

—Tomo II—  
La Vida Social

PRINCIPIOS DISTRIBUTIVOS EN LA POLÍTICA  
NACIONAL DE DESARROLLO.

Francisco Javier Sales Heredia.<sup>1</sup>

El propósito de este artículo es describir y analizar la estructura distributiva de la política de desarrollo específicamente la social, motivada e implementada durante lo que podemos llamar el periodo de liberalización en México, que comprende desde 1983 hasta 2015. Considerando que el modelo de liberalización de los mercados financieros ha llevado a una crisis sistémica que inició en el año 2008 y que en el 2015 aún no termina, al traducirse en una crisis económica mundial, en este documento se argumentará la racionalidad de algunos ajustes al modelo nacional.

Los programas sociales que llevan a la práctica la idea de política social del gobierno en turno, cambiaron en la crisis de principios de la década de 1980 de un modelo de intervención del Estado en la economía, a través de subsidios generalizados y financiamiento a bienes y servicios, a un modelo que promovía un Estado concentrado en distribuir un entorno social adecuado al desarrollo de un mercado competitivo y en la individualización de los apoyos. Sin embargo, no es nada claro si tendrían que cambiar y hacia dónde tendrían que hacerlo en esta nueva etapa del desarrollo nacional vinculado a un crecimiento económico internacional exiguo, donde el Estado ha cobrado un protagonismo singular, mucho más allá del papel de regulador que venía desempeñando.

El cambio de la década de los ochentas fue justificado como un avance en eficiencia, tendiente a romper el círculo vicioso de la pobreza de los individuos. Sin embargo, hasta 2014 la pobreza se había reducido muy poco, la desigualdad era similar que en esos años y el tejido social de las comunidades no necesariamente era más fuerte, medido éste por la poca participación de los ciudadanos en actividades comunitarias.<sup>2</sup> Es prudente preguntarse, ante la lenta recuperación de la crisis económica de 2008, si los supuestos del modelo económico liberal que inciden en la racionalidad de los programas sociales pueden incluir de manera congruente una modificación al modelo económico social.

---

<sup>1</sup> Doctor en Filosofía Política por la Universidad de Warwick, Inglaterra. Director del Área de Estudios Sociales del CESOP. Sus líneas de investigación son: filosofía política, justicia distributiva, energía y pobreza.

<sup>2</sup> Véanse los reportes sobre Desarrollo Humano del Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas.

— Tomo II —  
La Vida Social

Si se asume que la crisis económica de 2008 ha mostrado los problemas y límites de las políticas económicas de liberalización y, por tanto, los problemas de una política de alivio de la pobreza que partía del supuesto de que el crecimiento económico establecería una plataforma suficiente para el desarrollo individual, es necesario discutir qué forma podría adquirir una nueva política social.

### CRISIS Y CRITERIOS DISTRIBUTIVOS.

La mayoría de los países en desarrollo ante una serie de crisis financieras, económicas y políticas sufridas durante las décadas de 1970 y 1980, recurrieron a realizar con mayor o menor profundidad reformas estructurales liberales, convirtiéndolas en un nuevo modelo de desarrollo.<sup>3</sup> En este texto se argumentará que las reformas liberales modificaron la concepción de justicia social que hasta ese momento se mantenía en algunos países con tradición social, como es el caso de México. El cambio puede ser descrito sintéticamente como el abandono de un explícito objetivo de igualdad de condición entre los ciudadanos, por uno que acepta las desigualdades de condición crecientes, como el precio a pagar por un mayor crecimiento económico y mayores oportunidades individuales de desarrollo. Ante las desigualdades de condición existentes, los gobiernos de los últimos años en México han considerado que la justicia social debe ser entendida como un proceso de corresponsabilidad entre el Estado y el individuo, y no como la responsabilidad absoluta del Estado de proveer los medios y el entorno social adecuado para que los individuos ejerzan sus libertades.

Ahora bien, el problema interpretativo de las diversas concepciones prácticas de justicia social surge en parte por la falta de definición existente en la teoría liberal acerca de cuál debe ser la distribución justa en casos de una mediana escasez de recursos. Argumentaré brevemente que es posible describir de forma más adecuada el ideal práctico de justicia social, partiendo de un criterio normativo liberal mixto que, considero, resuelve algunos de los problemas de otros tipos de distribuciones igualitarias liberales ante problemas de mediana escasez.

Supongamos que estamos de acuerdo con que una distribución social justa debe maximizar progresivamente el número de personas que tienen el mínimo social, descrito éste como aquellos derechos y bienes necesarios para llevar una vida que permita de manera razonable proponerse diversos objetivos vitales y escoger y alcanzar algunos de ellos. Para ser más precisos, supongamos que podemos describir tal vida en una escala incremental, con límites inferiores y superiores moralmente importantes,

<sup>3</sup> Hugo Pipitone, *La salida del atraso*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

—Tomo II—  
La Vida Social

donde existen por lo menos tres niveles incrementales de esa vida. El primero podría ser descrito como el mínimo funcional en términos de capacidades, el segundo en términos de recursos y el tercero en términos de bienestar.

La idea es intuitivamente simple y parte de una crítica a dos de los criterios distributivos más usados: la *igualdad estricta* y la *prioridad absoluta*. La igualdad estricta puede ser criticada con un argumento llamado “disminución general del nivel de vida”. El argumento consiste en demostrar que si llevamos a la práctica la igualdad estricta, sería mejor una situación donde todos se encuentren en la pobreza pero iguales, que otra donde exista desigualdad. Este resultado es claramente contraintuitivo y requiere que la idea de igualdad estricta de condición sea modificada por una que permita el respeto igualitario a todos los ciudadanos en la distribución.

El criterio de prioridad absoluta puede ser criticado al entender que distribuir recursos a los que se encuentran en peores circunstancias puede agotar todos los recursos. En casos de escasez extrema, el ejemplo usual es médico. Un enfermo muy grave puede utilizar todas las reservas existentes de medicamentos de tal forma que no quede nada para otros nueve enfermos que requieren menos cantidad para sobrevivir. El ejemplo muestra que dar prioridad absoluta a uno puede ser injusto para otros. A pesar de lo anterior, el criterio humanitario de prioridad puede ser incorporado si asumimos que debemos dar prioridad a la atención de aquellos grupos de ciudadanos en peores circunstancias, es decir, iniciar la distribución existente a partir de ellos.

Si lo anterior es aceptado como razonable, las instituciones sociales serían justas si inicialmente maximizan el número de ciudadanos tratados con igual respeto, que llegan al primer nivel en términos absolutos, iniciando por aquellos que se encuentran en peores circunstancias y minimizan el número de personas bajo el segundo y tercer nivel, en términos relativos.<sup>4</sup>

Ahora bien, a partir de esta propuesta normativa es posible discutir las interpretaciones prácticas de la idea de justicia social que han llevado a cabo los gobiernos del periodo de liberalización económica. Brevemente describiré la historia reciente de reformas estructurales.

---

<sup>4</sup> Para abundar sobre el tema de cómo y qué distribuir en un supuesto de justicia social liberal, véase “¿Cómo distribuir si nuestro objetivo es la justicia social?” y “¿Qué distribuir si nuestro objetivo es la justicia social?”, publicados como documentos de trabajo por el CESOP en 2008 ([www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx)).

—Tomo II—  
La Vida Social

## REFORMAS ESTRUCTURALES EN MÉXICO 1980-2014.

La crisis de la deuda de la década de 1980, causada por un exceso de gasto corriente y de capital y expectativas de precios altos del petróleo, produjo un alto déficit exterior, resultando en una severa escasez de recursos financieros en moneda extranjera y una alta reducción de la inversión pública. Tales medidas macroeconómicas condujeron a una crisis económica y falta de inversión en servicios públicos y empresas públicas, creando déficits internos y una alta inflación.<sup>5</sup> El modelo de política social seguido hasta ese momento no era sostenible. La política social había mantenido un énfasis creciente en el desarrollo de instituciones educativas y de salud, en un valor adquisitivo alto del salario mínimo, subsidios generalizados, así como generación de empleo. El modelo de industrialización de sustitución de importaciones había privilegiado a las zonas urbanas, disminuyendo el precio de los productos agrícolas y obligando a una creciente emigración interna y externa, relegando a la pobreza a crecientes grupos del campo.

Ante la crisis, las autoridades mexicanas del momento concluyeron que el modelo existente de desarrollo era insostenible y que un nuevo modelo, apoyado por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, podía enfrentar de mejor manera los retos económicos del país. Las autoridades razonaron que el nuevo modelo de liberalización del mercado podría además, en el mediano plazo, resolver el problema estructural de pobreza. La idea simple era que la competencia en el mercado disminuiría los precios, resolvería los errores de una distribución centralizada y concentraría los recursos del Estado en aquellos que realmente lo necesitaran con un criterio de prioridad.

De acuerdo con el Banco Mundial, las medidas tomadas por la mayoría de los gobiernos en América Latina tenían la finalidad de:

“...restablecer la estabilidad macroeconómica poniendo en práctica ajustes fiscales y controles apropiados al crédito. La consecuencia de estas medidas fue la necesidad de aumentar los impuestos, mejorar la administración y la recaudación de impuestos, reducir o eliminar los subsidios a bienes y servicios y a las empresas estatales, así como reducir el número de trabajadores en el sector público. Estas acciones tuvieron que ser tomadas al mismo tiempo que se llevaban a cabo programas que reducirán el papel y la dimensión del Estado, por medio de la privatización de empresas estatales e instituciones financieras públicas.”<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Pedro Aspe, *Economic Transformation the Mexican Way*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1993.

<sup>6</sup> Banco Mundial, “Alivio de la pobreza y fondos de inversión social. La experiencia Latinoamericana”, Documentos para discusión del Banco Mundial # 2615, 1985, p.1.

## — Tomo II — La Vida Social

El propósito de estas reformas económicas promovidas por el Banco Mundial era retornar al crecimiento económico, así como aumentar el ingreso y los niveles de empleo al mejorar la economía de mercado. Era claro que el modelo previo a la década de 1980 se había basado excesivamente en altos déficits internos y externos para poder mantener un mercado interno irreal, con altos subsidios y, lo más importante, empresas públicas poco eficientes.

Santiago Levy, subsecretario de Hacienda en 1997, describe las reformas de la década de 1980 de la siguiente manera:

“Lejos de un simple retraimiento causado por una temporal escasez de recursos, el gobierno mexicano se embarcó en una redefinición radical de su rol en la economía, de sus responsabilidades y la naturaleza de sus intervenciones. Su rol como productor disminuyó (con la excepción en electricidad y petróleo). Su rol como regulador está cambiando: en el nivel macroeconómico para proponer políticas creíbles y sustentables; al nivel microeconómico para promover una eficiente operación de los mercados. Al mismo tiempo, el gobierno mantiene su compromiso de aumentar el bienestar de los pobres.”<sup>7</sup>

A pesar de su manifiesto compromiso con los pobres, mientras se llevaban a cabo las reformas estructurales, éstos sufrieron con mayor fuerza la crisis financiera de 1995, causada por un endeudamiento privado y público insostenible sustentado en bonos a corto plazo. La falta de recursos financieros para afrontar vencimientos, una moneda sin libre flotación y una fuga de capitales por la inestabilidad política derivaron en una crisis profunda.<sup>8</sup> Las grandes reformas en el sistema agrícola, en el sistema financiero, la apertura económica a Estados Unidos, la masiva venta de bienes del Estado, cambiaron definitivamente la relación de poder entre los distintos grupos en el país. A pesar de que se tomaron medidas especiales, el aparato del Estado en el terreno económico había disminuido a tal grado que ya no sería posible reunir la fuerza del desarrollo económico a favor de aquellos que sufrían más la crisis.

En resumen, es posible afirmar que las reformas económicas y la crisis de 1995 cambiaron la naturaleza de la relación del Estado en la actividad económica, así como en su participación directa en la financiación amplia de las instituciones garantes de los derechos sociales. Cambió de ser un Estado activamente involucrado en proteger actividades productivas locales y producir si era necesario aquellos bienes considerados

---

<sup>7</sup> Santiago Levy, “Poverty alleviation in Mexico”, Documento de Trabajo 0679, Banco Mundial, 1991, p. 4.

<sup>8</sup> Los datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social muestran un crecimiento de la línea de pobreza intermedia de 1994 a 1996 de 30 a 47 por ciento.

—Tomo II—  
La Vida Social

estratégicos, a un Estado que propone un marco regulatorio para evitar excesos de los agentes económicos en un libre mercado y proteger mínimamente a los pobres. De acuerdo con esta interpretación del modelo liberal, la equidad en la distribución de los beneficios sociales, por definición, tiene que provenir del estado de derecho, de la igualdad formal de oportunidades y de un adecuado entorno económico que promueva oportunidades económicas para todos, así como una red de seguridad social que proteja a aquellos que no puedan aprovechar las oportunidades. El modelo basaría gran parte de su apuesta en la idea de un estado de derecho funcional.

Antes de analizar los programas de pobreza, evaluemos parcialmente la fuerza de las instituciones estatales para garantizar los derechos civiles y sociales.

## DERECHOS CIVILES Y SOCIALES DURANTE EL PERIODO DE LIBERALIZACIÓN (1983-2014).

La Constitución mexicana establece una serie de derechos que deben ser garantizados a los ciudadanos. Una forma de evaluar si los individuos gozan de estos derechos es considerar hasta qué punto las instituciones del Estado los han garantizado; se entiende por esto que la garantía de los derechos es una forma de hacer realidad el Estado de Derecho y concretar la idea de ciudadanía.

La concepción de *Estado de Derecho* puede ser interpretada de diversas formas. Una de éstas se concentra en el poder gubernamental; este poder, especialmente en lo que concierne a los ciudadanos "...debe estar acompañado por la observancia de las reglas legales correctas y debe tener la autoridad de la ley. El poder discrecional no debe ser usado irrestrictamente".<sup>9</sup> En el caso de México, el poder gubernamental ha sido utilizado de manera discrecional en muchas ocasiones y los derechos civiles y políticos, de acuerdo con Amnistía Internacional, no necesariamente son respetados en todos los casos ni en todas las instancias.<sup>10</sup>

En el caso de los derechos económicos y sociales, es importante tomar en cuenta cómo los define la ley y si los gobiernos del momento han tenido éxito en garantizarlos. Recordemos que el objetivo formal del Estado en relación con el desarrollo está descrito en el Artículo 25 de la Constitución.

---

<sup>9</sup> John McEldowey, *Public Law*, Sweet & Maxwell, Londres, 1994, p. 105. (Mi traducción).

<sup>10</sup> Véanse los reportes de Amnistía Internacional sobre México y los reportes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

—Tomo II—  
La Vida Social

Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.<sup>11</sup>

De este Artículo se destaca la idea de una distribución más justa del ingreso y de la riqueza como requisito del pleno ejercicio de la libertad de los ciudadanos. Precisamente esta idea no está clara en el periodo estudiado, como veremos a continuación, pues los derechos sociales clásicos como el derecho a la educación, a los servicios de salud, a una vivienda digna y a seguridad social, pueden ser interpretados como un derecho subjetivo a una parte del producto de la cooperación social, ya sea en la forma de servicios públicos u oportunidades equitativas reales a un ingreso tal que pueda pagar por tales servicios.

## EDUCACIÓN.

En términos de derechos a la educación, el Artículo 3.º constitucional afirma que cada individuo tiene el derecho a recibir educación de calidad y que ésta será obligatoria hasta la educación media superior. A pesar de tal precisión, las estadísticas del INEGI del censo de 2010 muestran que 8.4% de la población es analfabeta, 14.3% entre los jóvenes de 15 años o más no tiene instrucción o la primaria terminada y 21% no ha terminado la secundaria. A pesar de que el avance ha sido constante, el rezago sugiere que las instituciones del Estado no han hecho lo suficiente para garantizar el derecho a la educación. Si se considera que el rezago está íntimamente relacionado con el ingreso, no es sorprendente determinar que a quienes no se les ha garantizado el derecho a la educación de igual forma no se les han garantizado oportunidades para el desarrollo económico.<sup>12</sup> En consecuencia, la propuesta establecida en el Artículo 25 constitucional desde 1983, donde se señala la necesidad de una distribución justa del ingreso para garantizar libertades, parecería muy distante para el 21% de las personas mayores de 15 años que no han terminado la secundaria.

---

<sup>11</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados, Leyes Federales de México, Reformas por Artículo en la Constitución.

<sup>12</sup> María Orlando, “Sector informal y pobreza en Venezuela”, ponencia presentada en la reunión de la Latin American Society 2001, Washington, DC, 2001.

—Tomo II—  
La Vida Social

## SALUD Y VIVIENDA

Los derechos a una vivienda digna y de acceso a servicios médicos están descritos en el Artículo 4.º constitucional. Tradicionalmente se ha considerado en el discurso de derechos sociales que el derecho es garantizado solamente cuando un ciudadano se encuentra amparado por una institución encargada de proveerlo. En este sentido, el derecho a la vivienda sería más débil que el derecho a servicios médicos, considerando que existen instituciones prestadoras de servicios médicos que cubren a todos los ciudadanos y no existe una institución que ofrezca viviendas o créditos accesibles a la vivienda para todos los ciudadanos.

Ahora bien, el hecho de que exista el derecho a los servicios médicos y las instituciones para proveer los servicios, no significa que el derecho se encuentre satisfecho. Siguiendo la idea de Amartya Sen acerca del desarrollo humano, la salud vendría a ser aquella situación vital que permite a las personas participar activamente en la sociedad.

## SEGURIDAD SOCIAL.

El Artículo 123 de la Constitución se refiere a la seguridad social. Este Artículo puede ser interpretado desde dos ángulos: *a)* el restrictivo, que promueve derechos a los trabajadores bajo un contrato legal, y *b)* el amplio, que promueve derechos a los trabajadores por el simple hecho de serlo. La primera interpretación obedece a la forma en que usualmente es leído el Artículo y se han creado dos instituciones para garantizar el derecho: el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), haciendo obligatorias las contribuciones a los fondos que cubren estos seguros por parte de los trabajadores, empleadores y el Estado. Las dos instituciones, por medio de los fondos, garantizan derechos a seguros de pensión, de cesantía, de vejez, médicos y fondo de vivienda.

En el caso de los trabajadores llamados *independientes*, el derecho no es garantizado, pues el Estado no contribuye directamente al costo individual del seguro del ciudadano, como sucede en el caso de los trabajadores bajo contrato legal. Por ejemplo, la cuenta individual de las llamadas Afores, o fondo para sustentar el seguro de pensión, cesantía y vejez para los trabajadores independientes, no incluye una aportación del gobierno. La contribución indirecta del Estado, acaso provendría de las deducciones de impuestos que el ciudadano podría argüir en su declaración anual de impuestos; sin embargo, aquellos trabajadores independientes que realizan su declaración anual son una pequeña parte de los trabajadores.



— Tomo II —  
La Vida Social

Ahora bien, aún en el primer caso, el hecho de que exista el derecho y las instituciones, no necesariamente significa que el ciudadano goce a plenitud el derecho a la seguridad social. En el ámbito médico, el derecho está garantizado mientras el trabajador mantiene el contrato; aunado a ello la estructura legal, en el caso del derecho a la pensión, hace que el trabajador requiera cotizar durante muchos años para aspirar a una pensión mínima.

Los cambios a la ley del Seguro Social en 1997 y a la del ISSSTE en 2007 propusieron un cambio en el sentido de la interpretación práctica del derecho. Hasta antes de las reformas, las leyes consideraban un fondo común al que se aportaba y del cual se pagaban las pensiones con un monto limitado. El cambio modificó el sistema a uno de cuentas individuales donde el que aporte más de lo obligatorio, más recibe. El cambio de sistema propone en principio un abandono de la idea de igualdad de condición, donde el mejor pensionado recibía máximo diez veces más que el peor pensionado, a uno de igualdad de oportunidades en los trabajadores bajo contrato, donde en teoría no hay límite a la diferencia entre el mínimo garantizado a los que cotizan los años necesarios, de un salario mínimo y el que más ahorre.

Los datos del Consejo Nacional para Evaluar la Política Social hacen énfasis en las carencias de aquellos servicios que representan los derechos sociales básicos.

**Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2012**  
**Porcentaje, número de personas y carencias promedio por indicador de pobreza, 2010-2012**

Indicadores	Estados Unidos Mexicanos					
	Porcentaje		Millones de personas		Carencias promedio	
	2010	2012	2010	2012	2010	2012
<b>Pobreza</b>						
Población en situación de pobreza	46.1	45.5	52.8	53.3	2.6	2.4
Población en situación de pobreza moderada	34.8	35.7	39.8	41.8	2.2	2.0
Población en situación de pobreza extrema	11.3	9.8	13.0	11.5	3.8	3.7
Población vulnerable por carencias sociales	28.1	28.6	32.1	33.5	1.9	1.8
Población vulnerable por ingresos	5.9	6.2	6.7	7.2	0.0	0.0
Población no pobre y no vulnerable	19.9	19.8	22.8	23.2	0.0	0.0
<b>Privación social</b>						
Población con al menos una carencia social	74.2	74.1	85.0	86.9	2.3	2.2
Población con al menos tres carencias sociales	28.2	23.9	32.4	28.1	3.6	3.5
<b>Indicadores de carencia social</b>						
Rezago educativo	20.7	19.2	23.7	22.6	3.1	2.9
Carencia por acceso a los servicios de salud	29.2	21.5	33.5	25.3	3.0	2.8
Carencia por acceso a la seguridad social	60.7	61.2	69.6	71.8	2.5	2.3
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	15.2	13.6	17.4	15.9	3.6	3.4
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	22.9	21.2	26.3	24.9	3.3	3.2
Carencia por acceso a la alimentación	24.8	23.3	28.4	27.4	3.0	2.9
<b>Bienestar</b>						
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	19.4	20.0	22.2	23.5	2.9	2.5
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	52.0	51.6	59.6	60.6	2.3	2.1

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010 y 2012.

Pare resumir esta sección, los datos en torno a los derechos civiles y sociales muestran que si bien han existido avances a través de los años, éstos son muy lentos y han producido un estado de derecho débil y han creado desigualdad en la garantía plena de los derechos. Esta breve revisión muestra un país que asumió que la vía para el

— Tomo II —  
La Vida Social

desarrollo era generar un adecuado entorno de mercado y propiciar el crecimiento económico para así dar oportunidades a sus ciudadanos. Aunado a ello, los gobiernos de este periodo definieron una serie de programas sociales que ofrecerían una red de salvamento mínimo a aquellos ciudadanos que lo necesitaran.

## PROGRAMAS DE ALIVIO A LA POBREZA.

Desde el inicio del proceso de liberalización en 1983, los gobiernos mexicanos estaban al tanto de que el nuevo modelo económico sería difícil de llevar a la práctica debido a la inercia del tradicional esquema paternalista gubernamental, donde existían controles de precios, subsidios y un salario mínimo relativamente alto. Al mismo tiempo que las reformas liberalizaron los precios, eliminaron subsidios y permitieron la erosión del salario mínimo, era claro que las clases baja y media sufrirían en mayor grado debido a estas medidas. En 1988 se creó el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), diseñado no sólo para paliar la pobreza creciente del ajuste económico, sino también con un énfasis en la eficiencia de la inversión, dirigiendo los recursos específicamente a aquellas comunidades consideradas pobres y no a la población en general.

La idea de PRONASOL era similar a los Fondos de Inversión Social implementados en América Latina y el Caribe en la década de 1980 y que fueron apoyados por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. La idea general de los gobiernos del momento en la zona era garantizar una economía funcional de mercado que permitiera un crecimiento constante a costa de una reducción de los gastos en programas universales para ser dirigidos a programas focalizados. La racionalidad básica de estos programas sería la eficiencia en el uso de los recursos escasos y la justicia de una transferencia sólo a aquellos que lo necesitaran.

Un reporte del Banco Mundial describe sucintamente la idea detrás de estos fondos.

Los Fondos de Inversión Social fueron creados en Latinoamérica y el Caribe para disminuir el impacto que sobre los pobres tuvo la reducción del ingreso y el empleo, producto de la crisis de la deuda y los ajustes estructurales tendientes a reactivar el crecimiento. Los ministerios tradicionales del sector social no estaban suficientemente preparados para enfrentar tal situación. Los fondos fueron concebidos como una forma de reestablecer la credibilidad de los gobiernos y asegurarse así el apoyo político para las reformas.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Banco Mundial, *Alivio de la pobreza y fondos de inversión social. La experiencia Latinoamericana*, Documentos para discusión del Banco Mundial, núm. 2615, 1985, p. ix.

—Tomo II—  
La Vida Social

La mayoría de los fondos fueron usados para crear instituciones temporales que posteriormente se volvieron permanentes. Las instituciones fueron creadas para dotar de fondos a las obras de infraestructura y de servicios sociales para los pobres y tenían las siguientes características:

- Autonomía del servicio público y empleados bien pagados.
- Contratos asignados al sector privado.
- Libertad de gasto y de distribución de recursos sin supervisión directa del gobierno.
- Alto nivel de participación de los miembros de la comunidad.
- Un sistema claro de contabilidad e información.
- Uso estratégico de los fondos en zonas claramente señaladas como necesitadas del apoyo.
- Promoción de proyectos de alta prioridad en comunidades de alta marginalidad.
- Cofinanciamiento de proyectos entre gobiernos y agencias internacionales.<sup>14</sup>

En el caso de México, el programa líder durante el sexenio del presidente Salinas fue PRONASOL, que reunía las características de las instituciones generadas por los fondos, con un fuerte acento centralista en su diseño y control de toma de decisiones de inversión comunitaria, garantizando la participación de los ciudadanos en las localidades.

Los objetivos generales del PRONASOL son descritos por Guevara de la siguiente manera:

- Asignación de un porcentaje alto del presupuesto a incrementar el bienestar de los pobres.
- Expansión de programas multidimensionales a todas las zonas indígenas.
- Incremento del retorno de la inversión al incorporar a grupos locales y materiales locales en los proyectos de infraestructura.
- Inversión por parte de los tres órdenes de gobierno.
- Vinculación con organismos no gubernamentales.
- Promoción del involucramiento activo de las mujeres.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Banco Mundial, 1985, p. ix.

<sup>15</sup> Alejandro Guevara Sanginez, "Poverty alleviation in Mexico: The socio-economic aspects of PRONASOL", en Mónica Serrano y Victor Bulmer-Thomas, *Rebuilding the state: Mexico after Salinas*, The Institute of Latin American Studies, Londres, 1996, p. 158.

— Tomo II —  
La Vida Social

Las principales diferencias entre los Fondos Sociales y PRONASOL fueron la falta de un control financiero estricto por parte de terceras instituciones, así como la falta de claridad en los criterios de asignación. De igual manera, el control vertical y centralista del programa hizo que fuera criticado como proclive a ser usado con fines partidistas, especialmente en la selección de objetivos de inversión y la asignación de recursos.<sup>16</sup>

El nivel de inversión de PRONASOL puede apreciarse en la Tabla 3.

PRONASOL Y GASTO SOCIAL.

Miles de millones						
	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Gasto total de PRONASOL del cual:	3.09	6.50	10.23	13.95	16.46	18.41
Acuerdo de Desarrollo Social	1.64	3.28	5.19	6.99	8.26	9.23
PRONASOL para el Bienestar Social	0.97	1.87	3.16	4.21	5.22	6.31
PRONASOL Producción	0.17	0.88	0.99	1.56	1.87	1.65
Infraestructura Básica	0.31	0.47	0.89	1.19	1.11	1.22
Gasto de PRONASOL como parte del PIB	(0.61)	(0.95)	(1.18)	(1.37)	(1.48)	(1.48)
Gasto social total como parte del PIB	(6.18)	(6.49)	(7.70)	(8.64)	(9.59)	-
Gasto del PRONASOL como parte del gasto social	(9.86)	(14.6)	(15.3)	(15.8)	(15.3)	-

Fuente: OCDE, Economic Surveys Mexico, París, 1995, p. 109.

Como puede observarse, sólo por el monto de recursos destinados al programa, PRONASOL tuvo un fuerte impacto en las comunidades pobres. Como los proyectos concretos que llevaba a cabo eran solicitados por las comunidades, era particularmente exitoso para generar apoyos en su favor. Sin embargo, las autoridades locales fueron disminuidas o desplazadas por los empleados del programa con muchos mayores recursos. La idea democrática de funcionarios electos de un partido y responsables ante la comunidad, era sustituida por funcionarios nombrados desde el centro y no necesariamente responsables ante la comunidad. Aunado a lo anterior, algunos estudios

<sup>16</sup> Gerardo Esquivel, “Los dineros de la pobreza. Una nota sobre la distribución de los fondos para la pobreza,” *Economía Informal*, Facultad de Economía, UNAM, núm. 247, mayo, 1996.

—Tomo II—  
La Vida Social

empíricos mostraron que el programa no necesariamente llegaba a los más pobres, pues éstos no tenían acceso a los canales políticos para solicitar recursos al centro.<sup>17</sup>

Para los fines de este trabajo, quizás el problema más grave de este tipo de programas centralizados es la modificación de la idea de derechos al desarrollo, promoviendo una asignación de recursos, de acuerdo a criterios definidos fuera del contexto democrático, en lugar de propiciar ciudadanos conscientes de sus derechos y responsabilidades, así como autoridades responsables. Es muy diferente entender que los recursos pueden escasear al provenir de un esfuerzo común, a considerar que los recursos son ilimitados al provenir de fuentes externas no relacionadas con el esfuerzo de la cooperación nacional.

El gobierno del presidente Zedillo (1994-2000), enfrentando la peor crisis financiera de México en 1995, modificó PRONASOL, aludiendo falta de eficiencia en la focalización. El nuevo gobierno ideó un nuevo programa centralizado, con un mayor grado de focalización y un objetivo individualizado del desarrollo. El cambio en la racionalidad del programa social emblemático simplemente evidenció el final de la transición de un modelo social de desarrollo a un modelo de desarrollo individual basado en la igualdad de oportunidades básicas. Este modelo ha permanecido hasta 2014, con variaciones. Revisemos con precisión tales supuestos.

## SUPUESTOS DE LOS PROGRAMAS DE ALIVIO DE LA POBREZA Y POLÍTICA SOCIAL, 1994-2014.

Santiago Levy es considerado como el ideólogo de PROGRESA, programa emblemático del gobierno del presidente Zedillo y que dio pie a una nueva política social dividida entre intervenciones directas e indirectas. En un documento para el Banco Mundial, Levy considera a la pobreza como un problema diferente a la desigualdad, argumentando que algunas políticas dirigidas a reducir la desigualdad podrían aumentar la pobreza, al disminuir la riqueza agregada de las sociedades. Si recordamos, Levy está utilizando el mismo argumento de los críticos a la posición igualitaria estricta, tal objeción a las políticas igualitarias lleva a Levy a privilegiar una posición distributiva prioritaria no estricta, donde las unidades familiares que se encuentran en peores circunstancias son las únicas que serían beneficiadas directamente por el gobierno y sólo hasta cierto nivel de ayudas en términos absolutos.

---

<sup>17</sup> OCDE, *Economic Surveys Mexico*, París, 1995, p. 111.

## —Tomo II— La Vida Social

Los pobres extremos son aquellos que no pueden adquirir o garantizar un estado nutricional adecuado que les permita llevar a cabo una vida activa. En general tienen menos posibilidades de llevar una vida saludable con suficiente energía para llevar a cabo satisfactoriamente diversas actividades en el mercado de trabajo y/o participar en actividades educativas.<sup>18</sup>

Del análisis propuesto por Levy de la pobreza extrema —que extiende hacia una consideración de extrema inseguridad para enfrentar contratiempos ante la falta de activos de los extremadamente pobres—, se deriva una política prioritaria que intervenga de manera directa en tales problemas nutricionales y de salud. En el caso de la pobreza moderada que inhibe la satisfacción de las necesidades básicas, descritas éstas en términos relativos al desarrollo nacional, es claro que Levy considera que la participación ciudadana en el mercado de trabajo puede permitirle satisfacer sus distintas preferencias.

La expresión de esta postura acerca del desarrollo humano como una posibilidad de elegir, es claramente liberal, aunque simplista, pues está basada en la idea de que el Estado requiere promover niveles básicos de abastecimiento, es decir, un mercado funcional y alentar a que los ciudadanos se esfuercen más para satisfacer sus preferencias respecto a bienes y servicios. La diferencia con una idea liberal más sofisticada, atribuible por ejemplo a John Rawls, es aceptar que la sociedad entera puede ser modificada, incluida la institución social del mercado, en la búsqueda de un ideal de igualdad de oportunidades real, no sólo formal, donde las oportunidades realmente sean obtenidas por las personas. En este caso no se busca satisfacer las preferencias básicas de las personas, sino promover una distribución prioritaria de recursos dirigidos a las instituciones sociales para igualar el nivel de donde parten las personas para, por ejemplo, competir por puestos públicos.

La diferencia en políticas públicas o programas sociales puede ser abismal. En la acepción liberal simplista de Levy, el Estado debe centrarse solamente en aquellas áreas que puedan ser intercambiadas en el mercado, a un nivel básico, educación y propiedad de la tierra. Crucialmente, una cosa es entrar al mercado a un nivel básico y otro en igualdad de condiciones. En una acepción liberal más actual, el Estado, por ejemplo, debería centrarse en promover la calidad de la educación permanente que permita al ciudadano obtener lo mejor de sí para poder insertarse en un mercado de trabajo flexible y al mismo tiempo garantizar que mientras no exista empleo para esta persona, la formación educativa persista, así como cierto ingreso, ampliando sus oportunidades.

---

<sup>18</sup> Santiago Levy, *op. cit.*, p. 7.

—Tomo II—  
La Vida Social

Ahora bien, la interpretación liberal de Levy parecería diseñada con una idea restrictiva de recursos, es decir, el programa PROGRESA, después Oportunidades, en 2013 PROSPERA, resultado de la idea principal de Levy, si bien hace énfasis en una buena nutrición para aprender y luego maximizar las oportunidades de empleo, los recursos son propuestos con cierto límite para no ofrecer incentivos negativos al trabajo.

En un sentido amplio respecto a la satisfacción de preferencias como ideal, la propuesta de Levy está considerando a los extremadamente pobres como irresponsables en su posible toma de decisiones. Levy afirma que las “políticas que ayudan a los pobres necesitan evitar la creación de una clase de ‘dependientes del estado de bienestar’, proponiendo una estructura de incentivos que, en el margen, siempre sea mejor para la persona pobre trabajar, para así ganar más”.<sup>19</sup> El equilibrio requerido entre la oferta de recursos y la satisfacción del mínimo alimenticio básico proviene de ofrecer a la familia el costo de la mitad de una canasta básica alimenticia, incentivando a la familia pobre a trabajar para obtener la otra mitad.

El gobierno, en el diseño y aplicación de este programa, asume que dada esta estructura de incentivos, los ciudadanos preferirán trabajar; sin embargo, este argumento es bastante débil, pues es bastante improbable que a tan bajos niveles de ingreso las personas dejen de trabajar, aun si las transferencias suplieran sus necesidades básicas alimenticias. De igual forma, las personas podrían preferir trabajar que recibir la transferencia, simplemente por respeto a sí mismas. Sin embargo, incluso si dejaran de trabajar, esto podría deberse a otros problemas, quizás porque al tener gustos baratos, como resultado de tener muy poco, no tengan incentivos para mejorar su condición.

Para resumir el análisis en términos distributivos, los programas focalizados de transferencias monetarias, consideran como criterio de distribución un criterio prioritario débil, donde se selecciona a los pobres extremos bajo criterios de tener un ingreso menor al necesario para adquirir una canasta básica alimenticia. Es un criterio prioritario débil, pues todos los situados bajo esta línea de pobreza extrema serían candidatos iguales a recibir el beneficio directo, no importando las diferencias entre las personas bajo esta línea. Si fuera un criterio prioritario fuerte, por ejemplo, el beneficio se distribuiría primero a los que se encontraran al final de la distribución y se maximizarían los beneficios destinados a este grupo.

El siguiente elemento a considerar es aquello considerado objeto a distribuir. Este elemento no sólo determina los beneficios, sino, de forma muy importante, establece la forma en que compararemos a las personas entre sí. No es lo mismo distribuir ingreso que derechos o bienes, pues compararemos a las personas de forma diferente.

---

<sup>19</sup> *Ibid.* p.52.

—Tomo II—  
La Vida Social

El gobierno, desde 1994, ha distribuido directamente recursos monetarios, unidos a servicios básicos de educación y salud para crear sinergias positivas y promover una vida más activa en la búsqueda de oportunidades. La canasta de beneficios tiene los mismos límites para cada familia en pobreza. Para el resto de la población, las acciones del gobierno en materia social se consideran amplias y son beneficios indirectos, como extensión de servicios de salud, mejora del sistema educativo, refuerzo de entrenamiento para el trabajo, política fiscal adecuada y otras muchas. Comparando de esta forma a las personas, podríamos saber quién requiere el apoyo directo y quién no.

La perspectiva de Levy, sin embargo, como todas las perspectivas que sitúan la discusión en focalizar recursos escasos en un grupo determinado y comparar a las personas de cierta forma, tiene un problema: dónde situar la línea, que en nuestro caso es la línea de pobreza extrema y moderada.

De igual manera, es evidente que la responsabilidad del Estado queda diluida si sólo prosigue esta propuesta de beneficios, pues de hecho no es claro cuál es el objetivo, pues no necesariamente es alimentar a la población que no puede hacerlo por sí misma, tampoco formarlos para que puedan hacerlo. Se trata acaso de un objetivo a mediano plazo para garantizar un ciudadano saludable, con información suficiente para incorporarse a la vida cotidiana de una comunidad. La variante productiva introducida al programa Prospera, incorpora un factor de incentivos a la productividad, con un modelo de dinero semilla de pequeñas empresas. En cierto sentido, el Estado parecería promover un objetivo liberal de parcial autonomía, al anclar a la población a sus comunidades.

## ANÁLISIS DE LOS SUPUESTOS Y CONSIDERACIONES HACIA DONDE PODRÍA EVOLUCIONAR UNA NUEVA POLÍTICA SOCIAL.

Es claro que en México, bajo leyes de igualdad formal formuladas en la Constitución Política, sigue siendo un ideal que todos los ciudadanos tengan una vida segura en el sentido de no preocuparse de los accidentes vitales de enfermedad, invalidez, muerte e ingreso suficiente para la vejez. De la misma forma, es igualmente ideal obtener una educación que permita igualar las condiciones entre los ciudadanos al finalizar su formación; también el vivir confortablemente en una vivienda con todos los servicios, en un ambiente sano. De igual manera, tener oportunidades económicas reales en la forma de opciones de trabajo bien pagado se ha convertido en una mera aspiración y no en un derecho.



— Tomo II —  
La Vida Social

La idea de que la Constitución, en el capítulo de derechos sociales y económicos, sea un documento meramente aspiracional, se contrapone a los juicios de amparo ganados por ciudadanos reclamando sus derechos. Uno de estos amparos fue ganado por ciudadanos del municipio de Metlatonoc del estado de Guerrero, donde la justicia de la Unión amparó y protegió a los quejosos en contra de la decisión administrativa de las autoridades responsables de no instalar una clínica de salud en una comunidad en ese municipio, alegando recursos escasos. El juez consideró que se violaba el Artículo 4.º constitucional y con precisión obligó a las instituciones de salud del estado a cumplir con sus propios reglamentos de provisión de personal e insumos mínimos.

El argumento de escasez de recursos es, sin embargo, un argumento poderoso, pues en un país de mediano desarrollo, los costos pueden ser más altos que los ingresos y puede volverse una excusa para evadir una adecuada provisión de servicios por parte de los gobiernos ante la magnitud de necesidades de gasto. El juez federal en el caso citado desestima el argumento del costo, en primera instancia, razonando que los derechos constitucionales están por encima de consideraciones de recursos. Sin embargo, cuando argumenta la obligación de las autoridades de salud, es muy cuidadoso al obligar que se otorgue el servicio dictado por la ley para comunidades de ese tamaño, ley que toma en cuenta la eficiencia del gasto de los recursos generales, considerando la planificación de los servicios por número de personas y distancia existente entre una comunidad pequeña y otra grande con un supuesto mejor servicio. El juez investiga el servicio otorgado, tanto a la comunidad pequeña como a la cabecera municipal y determina que ambas sean renovadas y mejor provistas.

Sinteticemos los distintos supuestos desde una perspectiva distributiva:

<i>Aplicación práctica de la política social</i>	<i>Criterio distributivo</i>	<i>Criterio de provisión y de comparación de individuos</i>
Modelo de Derechos	Universalista. Todos los ciudadanos tienen el derecho a ciertos servicios.	Instituciones proveedoras de servicios. Aquél que no tenga garantizado el servicio no goza del derecho.
Modelo PRONASOL	Focalización a comunidades. Las comunidades reciben infraestructura.	Infraestructura. Aquellas comunidades que no tengan infraestructura suficiente serán apoyadas.
Modelo Oportunidades	Focalización a individuos. Ciudadanos que estén bajo la línea de pobreza extrema	Recursos y servicios.

—Tomo II—  
La Vida Social

Como se ha discutido, el modelo de derechos individuales ha permanecido como aspiración debido a la obligación de proveer servicios universales y al razonamiento de que el Estado no posee recursos suficientes para sustentarlos adecuadamente. En la práctica, sólo algunos de los ciudadanos tienen garantizados sus derechos, entendiendo tal garantía como la seguridad de obtener los servicios de buena calidad.

## COMENTARIOS CONCLUSIVOS.

El modelo de focalización —un modelo prioritario que provee apoyos directos sólo al grupo seleccionado— presenta una supuesta ventaja, que desaparece si no es seguida hasta sus últimas consecuencias. La ventaja que reside en describir en términos absolutos a los que se encuentran en peores circunstancias —en el caso de México los pobres extremos son descritos como aquellos ciudadanos sin recursos o posibilidades para adquirir una canasta básica alimenticia—, debería ser reconocido como una carencia total que requiere una solución total, es decir, el Estado como garante ya no de derechos sociales, sino de un derecho a la autonomía para poder ejercer sus libertades, tendría que supervisar que los ciudadanos logren tal autonomía, lo cual no sucede en los programas descritos.

El Estado y los gobiernos electos que llevan a la práctica su idea de política social se enfrentan a un conflicto teórico ante sendos modelos. El conflicto surge ante la evidencia de que los dos modelos liberales, uno universalista y otro prioritario, descansan en la fortaleza de un Estado con fuerza económica suficiente para mantener presupuestos altos en áreas sociales que permitan un entorno seguro a los ciudadanos para poder actuar libremente en sociedad. En el momento en que el Estado entra en crisis, por razones económicas o políticas, los presupuestos bajan y los servicios se deterioran o los programas se eliminan.

En este sentido, la idea elemental de un nuevo modelo de política social podría residir en la prioridad absoluta de garantizar servicios básicos que garanticen aquellos derechos que permitan ser autónomos a todos los ciudadanos, apoyada económicamente por la cooperación social, es decir, recurrir a los impuestos generales para proveer servicios suficientes en las áreas relevantes moralmente hablando, es decir, mínimos no contributivos en las áreas que ofrezcan seguridad y proveer y financiar las contribuciones individuales. La diferencia en la racionalidad con el modelo de derechos universales es la provisión del complejo concepto de *autonomía*, que garantiza un ciudadano activo en la vida pública, capaz de proveer, por sí mismo y a partir de una red de seguridad amplia, un nivel de servicios promedio a la población. Este concepto tendría que ser discutido democráticamente para clarificarlo, relacionándolo con la estructura de derechos actual.

—Tomo II—  
La Vida Social

Desde una perspectiva teórica, el Estado podría distribuir suficientemente autonomía. Es decir, garantizaría que los ciudadanos fueran autónomos, estableciendo diversos niveles de bienes y servicios que promuevan alcanzar la autonomía. Un ciudadano sería autónomo si puede abastecerse por sí mismo de los bienes necesarios para vivir dignamente. En términos prácticos y aceptando tal criterio, el Estado, por ejemplo, no debería proveer con recursos a los pobres para adquirir alimentos, sino dotarlos de técnicas y conocimientos para que los produzcan. Por el contrario, sí tendría que proveer de alimentos y de mucho más a un ciudadano imposibilitado de ser autónomo, por ejemplo a una persona con enfermedades mentales serias.

En este sentido, el modelo de derechos asume que la provisión de los servicios pasa por la creación de instituciones públicas, siendo que no necesariamente es así. El Estado mexicano bien puede suplir la deficiencia en la provisión de los servicios estableciendo un modelo mixto de provisión y de cobros —donde los ciudadanos tengan acceso a servicios de buena calidad en una red amplia privada o pública que el Estado controle y financie—, y los niveles de suficiencia necesarios para todos por igual, es decir, por lo menos equidad en la calidad de la educación, en el mínimo necesario para vivir adecuadamente en sociedad y en la autogestión de la propia salud, dirigida por la tutela médica.

Existe una variedad de posibilidades reales a la provisión de servicios bajo la tutela estricta del Estado, ya sea por medio del Poder Ejecutivo o del Poder Judicial Federal, como garante de tales derechos.

— Tomo II —  
La Vida Social

BIBLIOGRAFÍA.

- Alejandro Guevara Sanginez, “Poverty alleviation in Mexico: The socio-economic aspects of PRONASOL”, en Mónica Serrano y Victor Bulmer-Thomas, *Rebuilding the state: Mexico after Salinas*, The Institute of Latin American Studies, Londres, 1996.
- Banco Mundial, “Alivio de la pobreza y fondos de inversión social. La experiencia Latinoamericana”, Documentos para discusión del Banco Mundial # 2615, 1985.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados, Leyes Federales de México, Reformas por Artículo en la Constitución (mayo de 2015).
- Enrique Hernández Laos, “Retos para la medición de la pobreza en México” documento presentado en el seminario “Pobreza: Conceptos y Metodología” llevado a cabo el 28 y 29 de marzo de 2001 por la SEDESOL.
- Francisco Sales, “¿Cómo distribuir cuando nuestro objetivo es la justicia social?”, Documento de Trabajo, #52, CESOP, Cámara de Diputados, Diciembre 2007.
- Francisco Sales, “¿Qué distribuir cuando nuestro objetivo es la justicia social?”, Documento de Trabajo, #32, CESOP, Cámara de Diputados, Enero 2008.
- Gerardo Esquivel, “Los dineros de la pobreza. Una nota sobre la distribución de los fondos para la pobreza,” *Economía Informal*, Facultad de Economía, UNAM, núm. 247, mayo, 1996.
- Hugo Pipitone, *La salida del atraso*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- John McEldowey, *Public Law*, Sweet & Maxwell, Londres, 1994.
- María Orlando, “Sector informal y pobreza en Venezuela”, ponencia presentada en la reunión de la Latin American Society 2001, Washington, DC, 2001.
- OCDE, *Economic Surveys Mexico*, París, 1995.
- Pedro Aspe, *Economic Transformation the Mexican Way*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1993.
- Santiago Levy, “Poverty alleviation in Mexico”, Documento de Trabajo 0679, Banco Mundial, 1991.