del Hemisferio en el siglo XXI; estamos convencidos de que las políticas económicas y sociales coordinadas e integradas son un requisito para el éxito en el combate a la desigualdad de oportunidades y la marginación, y que tales políticas son pilares fundamentales para edificar una sociedad más justa. Enfatizamos que el trabajo, el empleo y el ingreso son esenciales para una política social incluyente.

En lo que constituye una ampliación del concepto de política social por el Banco

Mundial (BM), el BID, conjuntamente con Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), elaboraron una *reforma social para América Latina* que se apoya con mayor fuerza, no sólo en programas de compensación y ayuda a corto plazo y en diversos servicios públicos y privados, sino también en la integración de la política económica y la política social y en la creación de puestos de trabajo. En dicha reforma, al Estado se le asigna nuevamente una importante función reguladora. Finalmente, la escuela neoestructuralista de la CEPAL abogó por reformas sociales estructurales que se espera produzcan oportunidades de educación y ocupaciones productivas para los desfavorecidos, y sobre todo, estén orientadas a la eliminación de la pobreza estructural a largo plazo (Rodríguez, 2003).

De aquí que sea necesario hacer énfasis en la necesidad de unificar la política económica y la política social, como una política pública.

POLÍTICA ECONÓMICA

Antecedentes

Hacia finales de la década de los setenta, el modelo económico populista que había prevalecido durante toda la década en nuestro país se había agotado, lo cual se manifestaba en la agudización de los desequilibrios internos y externos (desequilibrio presupuestal, desempleo, inflación, déficit en la balanza comercial y de pagos, aumento de la deuda externa, principalmente).

Entre 1980 y 1982, México enfrentó un entorno económico adverso, principalmente

por la caída de los precios internacionales del petróleo e incremento en las tasas de interés en el mercado internacional de capital. Y el consecuente incremento en los pagos de servicio de la deuda externa, principalmente.

A partir de 1983, se ponen en marcha políticas monetarias y fiscales restrictivas para reducir la masa monetaria en circulación y por tanto la demanda interna, y devaluar la moneda para restaurar el equilibrio en la balanza de pagos; así como la desincorporación de empresas estatales, la apertura de la economía y la liberación del sistema financiero (desregulación de la economía).

Esto último dio lugar a una estrategia de estabilización centrada en la concertación de todos los agentes económicos, en torno a los pactos para la estabilidad económica y el crecimiento.

La apertura comercial pactada originalmente con el Acuerdo General de Aranceles de Comercio (GATT) ahora Organización Mundial de Comercio (OMC) se aceleró; firmándose el Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN); continuándose con la privatización y/o reprivatización de empresas estatales y paraestatales, y; se reformó el sistema de seguridad social.

En este contexto sobrevino la crisis más grave de las últimas décadas, la cual puso al descubierto la vulnerabilidad de la economía del sistema financiero del país; 20 años de programas, reformas y pactos, a final de cuentas, no lograron la estabilidad económica, y sí a cambio, tuvieron un costo social muy alto: las desigualdades sociales y regionales se

han incrementado, la pobreza y la marginación han crecido, el subempleo y el empleo formal se han constituido en la forma normal de actividad económica para millones de mexicanos y mexicanas (PND, 2000-2006).

LA POLÍTICA ECONÓMICA EN EL PND 2000-2006

El objetivo de la política económica en el PND 2000-2006, era promover un crecimiento con calidad de la economía, de aquí que sus esfuerzos estaban dirigidos a:

1. Un crecimiento sostenido y dinámico que permitiera crear los empleos que demandarían los millones de jóvenes que se incorporarían al mercado de trabajo los próximos años.
2. Un crecimiento que permitiera abatir la pobreza y que abriera espacios a los emprendedores.
3. Un crecimiento que avanzara en la igualdad de oportunidades entre regiones, empresas y hogares, y permitiera contar con recursos suficientes y canalizara para combatir los rezagos y financiara proyectos de inclusión al desarrollo.
4. Un crecimiento con estabilidad que permitiera planear sin sobresaltos, invertir con menores riesgos y tomar decisiones con mayor certidumbre.
5. Un crecimiento con baja inflación que contribuyera a la recuperación de los salarios reales, a la reducción de la tasa de interés y a la expansión del crédito.
6. Un crecimiento incluyente que diera oportunidades a todos y en el que la disponibilidad de instrumentos para participar en la economía no fuera privilegio de unos cuantos.
7. Un crecimiento que considerara el proceso de globalización de la economía mundial y permitiera que el país se integrara a él, obteniendo los máximos beneficios posibles.
8. Un crecimiento que respondiera a la transición social que demandaba mayores espacios de participación de los ciudadanos en la toma de decisiones.
9. Un crecimiento que ante la transición demográfica, aprovechara las oportunidades de una población económicamente activa en crecimiento y, al mismo tiempo, asumiera los retos de aumento en la demanda de empleos y de la inversión en capital humano.
10. Un crecimiento sustentable que proteja y acreciente el capital natural de nuestra nación.

Finalmente, se dice que los programas económicos deberán ser evaluados no sólo por los logros obtenidos en las variables fundamentales de la economía, sino también por el éxito que se tenga en los indicadores que representan las variables fundamentales de una sociedad justa y humana (PND, 2000-2006).

No obstante, los buenos deseos que se observan en lo antes expuesto podemos decir que:

1. Hoy en día, el violento proceso de globalización inmerso en el llamado modelo económico neoliberal y su nueva economía desvaloran activos, vuelven obsoletas las capacidades tradicionales y crean en forma acelerada competencias sin precedentes.
2. A la fecha no existe un verdadero mercado interno que permita la distribución y el abasto; que permita la reactivación y fortalecimiento de nuestra economía. La mini y pequeña empresa continúa desapareciendo día a día.
3. El crecimiento económico se ha caracterizado por ser excluyente, observándose esto, sobre todo con los mini y pequeños empresarios, los grupos económico-sociales más vulnerables ante la competencia; así también dichos grupos se han visto limitados en su potencial de desarrollo económico, profesional y personal.
4. El modelo neoliberal no ha creado los vínculos necesarios para un crecimiento y/o desarrollo económico integral. Persistiendo profundamente los desequilibrios regionales, esto se observa principalmente haciendo una comparación entre el PIB per cápita de la Entidad Federativa más rica y la más pobre: se estima que esta relación es de seis a uno, y se ha mantenido por lo menos en las últimas tres décadas. En materia de esperanza de vida al nacer entre los municipios más extremos del país, es de aproximadamente 15 años.

Lo cierto es que a poco más de dos decenios de aplicación de políticas neoliberales de

ajuste estructural y de inserción asimétrica subordinada en la excluyente globalización en curso, entendida como fase actual del proceso de la internalización del capital y una década de operación contradictoria del TLCAN han acentuado las graves desigualdades históricas del desarrollo económico y social en el territorio mexicano.

A este respecto organismos internacionales y especialistas sobre la temática, se hacen comentarios tales como los siguientes.

1. La pobreza en México “se mantiene en niveles inaceptablemente altos”, afirmó el Banco Mundial, al dar a conocer una nueva estrategia de asistencia al país, en la que el organismo plantea otorgar al gobierno mexicano préstamos por mil 200 millones de dólares entre 2004 y 2008.
2. Los niveles actuales de pobreza, añade el BM “son similares a los registrados a comienzos de los años noventa del siglo XX, hecho que muestra que en los últimos 15 años han sido una pérdida en combatir esa condición que afecta a más de la mitad de los mexicanos” (Vega, 2005: 1).
3. El Banco Mundial en su estudio denominado “Diferencias asombrosas en rango de prosperidad en México”, menciona que para obtener una disminución efectiva de la pobreza, la economía mexicana –que apenas ha repuntado 2% de crecimiento en promedio anual en el PIB durante la administración de Vicente Fox– requiere una tasa de crecimiento del PIB de al menos 5% para poder obtener una reducción de la desigualdad social y

una reversión de los niveles de pobreza. Además, dicho crecimiento debe estar acompañado de una mayor distribución y redistribución del ingreso. Y en el informe, también del BM, Reducción de la pobreza y crecimiento: y círculos virtuosos y círculos viciosos, menciona que en México más del 50% de la población vive en condiciones de pobreza (BM, 2006).

4. Así, también tenemos que

Uno de cada tres niños que vive en México es pobre, el país se ubicó este año [2005] en el sitio número 80 en cuanto a ingreso per cápita –abajo incluso de Sudáfrica, en el sitio 76–, aunque la riqueza que genera coloca a la economía como la décima más importante del mundo. Son datos del Banco Mundial que hablan de una creciente desigualdad en la distribución del ingreso y que, a juicio de especialistas, hacen crecer una gran interrogante en torno a la afirmación del gobierno federal de que la pobreza extrema medida en función del número de personas que viven con un dólar por día, “se redujo” 62% en los últimos años. Hablar de que se redujo la pobreza extrema en 62% es una gran mentira, opinó el especialista Julio Boltvinik, experto de El Colegio de México dice que la pobreza no ha bajado y sí en cambio ha aumentado la desigualdad en la distribución del ingreso en los últimos años, como es evidente para cualquiera (González, 2005, 1).

5. El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) indica que la población económicamente activa se sitúa actualmente (2005) en 43 millones de personas, de las que sólo 12.5 millones se encuentran en la actividad formal, un número similar al de finales de 2000.

6. Leipziger³ refiere que el TLCAN no es una opción de crecimiento para México. Ya se le acabó lo bonito al TLCAN; los objetivos que se podrían lograr con ese acuerdo ya se alcanzaron y hay que repensar la situación.

7. Finalmente, Fernández-Vega, expresa que México ha sido baluarte en lo que ha privatizaciones se refiere. A dos décadas de distancia, allí están los resultados: todos han pagado el altísimo precio, menos los privatizadores y los beneficiarios de esa política en la que, dicho sea de paso, ciegamente cree el “cambio” (Fernández-Vega, 2003).

Con base en lo anterior, sin equivocación alguna, podemos decir, como lo hace Boltvinik, que “el fracaso acumulado de las estrategias neoliberales durante los tres gobiernos precedentes, y la recesión que enfrentaba el país, muestra que Fox no percibió, o no le importaron, las contradicciones entre las políticas monetaria y fiscal contraccionistas que defendió a ultranza y las promesas de crecimiento económico y generación de empleos que había hecho durante su campaña” (Boltvinik, 2006a: 2).

Julio Boltvinik subraya que

[...] la decepción del gobierno de Fox tiene dos dimensiones, siendo la segunda la causa de la primera: 1) La enorme brecha entre las promesas y los resultados: de 7 por ciento anual prometido de crecimiento del PIB, se alcanzó un magro 1.8 por ciento si se mide hasta 2005, lo que en términos per cápita resulta menor a 0.8 por ciento (incluso con las bajísimas cifras de crecimiento poblacional

oficiales), mientras el empleo formal (trabajadores asegurados en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) había caído en números absolutos entre 2000 y 2004, y al cierre de 2005 había aumentado en sólo 450 mil asegurados totales, pero sólo en 22 mil permanentes: 2) El mantenimiento del mismo “fundamentalismo económico” como sabiamente le llama José Luis Calva, que sigue de manera ortodoxa el Consenso de Washington (Boltvinik, 2006a: 2).

Calva explica el debut glorioso de Fox en materia de política macroeconómica: recibió la economía al inicio de una recesión y logró mantenerla ahí durante otros cuatro trimestres, manteniendo en plena recesión una política contraccionista, tanto en lo monetario como en lo fiscal. Lo más grave es que Vicente Fox, junto con Gil Díaz y Ortiz Martínez, quienes han controlado e impuesto la política económica, declararon que la recesión económica interna era causada completamente por factores externos, y por lo tanto, nada se podía hacer contra ella, excepto rezarle a la santísima Virgen de Guadalupe.

Otro dato importante del fracaso de la política macroeconómica de Fox, es que

la migración observada durante 5.7 años, de los cuales 4.9 años corresponden a su gobierno de Fox, durante los cuales habrían emigrado al exterior (casi todos a Estados Unidos) 6.864 millones de personas, 1.2 millones anuales, cifra tres veces más alta que la que se había venido manejando de migración al exterior. El gobierno de Fox expulsó 1.2 millones al exterior cada año, cifra casi igual a los empleos que prometió generar, promesa que le hizo ganar muchos votos.

Nunca aclaró que los empleos eran del otro lado y que los riesgos del cruce y de la estancia ilegal corrían por cuenta de cada migrante (Boltvinik, 2006a: 3).

Según la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), en el primer trimestre de este año –2006– (una vez eliminados los ocupados sin ingreso especificado), sólo 11.8% de los ocupados (patrones, trabajadores por cuenta propia, asalariados y demás categorías) percibía ingresos superiores a cinco veces el salario mínimo vigente, cuyo promedio ponderado nacional es de 47.05 pesos diarios (1,431.1 al mes). Esto significa que sólo esa pequeña proporción de los ocupados, apenas arriba a la décima parte, percibe más de 7,155.51 pesos al mes. La línea de pobreza urbana por persona (la rural es sólo 2.4% más baja) que utilizó en el Método Integral de la Pobreza (MIP) (que se deriva de la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales que construimos en la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar) en 1981) tenía para marzo de 2006 valor de 2,155.8 pesos al mes (Boltvinik, 2006a).

En el cuadro 1 se muestran los estratos de ingresos de los ocupados en términos de número de veces la línea de pobreza por persona, o número de personas que el ingreso de los ocupados puede mantener, contando a ellos mismos. Donde el 11.8% (4.72 millones de ocupados) que percibe ingresos superiores a 5 salarios mínimos puede mantener a más de 3.3 personas (más de 2.3 adicionales a sí mismos). El promedio nacional del tamaño de los hogares en México en

2005, según el Censo de Población, es de 4.04 personas. Es decir, ni siquiera todos los ocupados de este estrato superior pueden sostener (en las condiciones mínimas de dignidad asociadas a la no pobreza) al hogar promedio nacional. Lo dramático es que ninguno de los 35.341 millones de ocupados restantes podría hacerlo. A 23.6% de ellos (9.44 millones) ni siquiera les alcanza su ingreso para sostenerse a sí mismos. Su única esperanza de no ser pobres es depender de alguien con un nivel más alto de ingresos. Obviamente no pueden sostener a dependientes. Otro 22.7% (9.1 millones) alcanza a sostenerse a sí mismo, pero a nadie más. Su única esperanza de no ser pobre es no tener ningún dependiente. Otro 23.6% (9.44 millones) casi alcanza a mantener a una persona más aparte de ella. Pueden tener un dependiente, pero si tienen dos caen en la pobreza. Según la ENIGH (Encuesta Nacional de Ingresos de los Hogares) 2004, por cada ocupado hay 1.43 dependientes. Por tanto, en promedio, estos ocupados serían pobres.

Cuadro 1

OCUPADOS SEGÚN PERSONAS QUE SU INGRESO
PUEDE SOSTENER: PRIMER TRIMESTRE, 2006

<i>Personas que puede sostener</i>		<i>Ocupados (%)</i>	<i>Acumulado (%)</i>
Menos de 0.664	9,440,646	23.6	23.6
De 0.664 a menos de 1.328	9,088,380	22.7	46.3
De 1.328 a menos de 1.992	9,444,554	23.6	69.9
De 1.992 a menos de 3.319	7,367,092	18.4	88.3
Más de 3.319	4,718,070	11.8	100.1
Total	40,058,742	100.0	

FUENTE: cálculos con base en INEGI, Banco de Información Económica (Boltvinik, 09/06/2006b).

Como se muestra en la última columna del cuadro (suma acumulada de los tres prime-

ros grupos), 70 por ciento de los ocupados no puede aspirar a una familia con hijos, ni siquiera con un hijo(a), siendo el único ocupado (la única ocupada) y vivir fuera de la pobreza. El grupo siguiente puede mantener entre (casi) dos personas (un dependiente y a sí mismo) y poco más de 3 personas (dos dependientes). Los más afortunados del estrato pueden aspirar a la realidad burguesa de un hogar donde sean los únicos ocupados, siempre y cuando sólo tengan un hijo. El ideal burgués de un padre de familia que es el proveedor único, con base en su trabajo, de una familia promedio, es inalcanzable para más de 88.3 por ciento de los ocupados del país –puesto que el último estrato empieza en 3.319– (Boltvinik, 2006b: 2).

Con base en lo anteriormente expuesto es necesario enfatizar en la necesidad de unificar la política económica con la política social, a través de una política pública. Obviamente, ésta sería:

[...] una propuesta completamente opuesta a la práctica corriente de políticas y planes de fomento del desarrollo, implícitamente basada todavía en un enfoque tipo “incrementalista” de Lindblom. Lo que implica reentrenar radicalmente a los responsables de estos procesos, familiarizándolos con la teoría de sistemas, con la sinergia, con la lógica difusa, con la irreversibilidad temporal, con el caos, etc., con todo lo que aparece detrás de las propiedades emergentes, y habría que reformular también en forma radical la estructura burocrática y el funcionamiento de los cuerpos políticos y técnicos que se desempeñan en este ámbito. El desarrollo hay que re-escribirlo en el marco del paradigma de la complejidad, y en un marco humanista y constructivista (Boisier, 2003: 2).

POLÍTICA SOCIAL

Antecedentes

La prioridad del gobierno mexicano en los últimos años, y en particular el objetivo central de la política social, ha sido el combate a la pobreza. Así, la guerra contra la pobreza en México, nace en 1989 con el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) y posteriormente, en el sexenio siguiente continúa esta tendencia con el Programa Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) y actualmente con el Programa Oportunidades.

La caracterización de dichos programas es su focalización –con subprogramas diferenciados–, dirigidos a la reducción de la pobreza extrema. Donde la característica de la política social actual, es una política social de focalización, donde los gobiernos –federal, estatal y municipal– “ofrecen la posibilidad de utilizar recursos escasos de manera selectiva a favor de grupos meta predeterminados y según criterios de costo-eficiencia. De tal manera que con la focalización se ponía el acento no sólo en la forma de utilización del gasto social, sino también en los destinatarios de dicho gasto” (Palacios, 1998: 1).

En el nuevo discurso económico, social y político comenzó a atribuirse crecientemente al mercado el rol de mecanismo de asignación de servicios y beneficios sociales con el argumento de una mayor eficiencia y equidad, que, en última instancia, llevarían a una mayor igualdad de oportunidades. Así, el discurso comenzó a abandonar el término tradicionalmente asociado a la

política social de justicia social por el políticamente neutro de equidad social. Poniendo énfasis en la necesidad de perseguir una mayor conformidad de la política social con las reglas de la política económica. Respetando, ante todo, los equilibrios macroeconómicos, lo que se convertiría así en principio regulador de las decisiones sobre el gasto social estatal. A esto, también se añadía la idea de que los gastos sociales del Estado deberían ser entendidos como una inversión eficiente y redituable destinada a la formación de capital humano. Estableciendo una clara conexión entre la nueva política social y la economía de mercado, comenzó a enfatizarse que el capital humano debería reforzar la relación positiva entre educación, salud y nutrición, por un lado, y el crecimiento económico y la productividad, por otro. Así, tenemos que en México las políticas de desarrollo de capital humano se han focalizado y conforman la parte medular de los programas de combate a la pobreza extrema (Palacios, 1998).

LA POLÍTICA SOCIAL EN EL PND 2000-2006

Se observa que el PND 2000-2006 concibe a la política social como incluyente y liberadora, orientándola hacia el desarrollo social, en unión con el desarrollo económico. En esta concepción del desarrollo social se considera como un proceso permanente mediante el cual se amplían las capacidades y las opciones, individual o colectivamente, para que las personas puedan ejercer ampliamente sus libertades y/o derechos, así

como desarrollar su potencial. La idea central es mejorar las condiciones de vida de las personas.

En este orden de ideas, la política de desarrollo social descansa en seis ejes de acción (Nateras, 2005)

1. Mejorar los niveles de educación y bienestar de la población, rompiendo así el círculo vicioso de la pobreza, atendiendo particularmente a las comunidades indígenas más apartadas o aisladas. De ahí que sea vital incrementar la cantidad y calidad de los servicios básicos como educación, salud, vivienda e infraestructura, con miras de reducir la pobreza.
2. Acrecentar la equidad en los programas y la igualdad en las oportunidades para contribuir a una asignación eficiente de los recursos públicos, para impulsar y estimular los niveles de vida de los grupos y personas vulnerables, contribuyendo así a reducir las desigualdades. Los resultados de esta acción se verán en el acceso a la salud, a la educación y al trabajo.
3. Impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva, promoviendo e impulsando el capital humano y social. En este eje de acción se analizarán el nivel de escolaridad, las competencias laborales y sociales, la capacidad emprendedora y la capacidad de innovación.
4. La necesidad de fortalecer la cohesión social, como ingrediente importante para aumentar la solidaridad entre las personas que forman parte de la sociedad, en aras del bien común. Para ello, es necesario contar con políticas y proyectos incluyentes, donde la participación social, individual o colectiva es fundamental. La integración social se evaluará a partir de la participación comunitaria, el funcionamiento de organizaciones civiles y sociales y la existencia de valores solidarios.
5. Generar un desarrollo en armonía con la naturaleza, donde es relevante la protección de los recursos naturales como un elemento esencial del desarrollo social. Aquí es relevante revisar el deterioro al entorno ecológico, para evaluar sus resultados.
6. El buen desarrollo de la administración pública, por parte del gobierno, con la capacidad de éste y de sus instituciones, en aras de recuperar la credibilidad en las estructuras institucionales y de gobierno, por medio de políticas públicas que den certeza a la sociedad del cambio en el comportamiento y desempeño gubernamental. Aquí es un imperativo la rendición de cuentas, la calidad del trato al usuario de los servicios públicos y la protección financiera frente a eventos catastróficos, aspectos a considerar para evaluar sus resultados de este eje de acción.

En el PND 2000-2006 se dice que en un mundo en proceso de globalización corresponde al Estado promover las condiciones para la inserción competitiva de México en el nuevo orden económico mundial. Y que el gobierno en turno promoverá todas las reformas que sean necesarias para que la

economía funcione mejor, los mercados sean más eficaces (más no eficientes, socialmente hablando). Así, también buscaremos aumentar y extender la competitividad del país, la competitividad de las empresas, de las cadenas productivas y de las regiones. Todo esto en el marco de una moderna cultura laboral y empresarial.

No obstante, las características del discurso enunciadas en el PND 2000-2006, Wolfensohn, presidente del Banco Mundial, dice que lo que vemos en todos los países de Latinoamérica (obviamente, incluido México) es que cuando hay crecimiento económico de un país la distribución entre ricos y pobres va en la dirección equivocada.

Programa de Desarrollo Humano “Oportunidades: contigo es posible” (PDHO), tiene como misión potenciar las capacidades de la población que vive en condiciones de pobreza extrema, promoviendo su acceso a los servicios de educación y salud, a una mejor alimentación, por medio de apoyos monetarios y en especie, así como la coordinación con otros programas sociales que fomenten el empleo, el ingreso y el ahorro de las familias en situación de pobreza, tomando en cuenta iniciativas de desarrollo social promovidas por la sociedad civil, con el fin de que dicha población alcance mejores niveles de autonomía, bienestar y acceso a las oportunidades de desarrollo integral.

En dicho programa podemos alcanzar a ver dos palancas o componentes que son claves en ello: proveer beneficios sociales esenciales a los mexicanos y activar palancas que

impulsen el desarrollo humano y sirvan como detonadores del crecimiento económico. La acción del programa descansa en una interacción entre los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal, e impulsa una nueva relación entre el gobierno y la ciudadanía, para lograr la mayor eficiencia en las acciones de los sectores público y privado en la política social.

Las estrategias que comprende el PDHO, como complementarias para conformar una política social integral para superar la pobreza y garantizar el mejoramiento constante del nivel de vida de la población son:

1. Ampliación de las capacidades, en particular de los niños y jóvenes, con el propósito de adquirir la educación, la salud y los niveles nutricionales adecuados, de manera que tengan posibilidades de participar activa y plenamente en la sociedad.
2. Generación de oportunidades, donde las oportunidades de empleo e inversión son indispensables para que las capacidades se traduzcan en mayores niveles de bienestar e ingresos que permitan satisfacer las necesidades de consumo y de ahorro de cada familia.
3. Proveer protección social para todos, con lo cual permita planear el futuro e ir más allá de las apremiantes necesidades de mañana. Invertir y tomar decisiones de largo plazo; la protección social garantiza que las capacidades y las oportunidades tengan seguridad contra riesgos individuales y colectivos.

4. Formación de patrimonio cierto y seguro para fomentar que los adultos y sus familias tengan solvencia, gocen de oportunidades para aplicar sus capacidades y emprendan nuevas actividades, promuevan el progreso de sus hijos y garanticen una vejez digna (Sedesol, 2002).

Con el PDHO el gobierno plantea la idea de pasar del asistencialismo y la responsabilidad a la generación de patrimonio y ahorro entre la población más pobre del país, para integrarlos y ayudarlos a convertir los resultados de su trabajo en capital vivo. Es precisamente en este sexenio que Vicente Fox plantea tres niveles de pobreza: capacidades, patrimonio y alimentación. Reconoce Fox que hay más de 53 millones de pobres y no los 40 millones que reconocían los gobiernos de los dos últimos sexenios, donde PRONASOL y PROGRESA buscaron hacer compatible las reformas económicas neoliberales con un populismo selectivo y distributivo (Vite, 2004). Tanto PROGRESA como el PDHO son dos programas principales de combate a la pobreza, en esencia son similares, con nombres distintos, permanecen esfuerzos en áreas particulares, como la nutrición y el empleo que son complementadas por iniciativas particulares, algunas de ellas muy añejas. Así, tenemos el Programa de Desayunos Escolares, el Programa de Abasto Social de Leche (por medio de la LICONSA), el Programa de Abasto Rural (operado por DICONSA), el Fideicomiso de Liquidación al Subsidio de la Tortilla (FIDELIST), el Programa de Empleo Temporal (PET) y el Programa de Oportunidades Productivas, entre los esfuerzos más importantes (Preciado, 2006).

Como dijimos, el PDHO representó la continuidad del PROGRESA, sin mayores cambios en su estrategia sectorial, cierto es que se buscó un nombre diferente para identificarlo, como distintivo o sello del gobierno de Vicente Fox; su estructura programática mantiene los subsidios alimentarios a través de Desayunos Escolares, de Abasto Social de Leche y del programa de Tortilla. Mantiene también algunas líneas de acción productivas del PROGRESA, como el Programa de Empleo Temporal y abre un Programa de Oportunidades Productivas, en la línea de capital y desarrollo humano en que se concibió esta política

Aunque desde 2002 se empieza a actuar en el medio urbano, con Oportunidades, ya que se había focalizado en el ámbito rural hasta entonces, no es sino hasta 2003 cuando se diseñan estrategias para los pobres de las zonas metropolitanas de las ciudades más grandes del país: D.F., Guadalajara y Monterrey. A partir de ese año, también se busca vincular a los programas productivos de empleo y de vivienda, en la estrategia general para combatir la pobreza.

Además, la pobreza ha aumentado en al menos las dos últimas décadas como consecuencia de la crisis económica, el ajuste estructural y las políticas neoliberales, no obstante el auge exportador de la economía; las políticas asistenciales llevadas a cabo por los últimos gobiernos federales, así como el alto costo presupuestal, no la han reducido, solamente la mitigan en una mínima parte; el modelo económico social actual engendra más desempleo, ver cuadro 2; lo cual,

obviamente, provoca más pobreza que la que puede atender el asistencialismo.

Cuadro 2
DOS INDICADORES DEL CRECIMIENTO
DE LA OCUPACIÓN: SEXENIOS DE SALINAS,
ZEDILLO Y FOX

Indicadores de crecimiento	Salinas	Zedillo	Fox
Trabajadores asegurados permanentemente en el IMSS (*)			
Incremento total del periodo	1,754,000	390,130	62,322
Incremento medio anual	350,000	78,026	12,462
Ocupaciones remuneradas CN (**)			
Incremento total del periodo	4,095,784	3,843,639	170,143
Incremento medio anual	682,631	640,607	42,536

(*) Los cálculos del IMSS cubren cinco años, comparando datos de enero a enero.

(**) CN: Cuentas Nacionales. Datos disponibles hasta 2004. FUENTE: Calculado con base en INEGI, Banco de Información Económica (Boltvinik, 09/06/2006b).

Cuando el número de los ocupados en el sexenio de Fox, se mide a través de dos indicadores fundamentales, como se presenta en el cuadro 2, muestra un estancamiento casi total y un marcado contraste con los sexenios de Zedillo y Salinas. Observándose que mientras los trabajadores asegurados permanentes del IMSS, indicador clave de la ocupación formal –única que cumple con el estado de derecho– se incrementa en 1.75 millones en la administración de Salinas, este aumento disminuye violentamente (aproximadamente a la quinta parte) en la de Zedillo (a 390 mil) y en la administración de Fox, dicho crecimiento, se hace casi nulo (62 mil).

En el indicador de la ocupación, lo que el sistema de Cuentas Nacionales llama ocupaciones remuneradas, hay una fuerte cercanía en los gobiernos de Salinas y Zedillo, incrementos anuales promedio de 682 mil y 640 mil, pero hay una caída estrepitosa en el de

Vicente Fox, donde cada año aumentó el número de ocupaciones remuneradas en sólo 42 mil, algo distante del 1.3 millones de empleos anuales prometidos. El desastre de la nula creación de empleos durante el gobierno de Fox se evidencia cuando se le compara con los dos gobiernos priistas neoliberales que le precedieron, cuyo desempeño mediocre en la economía parece gigantesco al compararlo con el de Fox (Boltvinik, 2006b: 3).

Por otra parte, uno de los temas importantes en la administración de Fox es la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), aprobada por el pleno de la Cámara de Diputados el 27 de noviembre de 2003 y por el Senado de la República el 9 de diciembre del mismo año, en ambos casos por unanimidad de votos. El decreto fue publicado por el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 2004, entrando en vigor al día siguiente de su publicación.

El objetivo de dicha Ley es de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional, y tiene por objeto: I. Garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social; II. Señalar las obligaciones del gobierno, establecer las instituciones responsables del desarrollo social y definir los principios y lineamientos generales a los que debe sujetarse la Política Nacional de Desarrollo Social; III. Establecer un Sistema Nacional de Desarrollo Social en el que participen los gobiernos municipales, de las entidades federativas y el federal; IV. Determinar la competencia de los gobier-

nos municipales de las entidades federativas y del Gobierno Federal en materia de desarrollo social, así como las bases para la concertación de acciones con los sectores social y privado; V. Fomentar el sector social en la economía; VI. Regular y garantizar la prestación de los bienes y servicios contenidos en los programas sociales; VII. Determinar las bases y fomentar la participación social y privada en la materia; VIII. Establecer mecanismos de evaluación y seguimiento de los programas y acciones de la política Nacional de Desarrollo Social, y IX. Promover el establecimiento de instrumentos de acceso a la justicia, a través de la denuncia popular, en materia de desarrollo social.

La Política de Desarrollo Social se sujetará a los siguientes principios: I. Libertad; II. Justicia distributiva; III. Solidaridad; IV. Integridad; V. Participación Social; VI. Sustentabilidad; VII. Respeto a la diversidad; VIII. Libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades, y; IX. Transparencia.

Algunos de los avances que presenta esta ley, como lo expresa Boltvinik, es que:

están asociados con las normas presupuestarias (candados) que protegen el gasto social, impidiendo su reducción y garantizando su crecimiento en ciertas condiciones. Además de limitar las reducciones y los recortes, la ley también limita las transferencias al establecer en su artículo 22, que las partidas para los programas de desarrollo social, en el presupuesto, no podrán destinarse a fines distintos, y establece un Fondo de Contingencia Social. Estas normas reflejan la lucha del sector social por protegerse de las arbitrarie-

dades del todopoderoso sector económico (Boltvinik, 2006c: 137).

En las discusiones contemporáneas sobre los derechos sociales el concepto clave es el de su exigibilidad. En esto la ley no avanza, sólo establece la denuncia popular de los hechos, actos u omisiones que produzca o pueda producir daños al ejercicio de los derechos establecidos en la ley, la cual deberá presentarse ante la autoridad competente, sin precisar cuál es ésta. Tampoco la ley establece sanciones para las dependencias y entidades que no cumplan con las obligaciones que estipula, lo que debilita la exigibilidad de los derechos sociales.

Con ello, se quiere expresar que este resultado parcial en la construcción del desarrollo social que requiere el país, en el que están inmersos los pobres, pero también es necesario vislumbrar a toda la población en su conjunto, si queremos dejar el subdesarrollo que nos ha caracterizado por décadas como nación, pero también entender que estos pasos forman parte de un proceso inacabado y perfectible. Es un avance significativo en el que los actores políticos del Estado mexicano han coincidido y han sumado esfuerzos por definir los nuevos horizontes y pilares sobre los cuales debe descansar dicho desarrollo social. En palabras de Boltvinik, tenemos que: “La Ley General de Desarrollo Social no significa un cambio estructural ni garantiza los derechos sociales de los residentes en el país, pero es sin duda un paso en la dirección correcta” (Boltvinik, 2006c: 146).

La nueva coyuntura abierta por la alternancia en el gobierno federal encuentra inci-

pientes procesos de descentralización que enfrentan pesadas inercias centralistas; gobiernos y grupos locales empiezan a reclamar un ámbito propio para elaborar y procesar políticas sociales regionales. Se ha logrado, en estos últimos años, establecer un programa de superación de la pobreza que va abriendo su dimensión subsidiaria hacia múltiples actuaciones, la cual es influida por organismos civiles nacionales pero sin que éstos logren una agenda de consenso en los temas del desarrollo. Sigue pendiente en esta agenda los acuerdos respecto de una política social específica hacia los grupos indígenas del país.

LA POLÍTICA ECONÓMICA Y LA POLÍTICA SOCIAL COMO UNA POLÍTICA PÚBLICA

Ante los violentos procesos de transición, reformulación, reorganización, transformación y cambio en general. Difícilmente se pueden determinar soluciones prototipo, es decir, soluciones metodológicas absolutas [...] De aquí que en las grandes políticas y estrategias, propuestas discursivas y normativamente por una serie de actores generales, en la práctica, se implementan mediante organizaciones y grupos, estatales, privados y públicos. Dichos actores, son importantes en el momento de la acción en la política pública, son quienes finalmente, producen resultados, cambian los hechos, organizan recursos, interpretan normas, mandamientos y productos económicos y sociales (Arellano, 1993: 3).

Ahora bien, para estudiar la evolución de la pobreza y el bienestar, a saber: los ingresos de los hogares y la satisfacción de sus

necesidades básicas (educación, salud, vivienda y alimentación), tenemos que cuando los ingresos son menores a la línea de pobreza, o línea de ingreso, se origina, obviamente, la pobreza de ingresos, y; cuando los hogares y las personas no alcanzan la norma de satisfacción de las necesidades básicas, se originan pobreza de educación, salud y alimentación. Al comportamiento de cada uno de los grupos antes referidos les corresponde o en buena medida está determinado por una política económica, la de los ingresos de los hogares, y una política social, satisfacción de necesidades básicas.

En el actual modelo de desarrollo neoliberal, existe la falacia que afirma que existe sólo una vía posible en el campo económico: libre mercado, privatización y reprivatización de lo público, y desregulación. Por el contrario están surgiendo diversas vías alternativas, que frente al aumento de la pobreza y la desigualdad que caracterizan la situación actual, se orientan a obtener un desarrollo económico y social integrado, y un crecimiento compartido con equidad [y democracia] (Kliksberg, 2001: 1).

Democracia que conlleva un sistema de valores y normas tales como: la plena y libre comunicación entre las personas, el uso del consenso y la transacción en vez de la coerción para resolver conflictos, la competencia y el conocimiento como fuentes de influencia, la confianza en la autogestión, la participación en la toma de decisiones, el respeto de las diferencias, y el reemplazo de las relaciones asimétricas de dominación por relaciones simétricas e igualitarias (Harris, 2000).

Se ha producido un viraje importante en la concepción acerca del conjunto óptimo de políticas para propulsar el desarrollo social y económico. Surgiendo una nueva visión en la que el Estado y el mercado ya no se ven como mecanismos diferenciados y en conflicto, sino como socios complementarios en el proceso de desarrollo. Ahora es más común concebir la equidad y el crecimiento económico en términos compatibles (Payne, 1999).

En efecto, al margen de las diferencias teóricas que las distinguen, las propuestas de política económica y política social, tienen como objetivo último la erradicación de la pobreza (Del Búfalo, 1996) que en el caso de México rebasa a más del 50% de la población. De ahí que de la articulación o no de la política económica y la política social, depende la disminución o no de la pobreza en los ingresos, o en los niveles de las necesidades básicas.

Un paso importante que habría que dar es convertir el objetivo de reducción de la pobreza en el objetivo del desarrollo nacional. Entonces, la reducción de la pobreza y el desarrollo humano se convertirían en el objetivo de la política social; objetivo que sería considerado por las metas de la política económica, que generalmente es considerada de mayor jerarquía. Por tanto, es necesario subordinar la política económica al objetivo del desarrollo humano.

En este sentido “La inflación, el déficit fiscal, el tipo de cambio [...] el crecimiento económico se han convertido en objetivos avasalladores del quehacer nacional, en auténticos dioses a los que ofrecemos sacri-

ficios humanos, tendrían que transformarse de objetivos en instrumentos, de fines en medios” (Boltvinik, 2000: 2).

Ahora bien, la lucha contra la pobreza y por el bienestar, no puede ser una tarea exclusiva de la política social, es decir, la pobreza no puede reducirse únicamente con “buenos programas” dirigidos a su combate. Para lograrlo es necesaria una articulación sinérgica entre política económica y política social. En las condiciones actuales, la política social es considerada de segunda importancia y está supeditada a la política económica, ello no es posible. Para superar esta situación es necesario hacer posible la articulación entre ambas políticas, y para fortalecer la posición de lo social en el conjunto de la realidad nacional es necesario (Boltvinik, 2000):

1. Definir el bienestar de la población, en vez de la estabilidad o crecimiento de las variables macroeconómicas como el objetivo rector de todas las políticas públicas. Para que esta definición sea algo más que retórica y se convierta en auténtica guía del quehacer gubernamental, hay que dejar de evaluar el desarrollo a través del crecimiento del PIB –visión economicista– y hacerlo mediante índices que pongan en el centro a las personas, a la sociedad y su bienestar (desarrollo humano, progreso social, disminución de la pobreza).
2. Para llevar a cabo esta nueva evaluación del desarrollo debe crearse un organismo autónomo del ejecutivo federal, cuyas autoridades sean nombradas por un mecanismo que garantice su plena independencia de los poderes. Que podría lla-

marse Instituto Nacional de Política Social o de Desarrollo Humano, evaluaría la política y los programas sociales y de lucha contra la pobreza y formaría personal para dirigir, operar y evaluar tales políticas.

3. Dotar a la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) de dos funciones claves: la política social en su conjunto y la defensoría de los derechos sociales de los ciudadanos al interior del Poder Ejecutivo Federal. Esto último significa, entre otras cosas, que la secretaría sería miembro pleno del gabinete económico y que tendría la responsabilidad de llevar a cabo los análisis y estudios necesarios para evaluar el impacto en el bienestar de las medidas de política económica.
4. Ampliar el campo de acción de la política social para que incluya no sólo sus ámbitos tradicionales, sino también los elementos que inciden directamente en el ingreso de los hogares: políticas de empleo, de salarios y de promoción y fomento de la economía popular (microempresas familiares y formas asociativas de organización) a través de una banca social.
5. Eliminar las distinciones actualmente existentes entre secretarías de primera y de segunda, que actúan en desmedro de la política social.

Boltvinik también refiere que: en el gobierno de Fox la propuesta antes señalada no fue adoptada. Probablemente ni siquiera fue escuchada, mucho menos entendida, en los altos niveles de dicho gobierno, el gobierno

federal seguirá la subordinación de la política social a la política económica, lo que hará imposible el abatimiento significativo de la pobreza, a pesar del lugar destacadísimo que ésta ocupa en la retórica gubernamental.

Por todo lo antes expuesto, es necesario conciliar la política económica y la política social, es decir, a la economía hay que darle un enfoque desde la perspectiva de la economía política. He aquí la reflexión en torno al enfoque integral entre ambas políticas, política pública, en un ambiente democrático.

La continuidad de los procesos democráticos depende en alto grado de la capacidad de las sociedades para encauzar la formación de una verdadera ciudadanía. Para ello, será necesaria la formulación de nuevas políticas sociales, que faciliten la imbricación del desarrollo económico con la democracia. En este sentido, lo primero que debe hacerse es reorientar el desarrollo, para percibirlo en una dimensión humana, además de la dimensión económica (Sonntag, 1998).

Pero ¿es posible construir una economía con rostro humano en América Latina (y por tanto en México)? Un enfoque integral que incorpore políticas sociales activas probará sin duda ser más eficiente en alcanzar un desarrollo económico sostenible, más equitativo, y aliviar las necesidades básicas más urgentes de los menos favorecidos. La incorporación de lineamientos éticos y la movilización del capital social también pueden contribuir en gran medida a transformar la estrategia de desarrollo económico en América Latina (obviamente en México), con un rostro humano. Esto será solamente

posible a través de un papel más activo de los gobiernos en la provisión de servicios sociales básicos, el diseño de políticas públicas más eficientes y transparentes, y una gerencia social eficiente. La sociedad en general puede contribuir enormemente en el diseño de estas políticas a través de la movilización del capital social, la responsabilidad social empresarial, y la inclusión y potenciación de las comunidades más pobres y marginadas, siendo estos últimos, aspectos fundamentales para el desarrollo integral de América Latina –y de México– (Kliksberg, 2003).

Por último, no debemos olvidar que no es suficiente un buen diseño del plan de acción a llevar a cabo, ni tampoco contar con los recursos de todo tipo necesarios, sino que es preciso tener en cuenta la disposición de los implementadores y sus relaciones con el resto de la estructura administrativa y con el entorno económico social en que se sitúa la acción de la política pública (Subirats, 1989). La implementación de ésta, es el vínculo entre la política y su realización y comprende las acciones encaminadas a los objetivos previstos. Omar Guerrero menciona que una de las causas fundamentales de la implementación de la política pública es la necesidad de traducir las intenciones en resultados (Guerrero, 1994).

Entonces cuando hablamos de políticas públicas, queremos decir decisiones de gobierno que tendrán que y deberán incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad y los recursos de los privados y en general de los ciudadanos. En esta perspectiva disminuye el protagonismo gubernamental y

aumenta el peso de la sociedad y sus organizaciones (Aguilar, 1990: 254).

NOTACIONES FINALES

Podemos concluir que las medidas compensatorias contenidas en los programas, cuya característica es la focalización, han tendido a constituirse en apoyos temporales –asistenciales– que no ayudan a la población a salir de la pobreza, es decir, no existe prueba fehaciente que demuestre que se han producido cambios en las condiciones de vida de la gente que les permita enfrentar situaciones económico-sociales desfavorables o de plano de crisis económicas. Por lo tanto,

Sin una revisión crítica, la continuidad de la estrategia para la superación de la pobreza [por parte del gobierno] podría llevarnos a otra etapa de desencanto y erosión de las expectativas sobre la eficacia de los programas federales. La focalización extrema y sus consecuencias sobre la desatención de amplios conjuntos poblacionales, la desigualdad regional en la distribución de recursos, la centralización y el desaprovechamiento de la capacidad de gestión de los gobiernos locales, y la desvinculación de la problemática de la pobreza con las políticas generales de desarrollo, sin duda tendrán una incidencia negativa sobre su desempeño (Ordoñez y Ortega, 2006: 178).

No obstante que el programa Oportunidades ha tenido el mayor presupuesto de la historia para el combate a la pobreza, en general, así como en cualquiera de los programas y/o subprogramas federales que conforman Oportunidades, podemos decir que se está

perdiendo la guerra contra la pobreza. Es decir, se observa que la demanda supera a la oferta de servicios del sistema de salud, la desnutrición de la población asentada en comunidades en pobreza extrema e indígenas, así como en localidades de zonas rurales y urbanas, es muy manifiesta. Lo que demuestra que con programas que entregan a los hogares, ingresos para gastar, no se va a superar la pobreza. Hacen falta estrategias donde se establezcan nuevas relaciones entre el gobierno y la sociedad, entre la política económica y política social, para decidir con la participación de la sociedad, dónde, para qué, para quién, y cómo utilizar eficiente y eficazmente los recursos disponibles, para combatir la esencia de las causas de la pobreza y no los fenómenos superficiales, monetaristas, que la focalizan, creyendo que, a través de la eficiencia y optimización en el uso de recursos, se va a lograr superar a la pobreza.

Estamos de acuerdo con Uvalle, cuando expresa que

La búsqueda del bienestar social no sólo depende de la armonía entre la política económica y la política social, sino en considerar que [...] la democracia en su faceta de las políticas públicas, permite establecer criterios, prioridades, lineamientos y compromisos para definir las políticas del bienestar. De este modo, el Estado [debe] responder con capacidades públicas a la necesidad de que el bienestar social sea nuevamente su fortaleza vital, misma que le permite sobrevivir con gobernabilidad democrática (Uvalle, 1998: 115).

Con base en lo antes expuesto y con información proporcionada por la ONU, el

BM, el BID, otros organismos internacionales y demás especialistas sobre el tema aquí tratado, indican que en los umbrales del siglo XXI confrontamos problemas sociales difíciles de enfrentar en gran parte del mundo en desarrollo, como son: severos déficits nutricionales, carencias agudas en campos básicos como alimentación, salud, educación, agua potable, vivienda, pronunciados problemas de desocupación; mismos que afectan a vastas poblaciones. Se observa el fracaso del modelo neoliberal que prometían soluciones a estos problemas. Como consecuencia de todo ello se han abierto nuevos debates sobre cómo alcanzar, en las condiciones actuales, el crecimiento y desarrollo económico social. Donde se plantean nuevas direcciones de pensamiento y acción. Entre ellas, se están profundizando las complejas relaciones entre crecimiento económico y desarrollo social. Entre otros aspectos uno de los nuevos debates destaca que sin un desarrollo social relevante, no existen las bases para un desarrollo económico sostenido.

De aquí la necesidad de buscar nuevas formas de organización y participación, donde se involucren no únicamente a los actores representantes de los sectores público y privado, sino también a la sociedad, en la generación e implementación de la política económica y la política social, como una política pública, donde se conjuguen las intervenciones, reguladas y/o acotadas, del mercado, del Estado y de la sociedad civil, respetando espacios de intervención, en aras de dar eficiencia al sistema productivo y político, y eficacia en las formas de distribución y redistribución del ingreso, elevando los niveles de bienestar, que contribuyan a

ir disminuyendo los niveles de pobreza que se han alcanzado en México, sobre todo a partir de la adopción y adaptación del modelo neoliberal.

Lo anterior nos lleva, finalmente, a una dinámica de análisis que nos comprometa más con nuestra capacidad creativa, que permita explorar y construir nuevas alternativas para enfrentar la crisis que hoy padecemos. Para ello, deberá crearse un ambiente que garantice una participación democrática, donde la sociedad conjuntamente con el Estado y el mercado deberán de jugar un papel protagónico fundamental en el diseño, formulación, instrumentación, implementación y evaluación de las políticas económica y social, unificadas a través del enfoque de políticas públicas.

NOTAS

¹ “El análisis de políticas públicas puede ayudar a desestatizar la sociedad y reconstruir el sentido público del estado... Gobernar de acuerdo a la política pública significa incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad, el dinero de los ciudadanos, es decir, de contribuyentes fiscales y actores políticos autónomos y, a causa de ello, ni pasivos ni unánimes” (Aguilar, 1990a: 33).

² “Los gobiernos cada vez más se tienen que enfrentar a escenarios caracterizados por la complejidad, la incertidumbre, riesgos y contingencias, a lo que las políticas públicas deben producir conocimientos y métodos de acción para que se desarrollen con resultados favorables a las demandas sociales presentadas por la ciudadanía, y la participación de la misma en la construcción de las

políticas públicas” (Carrillo, 1995: 146). Donde la política pública se concibe como un todo integral, que sólo por método de exposición y explicativo debe dividirse, pues de la comprensión de sus partes se pueden entender sus alcances. La podemos dividir, de manera general, en: diseño, formulación, instrumentación, ejecución, seguimiento y evaluación (Díaz, 1996).

³ Danny Leipziger, vicepresidente y jefe de la red de reducción de la pobreza del tratado multilateral.

BIBLIOHEMEROGRAFÍA

Aguilar Villanueva, Luis (1990), “Política pública y gobierno del Estado”, en *Revista del Colegio*, año II, núm. 4, octubre, México, Impresiones Aries al Instante.

——— (1990a) “Estudio introductorio”, Antología núm. 1, *El estudio de las políticas públicas*, México, Porrúa.

Altimir, Óscar (1996), “70% de la población ocupada recibe entre uno y tres minisalarios”, en *La Jornada*, 19 de abril, México.

Ángeles, Luis (coordinador) (1994), “Reformas de Gobierno y Políticas Públicas”, Colección *Ideas para la Cultura y la Democracia*, Toluca, México.

Arellano, David y Raúl Coronilla (1993), “Cambios y organizaciones públicas: fuentes y perspectivas analíticas desde la teoría de la organización”, *Documento de trabajo*, núm. 20, México, CIDE.

Banco Mundial (2006), “Diferencia entre ricos y pobres, riesgo para la estabilidad”, en *La Jornada*, 22 de septiembre, México.

- Bobbio, Norberto (1986), *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Boisier, Sergio (2003), “¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica?”, en *Revista Reforma y Democracia*, núm. 27, octubre, Caracas, CLAD.
- Boltvinik, Julio (2000), “Fortalecer lo social”, en *La Jornada*, 8 de diciembre, en <http://www.jornada.unam.mx/024a1eco.html>, consultado en enero de 2001.
- (2002), “Las políticas públicas desde la izquierda”, en *La Jornada*, 2 de agosto, en <http://www.jornada.unam.mx/2002/08/02/024a1eco.php?origen=opinion.html>, consultado el 14 de octubre de 2002.
- (2006), “Desarrollo sin pobreza/II”, en *La Jornada*, 7 de abril, en <http://www.jornada.unam.mx/2006/04/07index.php?section=opinion&article=036o1eco>, consultado el 14 de diciembre de 2006.
- (2006a), “Los fracasos de Fox/I”, en *La Jornada*, 26 de mayo, en <http://www.jornada.unam.mx/2006/05/26/036o1eco>, consultado el 14 de diciembre de 2006.
- (2006b), “Los fracasos de Fox/III”, en *La Jornada*, 9 de junio, en <http://www.jornada.unam.mx/2006/06/09/033o1eco>, consultado el 14 de diciembre de 2006.
- (2006c), “La Ley General de Desarrollo Social. Génesis, logros, limitaciones y riesgos”, en Gerardo Ordóñez Barba *et al.* (coords.), *Alternancia, políticas sociales y desarrollo regional en México*, México, El Colegio de la Frontera Norte, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, Universidad de Guadalajara.
- Cabrero Mendoza, Enrique (1995), *Del administrador al gerente público*, México, INAP.
- (1996), “Políticas públicas o políticas gubernamentales: la difícil transición de la administración pública mexicana”, en *Revista Modernización Pública*, Puebla, núm. III, abril-junio, Instituto de Administración Pública del Estado de Puebla, A. C.
- Calva, José Luis (1995), “La deuda social y la oferta de bienestar para la familia”, en *El Financiero*, 10 de marzo, México.
- Carrillo Manríquez, Claudia (1995), “La evaluación de una política pública: el caso de la Comisión de Derechos Humanos”, en *Revista Control gubernamental*, núm. 7, julio-diciembre, Estado de México, Secretaría de la Contraloría.
- Consejo Nacional para la Población (CONAPO) (1993), *Indicadores socioeconómicos e índices de marginación municipal 1990*, México.
- Del Búfalo, Enzo (1996), “Estado, sociedad y pobreza en América Latina. Hacia una articulación de la política económica y social”, en *Revista Reforma y Democracia*, núm. 5, enero, Caracas, CLAD.
- Díaz Casillas, Francisco (1995-1996), *Seguimiento, control y evaluación de las políticas públicas*, Programa de la Maestría en Administración y Políticas Públicas, Promoción 1995-1996, Toluca, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, UAEM.
- Elgue, Mario César (2004), “El sentido del desarrollo y la economía social”, en *Revista Reforma y Democracia*, núm. 28, febrero, Caracas, CLAD.

- Fernández-Vega, Carlos (2003), "El gobierno foxista se aferra a una panacea venida a menos", en *La Jornada*, 22 de julio, en <http://www.jornada.unam.mx/2003/07/22/018aleco.php?origen=opinion.php&fly=2>, consultado el 14 de diciembre de 2006.
- Giungale, Marcelo en Martha Elisa Nateras González (2005), *Las políticas públicas de atención a la pobreza en México*, tesis de maestría, Toluca, México, El Colegio Mexiquense, A.C.
- Gomáriz Moraga, Enrique (2007), "Sistema político y políticas públicas en América Latina", en *Revista Reforma y Democracia*, núm. 38 junio, Caracas, CLAD.
- González Amador, Roberto (2005), "Pobre, uno de cada tres niños mexicanos: Banco Mundial", en *La Jornada*, 27 de abril, en <http://www.jornada.unam.mx/2005/04/27/026nleco.php>, consultado el 13 de diciembre de 2006.
- Guerrero, Omar (1994), "Los usos del análisis de implementación de políticas", en *Gestión y Política Públicas*, vol. III, núm. 1, primer semestre, México, CIDE.
- Harris, Richard L. (2000), "La democratización del Estado y la gestión pública", en *Revista Reforma y Democracia*, núm. 18, octubre 2000, Caracas, CLAD.
- Kliksberg, Bernardo (2001), "Diez falacias sobre los problemas sociales de América Latina", en *Revista Reforma y Democracia*, núm. 19, febrero, Caracas, CLAD.
- (2003), "¿Es posible construir una economía con rostro humano?", en *Revista Reforma y Democracia*, núm. 26, junio, Caracas, CLAD.
- (2006), "Hacia una nueva generación de políticas sociales en Latinoamérica. Un análisis comparativo", en *Revista Reforma y Democracia*, núm. 35, junio, Caracas, CLAD.
- Lasswell, Harold (1992), "La orientación política", en Aguilar Villanueva, *El estudio de las políticas públicas*, México, Porrúa.
- Nateras González, Martha Elisa (2005), *Las políticas públicas de atención a la pobreza en México*, tesis de maestría, Toluca, México, El Colegio Mexiquense, A.C.
- Ordoñez Barba, Gerardo y Guadalupe Ortega Villa, (2006), "La lucha contra la pobreza en el gobierno de Fox: continuidad en la alternancia", en Gerardo Ordoñez Barba *et al.* (coords.), *Alternancia, políticas sociales y desarrollo regional en México*, México, El Colegio de la Frontera Norte, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente y Universidad de Guadalajara.
- Ornelas Delgado, Jaime (1995), "Algunos efectos sociales del neoliberalismo en México", en *Papeles de Población*, núm. 8, julio-septiembre, Toluca, México, Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población (CIEAP), UAEM.
- (2006), "La política de combate a la pobreza en México, 1982-2005", en *Papeles de Población*, núm. 47, enero-marzo, Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población (CIEAP), UAEM.
- Palacios Escobar, Ángeles (1998), *Características de la política social en México*, s/f, en: www.rolandocordera.org.mx/sistema/m_p_social.htm, consultado en enero de 1999.
- Payne, Mark (1999), "Instituciones políticas e instituciones económicas: nueva visión sobre

las relaciones entre el Estado y el mercado”, en *Revista Reforma y Democracia*, núm. 13, febrero, Caracas, CLAD.

Poder Ejecutivo Federal (2000), *Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006*.

Preciado Coronado, Jaime A. (2006), “Programas de combate a la pobreza: la innovación social desde la perspectiva regional en Brasil, Chile, México y Perú 1997-2002”, en Gerardo Ordóñez Barba *et al.* (coords.), *Alternancia, políticas sociales y desarrollo regional en México*, México, El Colegio de la Frontera Norte, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente y Universidad de Guadalajara.

Rodríguez Araujo, Octavio (1991), “El sistema político mexicano en la perspectiva democrática”, en *Transiciones políticas*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas, Colección Política y Administración, tomo I.

Rodríguez Camacho, Marco Antonio (2003), *Nuevos enfoques de las políticas sociales en América Latina*, enero 2003, en <http://www.uasnet.mx/ests/politicassocallatina.htm>, consultado en abril de 2003.

Secretaría de Desarrollo Social (2002), en: <http://www.sedesol.gob.mx/contigo.htm>, consultado en junio de 2002.

Sonntag, Heinz R. (1998), “Gobernabilidad democrática, globalización y pobreza en América Latina hacia el siglo XXI”, en *Revista Reforma y Democracia*, núm. 12, octubre, Caracas, CLAD.

Uvalle, Ricardo (1998), *Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea*, México, IAPEM, UAEM.

Vega Martínez, Luis (2005), “La pobreza en México”. Observatorio de la economía Latinoamericana, en *Revista Académica de Economía*, UNAM, marzo, 2005, en <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/mx/2005/lvm-pobreza.htm>, consultado en junio de 2006.

Vite Miguel, Ángel (2004), “Ciudadanía y desigualdad social” (conferencia), 21 de septiembre de 2004, Toluca, México, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, UAEM.