

Desarrollo social

Balance y desafíos

de las políticas gubernamentales

Legislando la agenda social



Desarrollo social: balance y desafíos de las políticas gubernamentales

Colección Legislando la agenda social

*Desarrollo social: balance y desafíos
de las políticas gubernamentales*

Primera edición: agosto de 2006

D.R. © Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública
Cámara de Diputados / LIX Legislatura

Coordinación de la colección
Adriana Borjas Benavente
Mónica Bucio Escobedo

Cuidado de la edición
Alejandro López Morcillo

Corrección de estilo
Fernando Cruz Benítez

Diseño y formación
Alejandro López Morcillo

ISBN: 968-9097-05-9

Av. Congreso de la Unión 66
Edificio G, Piso 3,
Col. El Parque, México, D.F.
Tel. 5628-1300, exts. 4490 y 1896
Correo electrónico: cesop@congreso.gob.mx

Índice

Presentación	7
Ciclo <i>Legislando la agenda social</i>	9
Introducción	15
Pobreza: balance y desafíos de las políticas gubernamentales <i>Rodolfo de la Torre</i>	23
Criterios de aplicación de la justicia social <i>Francisco Sales Heredia</i>	35
Ley General de Desarrollo Social <i>Julio Boltvinik Kalinka</i>	41
Nuevos actores de la política social y el desarrollo <i>Mónica Tapia Álvarez</i>	49
Algunas consideraciones teóricas acerca de la relación entre pobreza y crecimiento económico <i>Hernando Zuleta González</i>	61

Crecimiento y pobreza <i>Gustavo Merino Juárez</i>	77
Crecimiento y desarrollo <i>Carlos Flores Rico</i>	91
La política de desarrollo social del gobierno del Distrito Federal <i>Rocío Mejía Flores</i>	101
La corresponsabilidad de las entidades federativas en el uso del gasto social federal <i>Luisa María Calderón Hinojosa</i>	113
Reformas a la Ley General de Desarrollo Social <i>Rafael Domínguez Morfín</i>	119
Ley General de Desarrollo Social: su funcionamiento y las reformas pendientes <i>Gelacio Montiel Fuentes</i>	127
Acerca de los autores	137

Presentación

Esta colección recoge las voces que desde distintas perspectivas se expresaron en el ciclo de foros *Legislando la agenda social*, organizado y convocado por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados y celebrado con el respaldo de algunas comisiones de la LIX Legislatura.

Diputados y senadores, representantes del sector social, gubernamental y académico, convergieron y construyeron un diálogo sobre los temas sociales más relevantes, que configuran e inciden en la vida diaria de los mexicanos y, por tanto, son parte sustancial del quehacer legislativo.

En los diecisiete foros que implicó el ciclo *Legislando la agenda social*, las voces provenientes de diversos ámbitos manifestaron ideas y propuestas, expusieron balances y reflexiones, debatieron argumentos y apuntaron desafíos a enfrentar en torno a asuntos sociales, cuya importancia requiere tomar posición y asumir decisiones.

Dar espacio y resonancia a las palabras dichas por todas esas voces a través de esta colección, tiene el propósito de aportar al lector elementos que enriquezcan el conocimiento y análisis de aquellos temas, cuya importancia radica en el carácter e impacto social que revisten.

Legislando la agenda social tiene también el propósito de contribuir a profesionalizar y a optimizar el desempeño del Poder Legislativo, en la medida en que brinda a quienes lo integran sus propias reflexiones en relación con el trabajo que realizan y aquellas que desde otros espacios se pronuncian y construyen la agenda social de México.

Ciclo *Legislando la agenda social*

Son –en verdad– amplios, importantes y ambiciosos los objetivos que con la realización del ciclo de foros *Legislando la agenda social* se pretenden alcanzar. Este es un esfuerzo de organización notable, que felicitamos.

A lo largo de casi dos meses y de los 17 encuentros programados –con instituciones académicas, sociales y gubernamentales– diputadas y diputados desarrollamos un exhaustivo ejercicio de análisis y consulta popular, sobre temas de la mayor relevancia para el país. Este ejercicio democrático es útil para construir una agenda legislativa de consenso, que pueda constituirse en plataforma para la transformación responsable de la normatividad de todas aquellas leyes que impactan en los temas sociales.

El asunto de la agenda social es de tal relieve que incide ampliamente en la estructura de todo Estado. Sólo a través de una eficiente política social puede preservarse la gobernabilidad y la paz interior de los países. Por ello, es imperativo tener una mayor capacidad para generar bienestar y para mejorar la calidad

de vida de las personas y de sus familias. No hacerlo conduciría al colapso social. Omitir la modernización de cada uno de los instrumentos que propician el desarrollo humano sería muy grave.

El concepto de *política social* comprende aspectos como la salud, la educación, la cultura, la seguridad social, el trabajo, la vivienda, la migración o la pobreza. En todos estos asuntos es claro que tenemos grandes rezagos y debilidades.

En México se aprecia, hoy, una concentración desigual del ingreso, insuficiencia de la infraestructura, y asimetrías —que son ya intolerables— entre regiones del país y grupos sociales. Estas deficiencias no deben seguirse combatiendo mediante políticas asistenciales o coyunturales, sino con un gran programa de desarrollo social que estimule el desarrollo personal y colectivo, propicie participación social en la planeación del desarrollo y facilite el acceso de la población en el diseño y la ejecución de los programas sociales.

Aunque debemos reconocer que algunos programas gubernamentales, como Oportunidades, Seguro Popular o créditos para la vivienda, han producido resultados positivos, también debe admitirse que éstos sólo han atemperado de manera mínima y parcial las serias carencias que padece la mayoría de la población. Éstos no han sido suficientes para detener el crecimiento de la marginación ni para cerrar la brecha existente entre ricos y pobres.

Debemos, entonces, acordar con las metas del milenio de Naciones Unidas, erradicar la pobreza extrema; lograr la enseñanza primaria universal; promover la igualdad entre géneros; reducir la mortalidad infantil; mejorar la salud de las mujeres; fomentar el diseño de políticas públicas que atiendan la problemática que padece gran

parte de la niñez; promover el deporte; mejorar las condiciones de acceso a bienes de consumo duradero y a la vivienda y estimular el ahorro y el acceso a un sistema de pensiones moderno; diseñar un programa de atención a migrantes, sus familias y sus comunidades, entre otras muchas acciones.

Requerimos, asimismo, fortalecer nuestro federalismo y alcanzar una auténtica equidad en la distribución de los recursos públicos hacia las entidades federativas con mayores necesidades y rezagos sociales. Es indispensable que la población de todos los estados de la república tenga acceso integral y cierto a los beneficios de la nutrición, de la educación, de la salud, de la vivienda digna, del salario remunerador; en suma, necesitamos muchas cosas para propiciar justicia social.

Requerimos de un nuevo marco de desarrollo, porque es claro que sin justicia social el país estará condenado al estancamiento y al conflicto permanente. De allí la necesidad de estructurar una agenda social viable y participativa. De allí la importancia de este ciclo organizado por nuestro Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, y de allí lo loable del interés de nuestros compañeros diputados por impulsarlo.

Luego de 17 foros, en los que participaron alrededor de 1 400 ciudadanos a título personal o como representantes de instituciones académicas, sociales y gubernamentales, las diputadas y los diputados contamos con una visión más amplia y con mejores herramientas para diseñar una agenda legislativa que de pie, en el futuro inmediato, a la transformación responsable de la normatividad que regula los grandes temas sociales de nuestro país.

Con acuciosidad y exhaustividad, han sido recogidas las opiniones y propuestas de los expertos y se ha

interactuado con los principales protagonistas de los sectores de la ciencia y tecnología, del deporte, de la salud, de la educación, de la seguridad social, del cooperativismo, del empleo, de la vivienda, del transporte, de la migración, de la seguridad nacional, que, entre otros, conforman los ámbitos de lo social, del desarrollo humano y del federalismo mexicanos.

Asimismo, se han evaluado –con la participación ciudadana abierta y plural– los avances, las insuficiencias y los desafíos de las políticas públicas orientadas a la atención de los fenómenos de la marginación, de la pobreza extrema, de la equidad de género, de la problemática de la juventud, del acceso a los sistemas de pensiones, de la gobernabilidad, de la reforma migratoria integral, entre otros temas.

Por eso, contamos ahora con mayor información al respecto y hemos reafirmado nuestra convicción de que debemos conformar una agenda social estructurada de manera incluyente, con visión de futuro y regida por ejes de acción en los cuales las premisas sean el combate a la exclusión y la marginación; la mejoría de la calidad de vida de jóvenes, niños, mujeres, ancianos e indígenas; así como el desarrollo equilibrado de todos los mexicanos.

En resumen, hemos confirmado nuestra convicción de que desde la actividad legislativa estamos comprometidos a impulsar la justicia social y el desarrollo regional, urbano y rural.

El ciclo *Legislando la agenda social* ha justificado su implementación, ha demostrado su importancia y ha dejado constancia de que su memoria y relatoría serán perdurables y útiles para la función legislativa. Con ello, el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública cumple con sus funciones institucionales de in-

investigar y analizar los temas sociales y de apoyar la información que sobre el particular requerimos los integrantes de esta Cámara.

Diputado Heliodoro Díaz Escárraga
Vicepresidente de la Mesa Directiva
LIX Legislatura

Introducción

La reducción de la pobreza y de la marginación que afectan a millones de mexicanos es una tarea impostergable para el país. A pesar de que las cifras oficiales registran una disminución de la pobreza en los últimos años, ésta se encuentra apenas por debajo de los niveles que se presentaron antes de la crisis de 1994, lo que alerta sobre la necesidad de aumentar el ritmo de reducción de la pobreza y más aún de evitar que esta tendencia se revierta. Persisten además rezagos y desigualdades en rubros como la salud, la educación y la seguridad social.

En noviembre de 2003 el Congreso de la Unión aprobó de manera unánime la Ley General de Desarrollo Social, la cual busca garantizar los derechos sociales de los ciudadanos y crear una política social de Estado que imprima continuidad a la política social y evite su uso discrecional y político. Sin duda, esta ley representa un gran avance en materia de desarrollo social.

El Foro “Desarrollo social en México: balance y desafíos de las políticas gubernamentales”¹ se concibió con el objetivo de reunir en un mismo espacio a legisladores, funcionarios, académicos y representantes de la sociedad civil, partícipes todos de la política social, para analizar los avances en materia de desarrollo social y, sobre todo, para discutir acerca de las acciones y las reformas pendientes. Sus reflexiones, contenidas en el presente libro, se extienden sobre diversos temas que se revelan de gran importancia y que, sin duda, aportan elementos valiosos para la elaboración de políticas públicas eficaces.

Rodolfo de la Torre, miembro del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, analiza los resultados más recientes obtenidos por el Comité calculados con base en la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) de 2004. De la Torre sostiene que la reducción de la pobreza sólo se ha dado en la pobreza patrimonial, por lo que todavía queda pendiente la reducción de la pobreza de “los más pobres de los pobres”. Destaca también la reducción de la pobreza rural. Asimismo, presenta algunos resultados que demandan un mayor análisis, entre ellos, la disminución de los ingresos de los pobres, una mayor desigualdad dentro de la pobreza y el aumento de la pobreza urbana.

También señala que la reducción de la pobreza se explica principalmente por una mayor diversificación de las actividades productivas en las zonas rurales, disminuyendo la importancia de la agricultura, más que

¹ El libro reúne las ponencias presentadas durante este foro, que se llevó a cabo el 16 de marzo de 2006 dentro del ciclo *Legislando la agenda social*, convocado por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), y cuya organización estuvo a cargo de Sara María Ochoa León.

por el efecto de las remesas y del Programa Oportunidades. Asimismo, aborda el tema de la Ley General de Desarrollo Social aprobada en noviembre de 2003 y señala algunos elementos susceptibles de mejora, como la ausencia de una definición del concepto de *gasto social* y la falta de claridad en las atribuciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social. Rodolfo de la Torre puntualiza que la función del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza es hacer recomendaciones acerca de la forma de medir la pobreza y, por tanto, que no entra en contradicción con las facultades de dicho Consejo.

Francisco Sales discute, de una forma clara y accesible, sobre la influencia decisiva que tienen las diferentes percepciones de justicia social y los criterios de distribución de los recursos asociados a cada una de ellas, tanto en las instituciones como en el diseño de la política social. Su hipótesis es que en el espectro de la oferta política debe definirse con claridad la concepción de justicia social y de los distintos criterios distributivos, que permita a los ciudadanos expresar sus preferencias en esta materia a través de sus posiciones políticas, lo que incide en una democracia más participativa.

El diputado Julio Boltvinik explica los argumentos que llevaron al Poder Legislativo a interponer una controversia constitucional contra el Poder Ejecutivo ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación debido al Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social. El autor señala que en diversos rubros dicho reglamento establece criterios diferentes a los de la Ley General de Desarrollo Social y sostiene que las diferencias atienden a los intereses de la Secretaría de Desarrollo Social. Concretamente, aborda la discusión sobre el

contenido de la ley en relación con el órgano que tiene la facultad de medir la pobreza; sobre las evaluaciones a los programas sociales, y sobre la focalización y la universalidad de éstos.

Mónica Tapia enfatiza la importancia de los nuevos actores en la política social y señala que en los últimos años la política social ha pasado de ser una política gubernamental a ser una política pública en la que intervienen diversos actores que participan en la consulta, diseño, implementación, monitoreo y seguimiento y en la evaluación de la política social. Tapia ejemplifica cómo los programas sociales y de combate a la pobreza han incorporado de forma creciente una mayor participación social, sobre todo en el campo de la implementación, y señala que existen actores que pueden tomar un papel más activo en la política social como las empresas, las universidades y las fundaciones nacionales. Señala también la necesidad de avanzar en la institucionalización de la política social y en el mejoramiento de la Ley de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil.

La autora hace hincapié en que los programas de combate a la pobreza basados en la focalización no son suficientes para la superación de la pobreza, sino que debe considerarse el entorno de desarrollo político y económico, tanto local como regional, lo que crea un espacio de interacción entre la política social y de combate a la pobreza con otras políticas sectoriales. De acuerdo con Tapia, la creación de estos entornos rebasa el ámbito de acción del sector público y compete a los sectores privado y social.

Hernando Zuleta analiza, a partir de diversos modelos de la teoría del crecimiento (neoclásico, endógeno, capital humano, crecimiento económico sesgado), la

relación entre crecimiento económico, distribución y pobreza. El autor muestra que los resultados difieren de acuerdo con el modelo considerado; sin embargo, señala que existen resultados más claros respecto a la relación entre crecimiento y pobreza, mientras que la relación entre crecimiento y desigualdad es más compleja. Zuleta examina el efecto de diversos mecanismos de política económica sobre el crecimiento económico y la distribución del ingreso, como son los impuestos al ingreso, los impuestos indirectos y el gasto público. El autor apunta tres recomendaciones: las políticas deben tender a eliminar las diferencias en las condiciones iniciales de los individuos, deben evitarse las políticas que transfieran recursos de agentes más pobres a agentes más ricos y el diseño e implementación de la política económica debe tomar en cuenta los incentivos creados y la eficiente focalización.

Con base en la experiencia de México y algunos países asiáticos como China, Gustavo Merino sostiene que el crecimiento económico tiene un efecto positivo en la reducción de la pobreza, aunque es posible reducirla incluso en un escenario de bajo crecimiento, como lo demuestra la experiencia mexicana a partir de 1996. No obstante, debe tenerse en cuenta que esta relación es bidireccional, esto es, que la reducción de la pobreza incide también en un mayor crecimiento económico. Por otro lado, señala que es posible un escenario de crecimiento económico y aumento de la desigualdad. Merino considera que en el caso de países con niveles iniciales altos de desigualdad, como México, es necesario tomar medidas no sólo para aumentar el crecimiento económico, sino también para mejorar la distribución del ingreso mediante el desarrollo de las capacidades básicas y la acumulación de activos. Sin

embargo, la política social debe partir de un enfoque integral que no se limite a las políticas de combate a la pobreza, sino que considere las interrelaciones con la política de competencia, la política laboral y de infraestructura.

El diputado Carlos Flores Rico introduce la importante distinción entre crecimiento económico y desarrollo económico. Éste implica, además del crecimiento, cambios técnicos, institucionales, en la distribución del producto interno bruto (PIB) y en la estructura económica. De acuerdo con el autor, el tránsito del crecimiento al desarrollo se logra a través de tres mecanismos: ingreso directo, seguridad social y empleo. Sostiene que el lento crecimiento de la economía, la desigualdad en la distribución del ingreso y la creación insuficiente de empleos, han limitado la reducción de la pobreza, lo cual hace urgente emprender medidas para revertir esta situación. Para lograrlo es necesaria la coordinación de las políticas económicas y sociales. En su participación el diputado Flores Rico propone un decálogo de acciones, que considera fundamental para el combate a la pobreza.

Rocío Mejía Flores expone la estrategia del Gobierno del Distrito Federal para el combate a la pobreza. Señala que ésta se ha basado en tres vertientes: promover la gobernanza local, regional y nacional; impulsar el desarrollo económico local con empleo; e impulsar la construcción de capital social. Dentro de la segunda vertiente, la autora detalla el Programa Integrado Territorializado y el Fondo para el Desarrollo Social, el cual está dirigido a personas en condiciones de subempleo o desempleo y su principal mecanismo de apoyo es el otorgamiento de microcréditos. Mejía Flores señala los beneficios positivos de este Fondo y

coincide con que la política social debe estar relacionada con la política económica. Especifica cuatro retos para los legisladores en la materia: la asignación de mayores recursos, la rendición de cuentas, el evitar el uso electoral de los recursos y la evaluación de los programas.

En vista de los pobres resultados obtenidos por el Ramo 33 en materia de disminución de la marginación, la senadora Luisa María Calderón Hinojosa plantea la necesidad de una mayor participación y corresponsabilidad de los gobiernos locales, estatales y municipales en relación con los recursos federales destinados al gasto social en materia de ejecución de los recursos, de rendición de cuentas y de evaluación, tanto de los resultados obtenidos como de la actuación de cada nivel de gobierno. La senadora señala que estas acciones requieren reformas no sólo de la Ley General de Desarrollo Social, sino también de la Ley de Coordinación Fiscal y sostiene que la política social se vería ampliamente beneficiada de una distribución clara y eficiente de los recursos y las responsabilidades entre los tres órdenes de gobierno.

Rafael Domínguez Morfín hace un recorrido por los principales aciertos de la Ley General de Desarrollo Social y señala que es una ley que debe tener un proceso de mejora constante. En este sentido, propone fortalecer el rubro de rendición de cuentas, de la regulación de las reglas de operación y de la denuncia popular.

Con base en el análisis de las iniciativas turnadas a la Comisión de Seguridad Social de la Cámara de Diputados, el diputado Gelacio Montiel Fuentes encuentra que los principales temas pendientes de reformas en la Ley de Desarrollo Social se refieren a los mecanis-

mos para evitar el uso político-electoral de los programas sociales, clarificar los lineamientos de las reglas de operación y fortalecer el ejercicio de los derechos sociales. Por otro lado, da cuenta de las dos controversias constitucionales interpuestas por el Congreso de la Unión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación y aborda con mayor detalle la controversia debido al Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social. El diputado Montiel señala la necesidad de que se aprueben dichas reformas y manifiesta su confianza en que la decisión de la Suprema Corte dará la razón al Congreso de la Unión.

Desarrollo social en México: balance y desafíos de las políticas gubernamentales, recoge la visión de diversos actores del desarrollo social quienes, desde sus distintos campos de conocimiento, configuran un rico espectro de propuestas que tienen en común la genuina preocupación por aportar elementos para el entendimiento de la problemática social y por emprender acciones decididas para avanzar en el desarrollo social. En esta confluencia de opiniones pueden identificarse importantes coincidencias que ponen de manifiesto la posibilidad de emprender un proyecto conjunto en pos del desarrollo social, con la decidida participación de toda la sociedad.

Pobreza: balance y desafíos de las políticas gubernamentales

Rodolfo de la Torre

En esta participación se comentarán algunos de los elementos que el Comité Técnico de Medición de la Pobreza brinda respecto al balance y los desafíos de las políticas públicas gubernamentales.

Me centraré en tres elementos: una síntesis del análisis más reciente que realizó el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza sobre este problema en nuestro país; algunos comentarios sobre la interpretación de los resultados del comité; finalmente, y los nuevos resultados a discutirse dentro del seno del mismo.

También haré algunas precisiones en torno al texto de Julio Boltvinik,* dado que podría pensarse que existe una violación a la ley, y si esto fuera así, estaríamos en una situación sumamente grave.

Haré algunas precisiones al respecto así como de la Ley de Desarrollo Social. Primero, ¿qué proceso siguió la medición de la pobreza más reciente?

El Comité Técnico para la Medición de la Pobreza es un ente creado por la Secretaría de Desarrollo Social,

* Incluido en este mismo volumen.

compuesto por siete académicos y algunos colaboradores tanto de la Secretaría de Desarrollo Social como del INEGI y el Conapo.

Este órgano solamente tiene la facultad de hacer recomendaciones. La fuerza de este comité proviene de su reputación y de la experiencia y trayectoria de sus miembros, para intentar proporcionar una guía respecto a cómo debe medirse la pobreza.

En este sentido, no es un órgano como el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, y por consiguiente está fuera de algún tipo de acción que pudiera considerarse como violatoria de cualquier ley. Es como si ustedes hicieran una recomendación de cómo medir la pobreza y alguien los acusara de haber violado la ley simplemente porque expresaron su opinión. Eso es lo que hace el comité, finalmente.

La responsabilidad de la medición y de la oficialización de la pobreza queda en manos de un gobierno electo, no de un grupo de académicos o tecnócratas; en este caso queda a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, o para ser más exactos, del Poder Ejecutivo.

Lo que hizo el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza fue simplemente recomendar *cómo* hacer comparaciones en el tiempo de los niveles de pobreza con la metodología que se propuso, y que fue aceptada prácticamente en su totalidad por la Secretaría de Desarrollo Social.

El comité recomendó también que se estableciera un procedimiento en donde su participación quedara explícita. Y esto significó que, a diferencia de lo que ocurrió en el año 2004, cuando la Sedesol hizo el cálculo de medición de la pobreza y el Presidente el anuncio, en realidad fuera el comité el que hiciera el cálculo,

se lo proporcionara a la Sedesol y ésta tomara la decisión que considerara apropiada.

Que la Sedesol aceptó la aplicación de estas recomendaciones queda demostrado en la corrección que hubo que hacer en sus propias cifras y también en que ya no se le dio una orientación política a un evento que era sólo una transmisión de información de un grupo de académicos al gobierno.

Posteriormente, el INEGI concluyó la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, proporcionó los datos y el comité técnico se reunió. Es muy importante comentar que en esta ocasión sólo sesionaron los miembros académicos. A pesar de que tienen mayoría de votos y así se toman las decisiones dentro de este comité, se decidió que no estuviera incluida la participación ni del INEGI ni del Conapo ni de Sedesol, para evitar suspicacias respecto a la posible intervención de cualquiera de estos elementos gubernamentales en la recomendación que haría el comité.

El comité propuso los cálculos de pobreza con correcciones a la Sedesol y los calificó en el sentido de decir: "Hay que tomar con cierta precaución estos cálculos porque tienen limitaciones".

Finalmente, y esto es muy importante, la Sedesol anunció las cifras pero no como oficiales. Hubo un cuidado extremo de la Sedesol por advertencia del comité de que no se podían considerar como oficiales estas cifras, y la Sedesol, a la hora de anunciarlas, estableció que las propondría al Consejo Nacional de Evaluación. Éste las evaluaría y establecería si las consideraba como oficiales, las desechaba, les haría cambios o lo que fuera.

Esto es lo que ocurrió con el Comité Técnico de Medición de la Pobreza, en donde claramente se ve

que por su labor simplemente de recomendación y por el cuidado que tuvo en no anunciar ninguna cifra como oficial y advertírselo a la Sedesol, pues está totalmente fuera del supuesto que planteó el diputado Boltvinik.

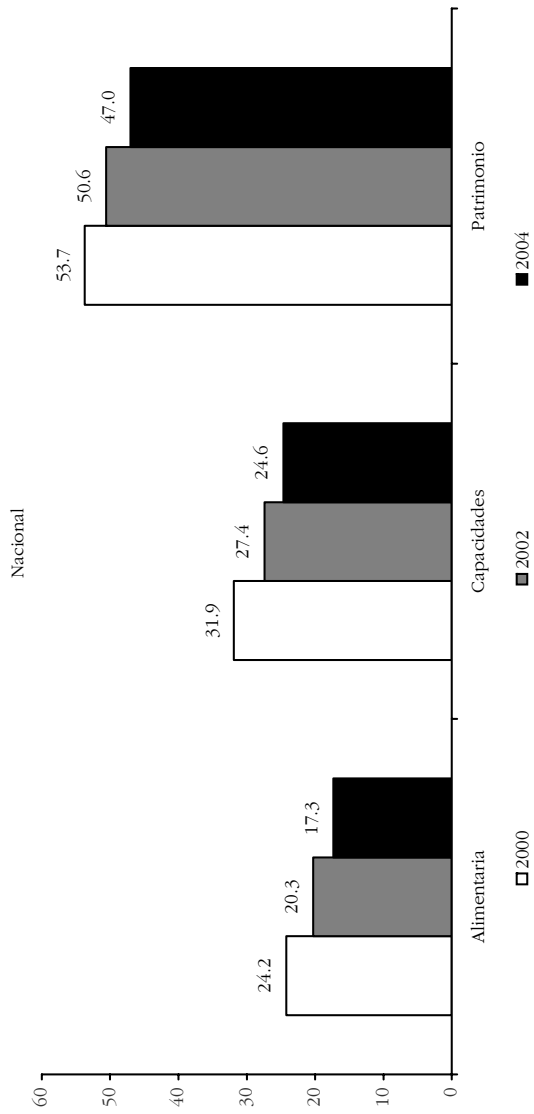
Las líneas de pobreza que se utilizaron para el cálculo muestran que en el medio urbano una familia de cinco personas requeriría aproximadamente de 7 500 pesos mensuales para no ser pobre. Una familia de cinco personas en las zonas rurales requeriría de más de cinco mil pesos al mes para no ser pobre. Estas cifras, a pesar de que están dadas en términos monetarios, consideran varias dimensiones de la pobreza, requerimientos alimenticios y requerimientos no alimenticios, pero a final de cuentas hay que tener un denominador común para presentar el corte entre quienes son pobres y quienes no lo son.

Los resultados de haber aplicado estas líneas de pobreza a la información que proporcionó el INEGI son los que ustedes ya conocen: hay una reducción en todos los tipos de pobreza. El gobierno federal, particularmente, se ha concentrado en la reducción de la pobreza alimentaria, pero aplica esta reducción de la pobreza a todos sus tipos.

Sin embargo, y esto es algo que no ha sido suficientemente enfatizado, el Comité de Medición de la Pobreza estableció que sólo algunos de estos resultados eran significativos estadísticamente, en particular los resultados de reducción de la pobreza en las zonas rurales; otros resultados no lo son, es decir, prácticamente no hay diferencia en las cifras y podría afirmarse que no hubo cambios en la pobreza.

Para la pobreza de patrimonio, que es la pobreza general, en el año 2000, 50.42% de ésta era rural y

Gráfica 1
Porcentaje de personas pobres



49,58% era urbana. Sin embargo ya se invirtieron las relaciones y ahora la pobreza es predominantemente urbana. No es que la pobreza urbana sea la más grave en intensidad, sino que en términos de población es la más numerosa, y esto es un cambio muy importante porque representa un nuevo reto para reducir la pobreza.

¿Cuáles son los alcances y las limitaciones de estas cifras? Hubo una discusión al interior del comité respecto a si los cambios metodológicos que se habían introducido en la encuesta de ingresos y gastos para el año 2004 invalidaban cualquier tipo de cálculo o comparación de la pobreza, y esta preocupación es importante porque el INEGI cambió su marco muestral, eso quiere decir que dedicó más recursos a tener representada la población pobre y también cambió algunas preguntas del cuestionario. Algunas preguntas en don-

Tabla 1
Composición de la pobreza por zonas

	<i>Rural</i>	<i>Urbana</i>
Alimentaria		
2000	68.40%	31.60%
2002	65.70%	34.30%
2004	59.90%	40.10%
Capacidades		
2000	61.32%	38.68%
2002	61.20%	38.80%
2004	54.60%	45.40%
Patrimonio		
2000	50.42%	49.58%
2002	48.50%	51.50%
2004	45.40%	54.60%

de había un solo rubro de ingresos, las subdividió para que las personas pudieran reportar el ingreso con mayor detalle. ¿Invalidaba esto la comparabilidad de las cifras? El INEGI hizo un estudio que presentó ante el comité en donde mostró que no había este problema. Se puede medir y comparar la pobreza en el tiempo sin estas dificultades. Hay otras cosas que no se pueden comparar, pero los niveles de pobreza sí.

No satisfechos con esto, algunos miembros del comité eliminaron todos aquellos rubros cuestionados de la encuesta de ingresos y gastos e hicieron nuevamente el cálculo de la pobreza solamente con aquellas variables que son estrictamente comparables y encontraron las mismas tendencias. Aun si eliminamos los rubros que el INEGI ya examinó y considera que no son problemáticos, pero estaban a discusión, se mantienen las tendencias de reducción de la pobreza.

El comité, cuando presentó los resultados anteriores, no explicó de dónde provenía esa reducción de la pobreza, pues no era su función. Sin embargo, algunos miembros del comité han comenzado a hacer algunos estudios que apuntan en la dirección de que ni la intervención del programa Oportunidades ni las remesas desempeñan un papel importante en los cambios de la pobreza registrados entre 2000 y 2004.

Esto no quiere decir que Oportunidades y las remesas no sean importantes. Lo que quiere decir es que los niveles de pobreza pueden estar siendo relativamente menores a los esperados por remesas y por Oportunidades, pero cuando vemos el cambio de un año a otro, no el nivel, sino el cambio de un año a otro, encontramos que la razón fundamental por la cual se ha reducido la pobreza es una transformación en las zonas rurales. Ésta consiste en la diversificación de la actividad eco-

nómica, en la pérdida de importancia de la agricultura y el comenzar a dedicarse a otro tipo de actividades de mayor productividad que han permitido un aumento fundamentalmente en los ingresos salariales.

Esto todavía requiere explicaciones adicionales, pero también relativiza algunas de las posiciones, sobre todo del gobierno federal respecto a la importancia de sus programas de combate a la pobreza.

Sin embargo, ha habido algunas confusiones respecto a lo que se puede interpretar de los resultados del comité. Una de ellas es que la Sedesol ha ignorado por completo al comité, pero otra interpretación es que esto es exactamente al contrario, que la Sedesol ha manipulado al comité.

En realidad esto se resuelve diciendo que el comité propone y no decide, por lo que la Sedesol no puede manipular al comité, pero sí puede decidir la aceptación, el rechazo o la modificación de sus propuestas.

Debo decir, sin embargo, que todo o prácticamente todo lo que ha recomendado el comité, de hecho todo lo que se recomendó en la última medición, fue aceptado por la Sedesol, incluyendo sugerencias metodológicas y de formato de cómo presentar ante la opinión pública estas cifras.

También se ha mencionado que se violó la ley y que la medición no es oficial. O es una o es la otra. En realidad no tenemos facultades para que se convierta en oficial lo que nosotros proponemos y, por lo tanto, no hay ninguna violación en ese sentido.

Por otra parte, hay deficiencias importantes en la Ley General de Desarrollo Social que, me permitiría decir, explican por qué la Sedesol se alegró cuando se aprobó la ley. Es una ley en donde no había participado directamente la Sedesol, pues no presentó una ini-

ciativa, además de que se aprobó por unanimidad y tiene que, efectivamente, adoptar la Sedesol para reglamentarla. El problema es que los puntos que quería colocar la Sedesol dentro de la ley se hicieron a través de la bancada del PAN, lo cual no quiere decir que la Sedesol no haya tenido algún tipo de injerencia, sino que ésta fue indirecta.

En segundo lugar, el hecho de que esta ley se aprobara por unanimidad significó un fuerte compromiso de las fracciones parlamentarias que se traduce en deficiencias de la misma. Los compromisos de tomar las aportaciones de cada una de las visiones y conjuntarlas es un ejercicio en donde hay cosas que quedan imprecisas.

Por ejemplo, no es verdad que se mencione en la ley que la pobreza debe ser medida por el Consejo Nacional de Evaluación. Se puede interpretar eso, pero la ley textualmente dice que solamente aporta criterios y lineamientos. Alguien puede interpretar, con justa razón, que eso conduce hasta el proceso mismo de medición, pero también habrá quien pueda interpretar que se detiene antes.

Por otra parte, en la Ley General de Desarrollo Social que regula el gasto social, no se definió el gasto social. Imagínense qué gravedad representa esto. Ahora, se puede recurrir a otro tipo de definición externa de gasto social, que no está en la ley, pero eso nuevamente genera disputas. Así, se tiene que tomar una definición que aparezca en algún tipo de clasificación administrativa o habrá que ensayar en el reglamento alguna.

Finalmente, ha habido también propuestas de que haya ajustes metodológicos razonables que nos darían mucha más pobreza de la que el gobierno menciona.

Bueno, el comité ha trabajado en esto y precisamente el libro que mencionaba Julio Boltvinik, *Los números que mueven al mundo: la medición de la pobreza en México*, hace los ejercicios que cuestionaron esta medición de la pobreza y encuentra que habría menos pobreza tomando esas recomendaciones.

Paso finalmente a estos dos elementos totalmente nuevos por discutirse en el comité: primero, el ingreso que corresponde a las personas pobres muestra una reducción, y, segundo, ha habido una mayor desigualdad dentro de la pobreza. Menor ingreso y mayor desigualdad para los que quedaron pobres significa un

Tabla 2
Ingreso medio y desigualdad del ingreso
de los pobres

	<i>Ingreso neto total promedio</i> <i>Pesos por persona al mes</i>		
	<i>2000</i>	<i>2002</i>	<i>2004</i>
Nacional			
Alimentaria	412.93	422.19	412.27
Capacidades	495.43	496.86	507.07
Patrimonio	736.69	750.53	771.36
Rural			
Alimentaria	345.97	350.95	339.03
Capacidades	386.71	400.82	398.48
Patrimonio	510.41	532.92	553.77
Urbana			
Alimentaria	557.86	554.23	525.19
Capacidades	667.81	644.89	641.09
Patrimonio	966.84	959.46	957.14

Fuente: Estimación propia con información de la ENIGH.
 Precios de agosto de 2004.

Tabla 3
Ingreso medio y desigualdad del ingreso
de los pobres

	<i>Coefficiente de variación</i>		
	<i>Por tipo de pobreza</i>		
	<i>2000</i>	<i>2002</i>	<i>2004</i>
Nacional			
Alimentaria	0.3986	0.4021	0.5925
Capacidades	0.4100	0.4074	0.5125
Patrimonio	0.4509	0.4677	0.4818
Rural			
Alimentaria	0.3479	0.3973	0.4045
Capacidades	0.3670	0.3948	0.4099
Patrimonio	0.4298	0.4422	0.4467
Urbana			
Alimentaria	0.3335	0.2510	0.6071
Capacidades	0.3123	0.2658	0.4559
Patrimonio	0.3367	0.3281	0.3750

Fuente: Estimación propia con información de la ENIGH.

aumento en la pobreza que tiene que ser confrontado con la reducción en el número de pobres. Si se combinan estos dos elementos, se obtiene que la pobreza que ha disminuido es la pobreza patrimonial, y muy poco, mucho menos de lo que se afirma en las cifras crudas del número de pobres.

Las otras clasificaciones de pobreza no presentan reducciones estadísticamente significativas. Entonces, se ha exagerado el logro de reducción de la pobreza por no considerar este tipo de información.

¿Qué se puede concluir de esto? Pues que hay ciertos retos para el futuro de las políticas públicas: primero, la pobreza que se ha erradicado hasta el momento es la que corresponde a los menos pobres, es decir, los

más pobres de los pobres todavía no reciben un empujón importante para superar la pobreza, sino los que estaban en la orillita de dejar de ser pobres. Ahora, la pobreza que falta por erradicar es la más difícil porque es más heterogénea. Hay más desigualdad entre los pobres y es más aguda.

Por lo tanto, se requiere dar seguimiento a esta situación en donde los más pobres de los pobres se han quedado retrasados. Concluiría diciendo que si se decide que lo mejor es “primero los pobres”, yo estaría de acuerdo con eso.

Criterios de aplicación de la justicia social

Francisco Sales Heredia

Cuando hablamos de justicia social es común referirnos a dos cuestiones en concreto:

1. Cómo deberíamos distribuir los recursos que provienen de la cooperación social, y
2. cómo comparamos a las personas entre sí.

Las respuestas a estas cuestiones pueden ser construidas desde una perspectiva teórica, histórica y de aplicación práctica. Es decir, dentro de nuestros principios constitucionales y las leyes que enmarcan nuestro esfuerzo en política a través del tiempo, hay variantes en las respuestas, variantes que podríamos llamar *ideológicas*. Las variantes parten de una percepción teórica de cómo entender la igualdad entre los hombres y cómo expresar esta idea en reglas prácticas, algo que podríamos llamar una interpretación de justicia social de los actores en una democracia liberal.

Explicaré, dentro del marco teórico de justicia, cuáles serían estas probables variantes.

Como puede apreciarse, realmente la cuestión regresa a los ciudadanos. En nuestras sociedades modernas y democráticas, necesitamos preguntarnos estrictamente sobre la justicia de las instituciones. Específicamente sobre las instituciones que administran y que distribuyen recursos comunes. Los recursos no necesariamente son económicos, también son derechos o bienestar, y estas preguntas o estas especificaciones de nuevo tienen cabida en el diseño de la política social.

Por ejemplo, en qué forma justificaremos a las instituciones que influyen profundamente en la distribución de recursos económicos y sociales de los individuos. ¿Cómo las justificamos? Hay tres variantes comunes:

- Justificamos a las instituciones si distribuyen igualitariamente, es decir, minimizando la distancia existente entre una persona y otra, siempre y cuando la persona haya sido responsable.
- También podemos justificarlas si distribuyen prioritariamente, es decir, dando prioridad a los que se encuentran en peores circunstancias, siempre y cuando garanticemos una tasa de ahorro que nos permita invertir en las generaciones futuras.
- De igual modo, podemos justificar una distribución si garantizamos la suficiencia de bienes seleccionados por la sociedad en conjunto, después de un pacto social.

Éstas son versiones simplificadas de lo que proponen los teóricos y es posible detectar que los principios de distribución son reconocibles en el espectro ideológico en nuestro país, y no sólo en él.

Ahora bien, si sabemos cómo distribuir, la pregunta qué distribuir también es muy importante. Éstas son las

tres formas más usuales de interpretar la comparación interpersonal: la primera es el *bienestar*. El bienestar realmente se enfoca en la calidad de vida. Incluye multiplicidad de índices, pero trata de resolver una idea clara de satisfacción de las preferencias de los individuos. La segunda son los *bienes primarios*, que es la respuesta que da John Rawls, filósofo político estadounidense. Rawls se enfoca en bienes específicos y le da un orden estricto a estos bienes. Es decir, primero las libertades, las oportunidades ocupacionales, después el ingreso, la riqueza y, finalmente, las bases del respeto a uno mismo. Este orden tendría que ser estricto, es decir, un Estado debería preocuparse primero por las libertades, según Rawls. La tercera es las *capacidades*, que es la forma en que el gobierno del presidente Fox considera apropiado comparar a las personas. La idea es incidir en las capacidades y habilidades de las personas para garantizar que puedan ejercer su libertad responsablemente.

Ahora bien, para ilustrar este argumento, obsérvense las siguientes distribuciones, dividiendo en tres grupos a la sociedad. Supongamos que distribuimos dinero.

(d1)	50, 180, 270,	[= 500]	(Principio de agregación pura)
(d2)	75, 150, 250,	[= 475]	(Principio de suficiencia)
(d3)	100, 100, 100,	[= 300]	(Principio de igualdad)
(d4)	120, 140, 180,	[= 440]	(Principio de diferencia rawlsiano)

La distribución (a) se refiere a una distribución que le preocupa más el agregado de riqueza final. El principio de agregación pura busca que la riqueza aumente, que el pastel crezca y no se preocupa mucho en la distribución entre los grupos.

El principio de suficiencia, (b), por el contrario, diría: vamos a marcar una línea estricta, por ejemplo la línea de pobreza alimentaria, y tratar de minimizar el número de las personas que estén bajo esta línea, pero más del mínimo no es importante.

El principio de igualdad, (c), en este caso muy estricto, propone una distribución idéntica para todos. Ahora bien, por qué la suma es tan baja. La suma es de 300, cuando el máximo es de 500. La idea la propone Rawls; él argumenta que una distribución de este tipo es ineficiente pues muchas personas no querrían trabajar más por el mismo salario, por ende la riqueza disminuye y queda menos por repartir.

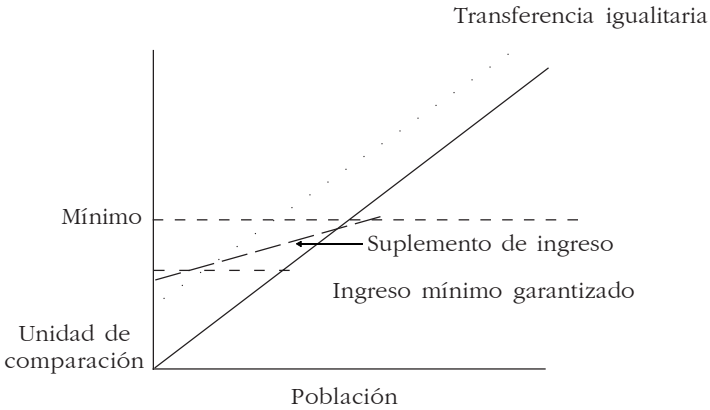
Por último, el principio de justicia rawlsiano, (d), hablaría de que el grupo más desaventajado tendría que tener un mínimo alto.

En la discusión política tenemos problemas acerca de cuál es la guía a seguir. La propuesta rawlsiana es muy famosa porque otorga una guía específica donde no podemos intercambiar, por ejemplo, bienestar por libertades. Sin embargo se mantienen las desigualdades aunque se cierran las distancias entre grupo.

Hay fuentes de desigualdad y éstas para Rawls pueden surgir por dos razones: por nuestra estructura social o por los talentos naturales. Es decir, por las condiciones sociales de las personas (dónde nacen, cómo viven) o por sus diversos talentos (qué tan bien corre o piensa).

Rawls propone que tratemos de eliminar las desigualdades provenientes de la estructura social, mas no las que provengan de la suerte natural. Cree en que como los talentosos pueden producir un cambio relevante en la riqueza de la sociedad, deben ser incentivados a desarrollar sus talentos, y si eso produjera desigualdades

Gráfica 1



económicas, entonces sí habría que dar prioridad a los que se encuentran en peores circunstancias.

Consideremos la Gráfica 1 que arriba presentamos. Si establecemos una distribución original, en este caso la línea que parte del origen, tendríamos varias posibles políticas distributivas que responderían a nuestras diversas percepciones de la justicia social.

El ingreso mínimo garantizado da prioridad a los que se encuentran en peores circunstancias, conforme a nuestra unidad de comparación. El suplemento de ingreso se distribuye en proporción a las necesidades, dando prioridad en orden decreciente de acuerdo con nuestro mínimo social. La distribución igualitaria proporciona lo mismo a todos, sin importar cuánto tiene cada uno.

Como podemos apreciar a partir de estos ejemplos, en política y en la toma de decisiones distributivas requerimos claridad en la definición de los principios distributivos de justicia social. Tal claridad puede realmente devolver a los ciudadanos un papel de actores

en la política. Es decir, los ciudadanos pueden apelar a sus preferencias de justicia dentro de un esquema permitido por la ley, dejando de ser sujetos pasivos de la política.

Ley General de Desarrollo Social

Julio Boltvinik Kalinka

Empezaré por ponerlos al tanto de un procedimiento judicial en el cual están involucrados los tres poderes de la Unión. El Poder Legislativo, a través de la Cámara de Diputados, interpuso una controversia constitucional contra el Poder Ejecutivo en la Suprema Corte de Justicia.

Entonces, el Poder Judicial está decidiendo una controversia entre los otros dos poderes de la Unión. El tema: el Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social. ¿Por qué? Porque este reglamento no es, en rigor, de la Ley General de Desarrollo Social, sino de lo que ha venido haciendo la Secretaría de Desarrollo Social. Al menos así se dice en los argumentos de la controversia.

La Sedesol, por medio del reglamento, en opinión de los abogados, ha legitimado la práctica en la que ha incurrido durante todo este sexenio. Antes de la publicación y entrada en vigor de la Ley General de Desarrollo Social, esto podría valerse, pero desde el momento en que entra en vigor, las prácticas que hubiesen esta-

do en contrasentido de esa ley, tendrían que haber sido modificadas por la Sedesol; sin embargo no lo hizo, pero sí saca el reglamento en un intento, a través de éste, de hacer legítimas las prácticas que han venido realizando.

La controversia pide a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que declare la invalidez constitucional de 31 artículos del reglamento. La mayoría de ellos refiere al tema de las reglas de la participación social, aunque también hay artículos puntuales muy importantes, que son en los que me voy a concentrar en mi explicación.

Retomaré el más fácil, aprovechando que está aquí en la mesa un miembro de lo que fue el Comité Técnico de Medición de la Pobreza, el cual, si todavía existe, estará violando la Ley.

La Secretaría de Desarrollo Social, muy atinadamente, constituyó un comité, digamos, externo, con gente de la Academia, para asesorarla en materia de medición de la pobreza a finales de 2001 o principios de 2002. Como no había ninguna ley que se lo impidiera, es decir, era totalmente legítimo su actuar, se pusieron a medir la pobreza mediante la definición de un método propio. Los resultados, según sus cuentas alegres, indican que bajó la pobreza en el país.

Sin embargo, posteriormente apareció –consensada por todos los partidos políticos y por la propia Sedesol, la Ley General de Desarrollo Social que dice, entre otras cosas, que las normas de cómo se define y mide la pobreza las determina el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

No obstante, y a pesar de esto, el comité técnico siguió funcionando y la Sedesol continuó midiendo la pobreza a través de este comité o directamente, esto

cambiaba de un año a otro: a veces quien daba la cara y decía que había hecho la medición de la pobreza era la Sedesol, y otras veces decían que era el comité técnico; en fin, es una historia complicada.

El hecho es que en el reglamento de la ley tenían que decir algo sobre la medición de la pobreza. Están reglamentando una ley que dice que es el consejo técnico el que mide la pobreza. A pesar de eso, a pesar de que se trata del reglamento de esa ley, el reglamento dice –tratando de hacer un juego de palabras engañoso– que quien identifica a las personas pobres es la Sedesol y que para hacer esa identificación se basa en los datos que el INEGI produce.

Exactamente lo contrario de lo que dice la Ley General de Desarrollo Social, que, como ya vimos, le atribuye esta facultad al Consejo Nacional de Evaluación. Entonces, ¿qué están haciendo? Están tratando, en el reglamento, de legitimar la práctica de la medición de la pobreza; por tanto, desde el 20 de enero del 2004 violan sistemáticamente la ley.

Éste es sólo un ejemplo, pero no deja de ser importante. Lo mismo pasa en cuanto a la evaluación. La evaluación de los programas sociales está asignada en la ley al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, sin embargo el reglamento inventa la figura de las autoevaluaciones y de las evaluaciones contratadas por la Sedesol con organismos independientes.

Esto es otra vez lo mismo. Es lo que ha hecho la Secretaría de Desarrollo Social, y estaba muy bien que lo hiciera antes de que apareciera la ley, pero una vez que ésta aparece, ya no debe hacerlo.

La ley dice que la evaluación de la política de desarrollo, según el artículo 72, estará a cargo del Consejo

Nacional de Evaluación, y la puede hacer directamente o puede contratar organismos independientes del ejecutor del programa, dejando clarísimo que el ejecutor no puede contratar las evaluaciones.

Entonces, otra vez se intenta legitimar la práctica de la Sedesol a través del reglamento —es muy extraño todo, porque a este recinto vino Josefina Vázquez Mota y estaba eufórica, incluso más que los diputados y diputadas, el día que por unanimidad se aprobó la Ley General de Desarrollo Social; a las pocas semanas ocurrió lo mismo en el Senado.

¿Por qué están tan contentos con una ley que les prohíbe hacer lo que están haciendo y por qué a pesar de haber entrado ésta en vigor siguen llevando a cabo las mismas prácticas que, evidentemente, son contra la ley, y luego aprueban un reglamento en un intento de legitimar lo que han venido haciendo y nos obligan a irnos a controversia constitucional? Déjenme decirles que no es la primera vez que esto pasa.

Cuando se aprobó el decreto que regula al Consejo Nacional de Evaluación, la Junta de Coordinación Política acordó que la Cámara se fuera a controversia constitucional, pero antes de que se firmaran los oficios para presentarlo al Pleno y que éste ratificara este acuerdo de la Junta, intervinieron unas llamadas telefónicas de última hora entre, obviamente, Josefina Vázquez Mota y Emilio Chuayffet, y entonces... sí reformamos el decreto, y la Sedesol se comprometió a publicar esas reformas.

Así, la Cámara se abstuvo de irse a controversia constitucional, pero es la misma historia: en el decreto se quería quitar la función de evaluación al Consejo Nacional de Evaluación y dejar que fueran las dependencias las que siguieran contratando. Es el intento, a

través de los actos reglamentarios de la ley, de legitimar una práctica que es contraria a lo que estipula la misma ley.

Y termino con el tercer ejemplo, que es el más grave de todos. El artículo 15 del reglamento dice –palabras más, palabras menos– que *todos los programas* sociales deben ser focalizados hacia la población en situación de pobreza, marginación o vulnerabilidad; es decir, convierte la focalización –el direccionamiento de las políticas– sólo hacia los pobres en el modelo social único.

Está muy claro, el artículo es tajante porque dice “todos los programas”; está redactado de una manera muy complicada, pero en realidad quiere decir que *todos los programas* sociales deben hacer eso.

Sin embargo, si eso dijera la ley, nosotros nunca habiéramos llegado a consenso aquí en la Cámara, porque el PRD está contra la focalización y el PRI a favor de ella, aunque en ciertos casos, porque también apoya programas no focalizados; en pocas palabras, no hubiera habido consenso ni en la Cámara de Diputados ni en la Cámara de Senadores si eso dijese la ley. La ley, al contrario, sobre todo en los primeros artículos, se refiere a los derechos sociales, a garantizar la efectividad de los derechos sociales; efectivamente, en el artículo 8º, la faculta para hacer programas dirigidos hacia los pobres extremos; pero después se aclara, en artículos sucesivos, que ésas son sólo algunas de las vertientes.

Por ejemplo, el artículo 14 habla de cinco vertientes de la política de desarrollo social y sólo la primera gira en torno a la superación de la pobreza. Hay una vertiente de seguridad social, una de desarrollo regional. ¡Por Dios! ¿Cómo pueden ser programas de desarrollo regional si están dirigidos exclusivamente a la población en pobreza extrema?

Las reglas de operación de los programas –ahora, con motivo de la controversia las revisamos todas: todas las reglas de operación de todos los programas de la Sedesol– dicen que estos deben estar dirigidos de manera exclusiva a la población en situación de pobreza extrema.

Es decir, la práctica de la Sedesol fue, desde el principio de este gobierno, dirigir todos los programas a la población en situación de pobreza extrema. Sin embargo, la ley dice que debe haber pluralidad de modelos sociales, que no se puede dirigir todo a un solo programa.

Entonces, la Sedesol hace caso omiso a esto y sigue poniendo en operación programas que no se pueden focalizar, como Hábitat, como Fonart, que está dirigido a los artesanos.

Las reglas de operación dicen esto: “Es la población en situación de pobreza extrema”. Y luego ponen un parrafito arriba del párrafo de población objetivo en donde dicen: “Lo que pasa es que los artesanos viven en todo tipo de localidades, viven en localidades turísticas, viven en ciudades grandes”.

Entonces, no coinciden necesariamente con las localidades marginadas, y dan la excusa de por qué no se puede focalizar; pero el parrafito del machote ahí está y les causa problemas a los evaluadores porque es de machote el contenido de las reglas de operación y es también de machote el guión de las evaluaciones de los programas sociales. En ambos está esta insistencia, en la focalización, en el direccionamiento, en todos los programas sociales.

Después le piden a los evaluadores de Fonart que evalúen si está bien focalizado a los pobres extremos y los pobres evaluadores dicen: “No está, pero no se

puede hacer nada. Pedimos a la Sedesol que cambie el criterio”.

Y en Hábitat la historia es similar: en el artículo 15 del reglamento se intentó legitimar una práctica de focalización a ultranza, que es totalmente contraria al espíritu y a la letra de la Ley General de Desarrollo Social, y ésa es otra de las razones por la cual la Cámara de Diputados se va a controversia constitucional.

Es muy triste que el abogado venga aquí y nos diga que qué bueno que viene a esta casa, en donde aprobamos por unanimidad la Ley General de Desarrollo Social, y no diga siquiera que estamos en controversia; porque parece ser que hay visiones de la ley muy diferentes entre la Secretaría de Desarrollo Social y la mayoría de esta Cámara.

Está muy claro, el PAN votó en contra de la controversia constitucional en el Pleno; con todo derecho subió la presidenta a argumentar en contra, pero la regla de la mayoría manda, y la mayoría opina que el reglamento que refleja esta práctica de la Secretaría de Desarrollo Social está contradiciendo la ley.

¿Qué es lo que va a pasar? Si la Suprema Corte de Justicia de la Nación llegase a rechazar la controversia constitucional y da la razón a la Secretaría de Desarrollo Social, estaría en el fondo legislando, pues estaría invalidando la vigencia de la Ley General de Desarrollo Social; porque las contradicciones entre el reglamento y la ley son tan transparentes que no ofrecen ninguna duda, una dice una cosa y la otra dice en muchos casos, exactamente lo contrario.

Ahora, si le da la razón a la Cámara, entonces algunas cosas tienen que cambiar. La Secretaría de Desarrollo Social está preparando para este mayo o junio la salida de una nueva medición de la pobreza.

Uno pensaría que ya no lo podían hacer porque ya eligieron a los miembros del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, ya nombraron al secretario ejecutivo de la Comisión, del Consejo Nacional de Evaluación, pero parece que no han instalado el consejo. No hay ninguna explicación, al menos no se ha dado a la opinión pública de por qué no se ha instalado el consejo y por qué no está trabajando.

El dato que nos acaba de dar aquí en esta mesa Rodolfo de la Torre, de que sigue operando el comité técnico, me para los pelos de punta, porque quiere decir que en mayo o junio, o antes de las elecciones van a salir con nuevos datos; porque la Sedesol, desobedeciendo la determinación de esta soberanía, de esta Cámara de Diputados que le prohibió que en el presupuesto de 2005 incluyera 70 millones de pesos, le dio esta cantidad al INEGI, con la cual esta dependencia levantó una encuesta que seguramente estará lista muy pronto para ser procesada y se pueda hacer el *spot* mayor de decir: “2000, la pobreza era tanto; 2005, la pobreza es tanto”.

¿Medida cómo? Pues con el método del Comité Técnico de Medición de la Pobreza, en violación abierta a la ley, que dice que la medición de la pobreza se hace con ocho indicadores y no sólo con el de ingresos, como lo propone el citado comité.

Nuevos actores de la política social y el desarrollo

Mónica Tapia Álvarez

Alternativas y Capacidades A.C. es una organización de la sociedad civil especializada en política social. Aquí, partimos de que la política social debe ser una política *pública*, y no *gubernamental*. ¿Cuál es la diferencia? Hace algunas décadas prácticamente toda la política social se hacía desde el gobierno federal a través del Poder Ejecutivo, quien la diseñaba, implementaba y evaluaba. Sin embargo, en los últimos años hemos visto cómo esa política social ya no es campo privilegiado del gobierno federal, pues ahora interviene un número mayor de actores, como reflejo de la pluralidad que ahora vivimos. Es decir, en la actualidad hay otros actores que inciden, participan, implementan, diseñan, vigilan, evalúan y debaten la política social de nuestro país.

Para empezar, comentaré por qué es importante hablar de los nuevos actores; después, hablaré del contexto de la política social y de lo que ha sucedido con ella en las últimas décadas; finalmente, analizaré por qué son importantes estos actores y cuáles son los

desafíos y las problemáticas que enfrentan en la construcción real de una política pública.

En los años cuarenta y cincuenta, se construyeron los sistemas de seguridad social, educación y salud. Cuando hablo de “sistemas” me refiero al personal técnicamente capacitado para planear, contar con información, tener incluso mapas del territorio, disponer de recursos humanos y financieros y lograr la cobertura universal de los servicios. Estos sistemas se construyeron tratando de incorporar a más personas en su cobertura. Los sistemas crecieron en cobertura universal y en horizontalidad, pasando de la cobertura de educación primaria a la secundaria, media y superior, por ejemplo. Lo mismo en salud, pues se buscaba un acceso universal a la salud de primer nivel (clínicas comunitarias, con médicos generales) y, posteriormente, acceso a hospitales generales, donde se atendieran enfermedades complejas, hasta llegar a la atención médica de especialidades o a los institutos nacionales de salud.

En retrospectiva, vemos que gracias a estos sistemas y a la puesta en práctica de estas políticas, el perfil de la sociedad mexicana cambió radicalmente; se volvió alfabetizada, con un nivel de salud y, sobre todo, una esperanza de vida superior. Las tasas de mortalidad materna e infantil, así como la desnutrición infantil son indicadores sociales que década tras década han registrado grandes avances. Podemos decir que estos sistemas tuvieron su impacto, sobre todo, en términos de cobertura, aunque en términos de la calidad y de la equidad quedan aún múltiples pendientes. La cobertura de educación primaria no es tan importante en este sentido, sino que los niños realmente aprendan, tengan suficiencia en las habilidades de lecto-escritura, matemáticas, etcétera. El reto es, más que extender los

sistemas, mejorar las capacidades y la eficiencia, por ejemplo, en cuestiones pedagógicas y preparación de los maestros; en ese sentido, el énfasis ha cambiado de la cobertura hacia la calidad y la equidad.

En términos de la equidad, se trata de menores coberturas y calidad de manera diferenciada por regiones o grupos étnicos. Todos los indicadores sociales, si se diferencian entre grupos indígenas y no indígenas, son menores para los primeros. Así, el reto de la equidad está en cubrir los rezagos que padecemos. En el sureste, las tasas de analfabetismo de mujeres indígenas demuestran brechas realmente alarmantes cuando se las compara con tasas de analfabetismo en el Distrito Federal, de población urbana, no indígenas, hombres, etcétera.

Es importante destacar también que los sistemas nacionales, con sus respectivas burocracias y planeación, actuaban dentro del gobierno federal y diseñaban en ese sentido políticas generalmente homogéneas que se aplicaban por igual en todo territorio. Por sólo citar un ejemplo extremo, la proyección y construcción de las escuelas a lo largo del territorio nacional se hacía prácticamente bajo un mismo modelo, sin importar condiciones climáticas, recursos y costumbres locales, en Chiapas o en Sonora.

En seguridad social sucedió lo mismo: se aplicaron políticas nacionales homogéneas, reproduciendo las propias desigualdades que en teoría el sistema tenía que atacar. Las personas que contaban con un empleo en el sector formal, tenían cobertura de salud y prestaciones. Aunque también entre los propios contribuyentes al sistema de seguridad social había diferencias, pues algunos sectores pagaban menos que otros u obtenían coberturas adicionales. Los clásicos ejemplos pue-

den verse en la industria petrolera, la eléctrica, la electromecánica, etcétera. En sectores poco movilizados, con poca capacidad de presión política, no sólo son bajos los niveles de cobertura sino también los beneficios que recibían del sistema.

Otra característica de las políticas sociales de esos años era que se evaluaban poco, es decir, había poca preocupación por el impacto. No se contaba con la información de qué sucedía con los recursos aplicados por el gobierno federal y tampoco existía una demanda por la rendición de cuentas y la transparencia de este manejo de los recursos públicos.

Sin embargo, todo este panorama cambió sustancialmente desde la década de los ochenta y noventa. Por un lado, hemos vivido procesos de desconcentración y descentralización que han llevado a que los gobiernos estatales y municipales asuman un papel más importante en la política social. Sólo con observar los sistemas de salud o educativo actuales se advierte que ahora se toman muchas decisiones y la capacidad de gestión tiene su énfasis en el ámbito estatal. Se comienza a aplicar la estrategia de focalización, entendida como un objetivo, con un criterio de selección que discrimina a otros grupos, que los saca de la cobertura, frente a los procesos de universalidad o de políticas universales, donde no importa, no existen esos criterios, o se aplican y se dan los beneficios por igual. Esto llevó a que se contara con una política específicamente diseñada para el combate de la pobreza, que en ocasiones tiende a confundirse con el único objetivo de la política social. Finalmente, surge también con gran fuerza una *oferta privada* de servicios sociales, sea para grupos de altos ingresos o para grupos de escasos recursos, que generalmente no cuentan con

cobertura de seguridad social. En este sentido, hay nuevos actores sociales, como las ONG, proveyendo estos servicios.

De manera más reciente, encontramos una nueva tendencia, que se convierte en los puntos donde la política social y el crecimiento económico se tocan. La primera es la dimensión del desarrollo regional, pues se revalora que los entornos cercanos son factores clave para proveer de oportunidades de empleo, servicios y acumulación de activos para los grupos más pobres. Así, se ve que la pobreza no sólo se combate con focalización y programas compensatorios, sino que los servicios de salud y educación, así como las oportunidades de empleo y generación de ingresos, son fundamentales.

En la política de combate a la pobreza se ha avanzado mucho en lo que se podría llamar “las puertas de entrada”, es decir, los criterios y procesos de selección de beneficiarios, los padrones y los mecanismos para depurar estos padrones. Sin embargo, aún falta trabajar con mayor claridad sobre cuáles serían las “puertas de salida”, es decir, cómo salen las personas de la pobreza. Para esto se requiere mucho más que programas gubernamentales y transferencias de fondos. El desarrollo local –económico y político– debe también estar orientado hacia propiciar entornos mucho más amigables para la salida de la pobreza, pues el objetivo final es tener una clase media sólida. No se trata solamente de tener personas por arriba de la línea de pobreza, gracias a los apoyos y las transferencias gubernamentales. Se trata de que estas personas puedan encontrar empleo, generar ingresos, contar con un patrimonio, lo cual está fuera del alcance del gobierno y cae en las áreas de actuación del sector privado y del sector so-

cial. Para lograr esto, se necesitan, más bien, actores locales, actores del sector privado creando estas oportunidades, por ejemplo empleo no agrícola y de diversificación de la producción rural.

¿Dónde termina el papel del Estado y dónde comienza el del sector privado en la creación de estos procesos de desarrollo regional? Es difícil definir una línea clara. Lo que hemos aprendido de las experiencias internacionales es que los motores del crecimiento y desarrollo regional se basan en concertaciones público-privadas. Aquí es muy importante hablar también de los temas de competitividad local, pues la hipercompetencia global se refleja asimismo en lo local; o sea, estas grandes transnacionales finalmente son los competidores de las pequeñas empresas locales, de las microempresas, de las Pymes, etcétera, que pueden crear mucho más empleo.

Así, el reto de la competitividad también debe considerarse cuando se piensa en esquemas de desarrollo local. Son fundamentales los procesos de dotación de infraestructura, de disposición del financiamiento, de la ordenación del territorio, de la gestión y el manejo sustentable de los recursos naturales, de la seguridad y la administración de justicia. Se advierten, de esta forma, múltiples vínculos de lo que tradicionalmente se podría ver como política social y política de combate a la pobreza a diversas políticas sectoriales. Al final, se trata de integrar políticas económicas, que en específico incidan en lo local y que generen estas oportunidades de crecimiento local, que a su vez puedan servir como puertas de salida de la pobreza.

Ahora bien, sería importante dimensionar la participación de estos nuevos actores en la política social. He hablado ya del gobierno federal y de los gobiernos

estatales. Quisiera hablar ahora un poco de las empresas; actualmente estamos trabajando mucho con empresas y vemos la necesidad de trabajar aún más con ellas, en términos de asesoría, capacitación, mejores prácticas y diseño de políticas para que puedan tener un mayor impacto en los temas sociales. Recientemente se ha armado un directorio de programas de responsabilidad social y fundaciones corporativas. Al cuantificar los recursos disponibles en estos ámbitos, se encontró que existían alrededor de 1 400 millones de pesos destinados a programas de desarrollo social. Aunque obviamente no se puede comparar con todo el gasto social gubernamental, sí es una cifra comparable a los recursos públicos que el gobierno destina o hace disponible a organizaciones sociales.

Adicionalmente, habría que destacar el papel de la Academia, que repentinamente debe proveer servicios, información y conocimiento al gobierno, en forma de reportes, evaluaciones y consultoría. Pocas universidades y centros de investigación tienen realmente claro qué hacer con esta oportunidad que se les abre, pues no tienen la infraestructura para dedicarse a hacer consultoría, tener listos los productos en los tiempos que los necesita el gobierno, etc. Hay muchas tensiones entre las necesidades de publicar e investigar y de proveer estos servicios al gobierno.

Otro actor emergente son las fundaciones nacionales. Si vemos comparativamente con otros países, el sector filantrópico que destina y canaliza recursos privados en México es sumamente limitado; llegamos a estar debajo de países como Perú, Colombia y Brasil al respecto. Estas organizaciones intermediarias y canalizadoras de fondos se requieren también para movilizar recursos privados de la sociedad en general y de

las empresas, recursos financieros y humanos para fines públicos con carácter social. Éste es un sector muy incipiente que se hace necesario porque es la base de organizaciones comunitarias y organizaciones de la sociedad civil. Su diversificación consiste en vivir no sólo de fondos internacionales, que gradualmente están desapareciendo, ni sólo de fondos gubernamentales. Se busca, pues, involucrar a la sociedad por medio de estas instituciones. Las fundaciones o instituciones donantes, sobre todo las locales, pueden ayudar a nivel de diseño de la política social, así como al desarrollo regional.

Desde esta perspectiva debemos ver también las políticas actuales, pues incluso los programas federales requieren la participación de muchos más actores que solamente el gobierno federal. En la consulta y el diseño se establecen consejos consultivos y comisiones técnicas (como el de la medición de la pobreza, por ejemplo), donde se requieren actores fuertes, interlocutores técnicos, organizaciones representativas y personal especializado del Legislativo, que hablen el mismo idioma que el gobierno federal.

En los procesos de implementación, se observan muchas convocatorias, varios fondos públicos que necesitan de actores que realmente demanden esos fondos, que sean capaces de recibir estos fondos públicos y aplicarlos de manera efectiva según lo planeado y lo normado.

En cuanto al monitoreo y seguimiento, vemos la necesidad del blindaje electoral, para lo cual se necesitan grupos, organizaciones civiles y comunidades fuertes y capaces de denunciar, de combatir a la corrupción. No se puede pensar en que sea el propio gobierno quien establezca los candados y se cuide de no rom-

perlos, si no tenemos esa contraparte social que haga efectivos y utilice esos mecanismos.

Finalmente, en la evaluación se necesitan académicos e instituciones sólidas que entiendan las políticas públicas, sus alcances y sus impactos. Se demanda mucho personal de la Academia y de consultoría, que tenga también la suficiente capacidad técnica para procesar información, salir al campo a recolectar nueva información, sistematizarla e informar los resultados de manera creíble.

En esto es fundamental contar con un buen diseño institucional. Hoy hablamos de la Ley General de Desarrollo, que cuenta con elementos de esta perspectiva, buscando incorporar a representantes de la ciudadanía, Academia, gobiernos estatales y municipales y el Legislativo en estos procesos de diseño, implementación y evaluación. No obstante, parece que nos encontramos aquí en procesos de transición, donde apenas estamos creando estas instituciones y aún tenemos otras normatividades y leyes que responden a la concepción monolítica de elaboración de política social. Aún falta mucho por hacer para dejar institucionalizados –lo cual muchas veces quiere decir: sin margen para el manejo discrecional y unipersonal– los programas sociales a nivel de los estados y en las prácticas de la relación entre gobierno y organizaciones.

La Ley de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil intenta normar también este campo, pero en nuestra opinión –y después de terminar una investigación sobre cómo se ha construido el proceso de implementación de esta ley– su alcance es bastante limitado y aún se requiere mucho trabajo en torno a complementarla y homogeneizar otros marcos jurídicos, en particular el fiscal y los estatales.

Debemos entender que la política social no termina con el diseño de las leyes, los reglamentos, las políticas, la normatividad, las reglas de operación, los procedimientos y las prácticas. Está el importante punto de la implementación, y aquí es importante mencionar que la diversidad de actores participando en política social es ya una realidad. Tomando sólo en cuenta ejemplos de programas federales, encontramos actores de muy distintos cortes implementándolos. En algunos casos, como el Programa Oportunidades, los implementa directamente el gobierno federal, aunque existe el enlace municipal y muchas veces en la coordinación estatal intervienen estos dos niveles de gobierno.

El programa de microrregiones es implementado en coordinación, sobre todo, con gobiernos estatales. Hay algunos donde realmente se transfieren los fondos a otro nivel de gobierno, como es el caso de Hábitat; o sea, el gobierno federal tiene ciertos lineamientos y los fondos se transfieren para su aplicación al gobierno estatal o municipal. Finalmente, hay programas que resultan más bien en convocatorias, por ejemplo Opciones Productivas y Fondos de Coinversión Social, donde a las organizaciones, empresas y cooperativas es a quienes se les transfieren esos fondos y la implementación de la política consiste en la diversidad de proyectos puestos en práctica.

Con estos ejemplos podemos ver que la participación de actores en política social y la política social son una política pública (y no sólo gubernamental). Sin embargo, ¿cómo mantenemos lo público de las políticas públicas, porque cuando incorporamos siempre a nuevos actores acabamos, por ejemplo, dándole los fondos públicos a un partido o los funcionarios públicos terminan trabajando para un partido? ¿Cómo le qui-

tamos este carácter político de las políticas y los volvemos realmente públicos? Se requiere trabajar mucho en las burocracias, imprimirles un sentido de ética pública y desarrollar la autonomía de estas instancias públicas frente a las instancias políticas. No es decirles “no” a los partidos, sino simplemente definir muy claramente los límites de lo público frente a lo político y, en ese sentido, determinar quiénes son los beneficiarios, cómo se canalizan estos recursos, quiénes los canalizan, con qué criterios lo hacen. Es muy importante hacerlos públicos y transparentes.

En resumen, quisiera contestar a la pregunta de cómo pueden ayudar estos nuevos actores a la política social. Hay cuatro formas: 1. contribuyendo a mejorar el diseño de las políticas; 2. mejorando la gestión de los servicios públicos; 3. mejorando la independencia de las políticas (siendo vigilantes, con monitoreos, blindajes de los programas públicos, etcétera); y 4. incorporando a más actores a la política pública (filantropía, recursos privados, voluntariado, etcétera).

Me gustaría enfatizar la importancia de ver a las políticas como públicas en el sentido de que muchos más actores –y no solamente el gobierno– participan en su formulación, su implementación, su evaluación y en cómo mantener imparciales y públicas las contribuciones de estos actores en la política social.

Algunas consideraciones teóricas acerca de la relación entre pobreza y crecimiento económico

Hernando Zuleta González

Modelos de crecimiento

La perspectiva neoclásica

En principio, la teoría tradicional de crecimiento económico no está diseñada para analizar problemas de pobreza y distribución.¹ No obstante, la mayoría de los modelos en esta área comparte dos elementos relacionados con el problema de la distribución:

1. Suponen una función de producción Cobb-Douglas, es decir, suponen rendimiento decreciente en el capital y predicen que la distribución del ingreso entre trabajadores y capitalistas es constante.
2. Implican correlación positiva entre la parte del ingreso que se destina a remunerar el capital y

¹ Robert Solow, "A Contribution to the Theory of Economic Growth", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 7, núm. 1, febrero, 1956, pp. 65-94.

el nivel de ingreso de largo plazo. En efecto, entre mayor es la elasticidad del ingreso respecto al capital² mayor será la rentabilidad del ahorro y, por lo tanto, mayor el acervo de capital en el largo plazo. Ahora bien, dado que la elasticidad del ingreso respecto al capital es igual a la participación de este último en el ingreso, existe una relación positiva entre la parte del ingreso que se destina a remunerar el capital y el nivel de ingreso de largo plazo.

Las implicaciones respecto a la relación entre crecimiento, desigualdad y pobreza son directas: primero, el crecimiento debe ser mayor en las economías donde la participación del ingreso de los capitalistas es mayor; segundo, la participación del trabajo en el ingreso nacional es constante de manera que entre más crece la economía más crece el ingreso de los trabajadores; y tercero, todas las economías convergen a un estado estacionario, es decir, en el largo plazo no hay crecimiento y el nivel de ingreso de todas las regiones tiende a igualarse.

Crecimiento endógeno

El atractivo teórico del modelo de Solow resulta innegable, tanto por su sencillez como por la verosimilitud de los supuestos. Sin embargo, en la práctica el modelo de Solow es incapaz de explicar la mayor parte del crecimiento económico. Por este motivo, muchos de

² La elasticidad del ingreso respecto al capital es la proporción en la que cambia el ingreso al cambiar el capital en un punto porcentual.

los trabajos realizados en el área de crecimiento económico buscan explicar “el residuo de Solow”, esto es, la parte del crecimiento económico que no puede ser explicada por el modelo de Solow. Originalmente se utilizó el término *crecimiento exógeno* para referirse al crecimiento que no podía ser explicado por el modelo, es decir, que era exógeno al modelo. Así, los teóricos del crecimiento se limitaban a afirmar que cerca de 60% del crecimiento de las economías se explica por cambio tecnológico exógeno.

Para efectos cuantitativos y empíricos, los estudios del crecimiento económico imponían una tendencia creciente en la productividad para acercar las proyecciones del modelo a los datos observados. Kenneth Arrow, uno de los pioneros del hoy llamado “crecimiento endógeno” afirmó al respecto:

Desde una perspectiva cuantitativa y empírica, nos quedamos con que una de las variables explicativas del modelo es el tiempo. Ahora bien, por más necesaria que sea en la práctica, una tendencia temporal es una mera confesión de ignorancia y, lo que es peor desde un punto de vista práctico, no se trata de una variable de política económica.³

En respuesta a esta carencia del modelo de crecimiento neoclásico, Arrow introduce el concepto de *aprendizaje por la práctica*. El supuesto fundamental es que el conocimiento depende en gran medida de la experiencia. De este modo la productividad depende de la producción en periodos anteriores. El aporte de Arrow a la teoría del crecimiento económico relaja los

³ Kenneth J. Arrow, “The Economic Implications of Learning Doing”, *The Review of Economic Studies*, núm. 24, junio, 1962, pp. 155-173.

supuestos de productividad marginal decreciente y las condiciones de Inada y, por lo tanto, no predice convergencia en los niveles de ingreso per cápita.

A pesar de que el modelo de Arrow data de 1962, la ciencia económica sólo reconoce una “nueva teoría del crecimiento” a partir del artículo seminal de Romer.⁴ En este trabajo se mantienen los supuestos de productividad marginal decreciente y condiciones Inada a nivel de firmas, pero se supone que el acervo de capital agregado determina la productividad total de los factores. La idea central es que las firmas que aumentan su capital adquieren también experiencia y conocimientos. Dado que el conocimiento es un bien no rival, las demás firmas pueden hacer uso de éste e incrementar su productividad. De este modo, la productividad total de los factores depende del acervo de capital agregado y el progreso tecnológico (residuo de Solow) se explica por la acumulación de capital. Así, en el modelo de Romer, aunque cada firma enfrente una productividad marginal decreciente, a nivel agregado la productividad marginal del capital es constante o creciente por cuanto la productividad total de los factores aumenta al mismo ritmo que el capital agregado.

Giuseppe Bertola⁵ analiza la relación entre crecimiento y distribución desde la perspectiva de la nueva teoría del crecimiento. Considera una distribución entre capital y trabajo exógena y concluye que la tasa de crecimiento de la economía depende positivamente de la participación del capital en el ingreso. La renta-

⁴ Paul Romer, “Increasing Returns and Long-run Growth”, *Journal of Political Economy*, vol. 94, núm. 5, octubre, 1986, pp. 1002-1037.

⁵ Giuseppe Bertola, “Factor Shares and Savings in Endogenous Growth”, *The American Economic Review*, vol. 83, núm. 5, diciembre, 1993.

bilidad del capital y los incentivos para ahorrar dependen de la parte del ingreso que se destina a remunerar el capital. Así, entre más sesgada esté la distribución del ingreso a favor del capital (en contra del trabajo) mayor será la tasa de crecimiento. No obstante, dada la distribución del ingreso, el crecimiento de la economía se traduce en un crecimiento de los salarios. Así, el crecimiento económico ayuda a reducir la pobreza.

En un artículo posterior Bertola hace este mismo análisis en un contexto de agentes heterogéneos.⁶ En particular, hace el supuesto extremo de que los dueños del capital no trabajan y que los trabajadores no poseen capital. En este contexto la relación entre la participación del capital en el ingreso y la tasa de crecimiento se puede desvanecer. En efecto, si la propensión marginal a ahorrar de los trabajadores es más alta que la de los capitalistas, una redistribución del ingreso a favor de estos últimos reduce la tasa de ahorro y, por esta vía, el crecimiento económico. En el caso en que la propensión a ahorrar de los capitalistas es mayor, el resultado del modelo con agentes homogéneos se mantiene, es decir, existe una relación positiva entre la participación del capital en el ingreso y el crecimiento económico.

Estos trabajos llaman la atención sobre los efectos de la distribución del ingreso sobre el crecimiento económico y también sobre la relación entre tecnología, crecimiento y distribución. En efecto, si se supone una función de producción Cobb-Douglas, la parte del ingreso que se destina a remunerar el capital es igual a la elasticidad del ingreso respecto al capital de modo que, en modelos de agentes homogéneos, los países que

⁶ Giuseppe Bertola, "Factor shares in OLG models of growth", *European Economic Review*, vol. 40, núm. 8, 1996, pp. 1541-1560.

utilizan tecnologías más intensivas en capital crecerán más rápidamente.

Esto último implica que el cambio tecnológico sesgado o ahorrador de factores tiene efectos más variados que el cambio tecnológico neutral y surgen entonces nuevas preguntas: ¿qué incentivos tienen las firmas para implementar cambios tecnológicos ahorradores de trabajo? ¿Cuáles son los efectos dinámicos de este tipo de innovaciones?

Capital humano

Otro de los fundadores de la nueva teoría del crecimiento es Robert Lucas, quien, basándose en el trabajo de Uzawa,⁷ construyó un modelo de crecimiento endógeno. Lucas supone que la producción de bienes utiliza capital físico y capital humano como insumos.⁸ Asimismo, considera un sector productor de capital humano en el cual la función de producción es lineal y existe sólo un factor de producción: capital humano. Este supuesto se fundamenta en el hecho de que la educación es un sector muy intensivo en capital humano.

En el modelo Lucas-Uzawa los dos insumos son reproductibles y la elasticidad del ingreso respecto a los dos insumos es constante. La función de producción (Cobb-Douglas) tiene las siguientes características: *i*) rendimientos constantes a escala; es decir, al multiplicar cada uno de los factores por una constante X el producto

⁷ Hirofumi Uzawa, "Optimal Technical Change in an Aggregative Model of Economic Growth", *International Economic Review*, vol. 6, núm. 1, enero, 1965, pp. 18-31.

⁸ Véase Robert E. Lucas, "On the Mechanics of Economic Development", *Journal of Monetary Economics*, núm. 22, julio, 1988, pp. 3-42.

también se multiplica por esta constante X ; *ii*) dado el acervo de capital físico, la productividad marginal del capital humano es decreciente, y dado el acervo de capital humano, la productividad del capital físico es decreciente; y *iii*) los dos activos son complementarios en la función de producción; es decir, al aumentar el acervo de capital físico aumenta la productividad del capital humano y viceversa.

Tal vez el aporte más importante del modelo de Lucas es señalar al capital humano como el principal motor de crecimiento. Este hecho introduce un nuevo elemento en la relación entre pobreza y crecimiento: al aumentar el cubrimiento de la educación se incrementa el capital humano y, por consiguiente, el crecimiento económico. Asimismo, la educación permite que los individuos más pobres de la sociedad tengan acceso a mejores empleos y mayor remuneración. En otras palabras, la educación puede generar una relación negativa entre crecimiento y pobreza. Por supuesto, la relación entre crecimiento y desigualdad puede ser más compleja. Los siguientes ejemplos ilustran cómo puede aparecer una relación positiva entre crecimiento y desigualdad:

- Una economía donde el cubrimiento de la educación básica es cercano a cero puede tener una distribución equitativa pues todos los individuos son pobres. Al aumentar el cubrimiento de la educación al 10% de la población se estará generando simultáneamente crecimiento y desigualdad.
- Un aumento en el cubrimiento de la educación universitaria en un país donde la educación primaria no llega a toda la población genera aumentos en el crecimiento y deterioro en la distribución.

Un tema relacionado que ha cobrado gran relevancia en los últimos años es el cambio tecnológico sesgado hacia el conocimiento. Diversos estudios han documentado el incremento en la participación del ingreso de los trabajadores calificados.⁹ Al parecer este cambio en la distribución del ingreso se debe a que las nuevas tecnologías utilizan intensivamente trabajo calificado y muy poco trabajo no calificado. Así, el cambio tecnológico ha hecho, en muchos países, que aumente el retorno a la educación y, al tiempo, se deteriore la distribución del ingreso.

Como se anotó anteriormente, el cambio tecnológico sesgado o ahorrador de factores tiene efectos variados y nos lleva a plantear nuevas preguntas. La siguiente sección se ocupa de estos asuntos.

Cambio tecnológico sesgado

El progreso tecnológico ha sido entendido tradicionalmente como incrementos en la productividad total de los factores, es decir, cambio tecnológico neutral. Sin embargo, algunos autores han considerado modelos donde la intensidad con la que se usan los factores es endógena.¹⁰ La idea fundamental es que las innovacio-

⁹ Per Krusell, Lee Ohanian, José Víctor Ríos-Rull y Giovanni Violante, "Capital-Skill Complementarity and Inequality: A Macroeconomic Analysis", *Econometrica*, vol. 68, núm. 5, septiembre, 2000, pp. 1029-1053, y Daron Acemoglu, "Directed Technical Change", *Review of Economic Studies*, vol. 69, núm. 4, octubre, 2002, pp. 781-809.

¹⁰ Charles Kennedy, "Induced Bias in Innovation and the Theory of Distribution", *Economic Journal*, vol. 74, núm. 295, septiembre, 1964, pp. 541-547; Joseph Zeira, "Workers, Machines and Economic Growth", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 113, núm. 4, noviembre, 1998, pp. 1091-1117; Daron Acemoglu, "Directed Technical...", *op. cit.*; Gary D. Hansen y Edward C. Prescott, "Malthus to Solow",

nes muchas veces son ahorradoras de factores. Por ejemplo, el cambio de la pala al tractor en la agricultura redujo la necesidad de trabajo. Uno de los principales resultados de estos trabajos es que las firmas tratan de utilizar más intensivamente los factores abundantes y menos intensivamente los factores escasos. Este resultado implica que las economías más ricas suelen utilizar tecnologías intensivas en factores reproducibles, esto es, factores que se pueden acumular, capital físico y capital humano. Análogamente, en las economías más pobres se utilizarán tecnologías más intensivas en factores no reproducibles, esto es, factores que no se pueden acumular como el trabajo básico o no calificado.

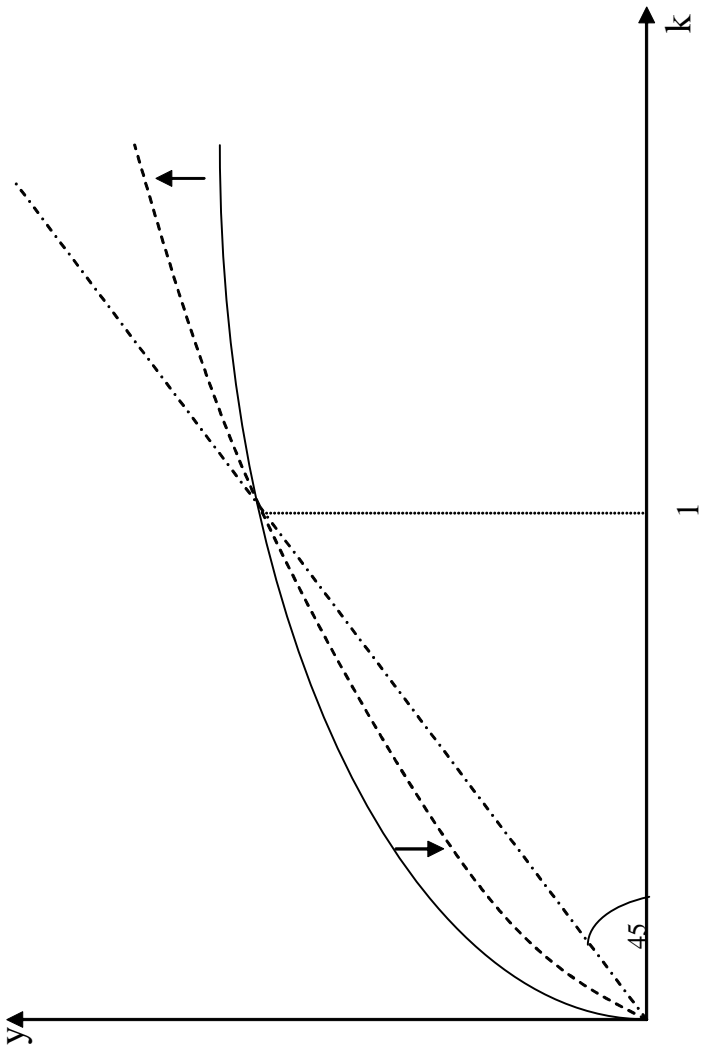
Otro resultado interesante de este tipo de modelos es “la trampa de pobreza”.¹¹ Dado que los países pobres son escasos en factores reproducibles, los empresarios en estas economías no tienen incentivos para adoptar tecnologías intensivas en capital. Asimismo, cuando la tecnología no utiliza intensivamente el capital, la rentabilidad de la inversión es baja y no hay incentivos para ahorrar. De este modo, dado que el capital es escaso no hay innovaciones, y dado que la tecnología no es intensiva en factores acumulables no hay incentivos para ahorrar e incrementar el *stock* de capital.

La Gráfica 1 ayuda a entender la razón por la cual en las economías pobres no hay incentivos para el cambio tecnológico ahorrador de trabajo básico. En el eje

American Economic Review, 2002, vol. 92, septiembre, 2002, pp. 1205-1217; Michele Boldrin y David K. Levine, “Factor Saving Innovation,” *Journal of Economic Theory*, vol. 105, núm. 1, 2002; Hernando Zuleta, “Essays on Factor Saving Innovations”, tesis para optar por el grado de doctor, Universidad de Pompeu Fabra, 2003.

¹¹ Boldrin y Levine, “Factor Saving...”, *op. cit.*; Zuleta, *Essays on Factor...*, *op. cit.*; o Zuleta, “Essays on Factor Saving...”, *op. cit.*

Gráfica 1



vertical está el producto por trabajador y en el eje horizontal está el capital por trabajador. Las dos curvas gruesas son dos funciones de producción con diferente intensidad en el uso de los factores. El cambio tecnológico sesgado aumenta la productividad de un factor y reduce la productividad del otro. Siguiendo con el ejemplo del tractor, la adopción de la nueva máquina hace inútil la labor de algunos trabajadores y aumenta el retorno del capital. Por este motivo, estas innovaciones aumentan el producto en las economías abundantes en capital, es decir, cuando la relación capital-trabajo es mayor que uno. No obstante, si el capital es escaso y el trabajo es abundante un cambio tecnológico de estas características reduce el producto puesto que se está reduciendo la productividad del factor abundante.

Los modelos de cambio tecnológico sesgado también tienen implicaciones interesantes respecto a la relación entre crecimiento económico y distribución del ingreso entre capital y trabajo. El cambio tecnológico sesgado hace que la participación del ingreso de los factores reproducibles (capital físico y capital humano) crezca conforme las economías se desarrollan.¹² Consiguientemente, en las economías pobres la participación de los factores no reproducibles debe ser mayor que en los países ricos.¹³

¹² Un resultado menor de este tipo de modelos tiene que ver con los efectos de escala propios de los modelos al estilo Romer. Si se cambia el supuesto de la función de producción Cobb-Douglas y se utiliza una función que incorpore el hecho de que la elasticidad del ingreso respecto al capital depende de la abundancia relativa de este factor, el tamaño del efecto escala dependerá del nivel de desarrollo de las economías. Así, las economías más ricas presentarán efectos de escala pero las más pobres no. Véase Hernando Zuleta, "A Note on Scale Effects", *Review of Economic Dynamics*, vol. 7, núm. 1, 2004.

¹³ Zuleta, *Essays on Factor...*, *op. cit.*

En un contexto de agentes heterogéneos, los modelos de cambio tecnológico sesgado generan nuevos resultados. En particular, si se supone que la tecnología es escogida por los dueños del capital, éstos tratarán de maximizar su ingreso y no el ingreso agregado. Así, es posible que la tecnología escogida sea más intensiva en capital que la tecnología óptima. Asimismo, los aumentos en la intensidad con la que se utiliza el capital pueden reducir el ingreso total de los trabajadores, lo cual puede llevar a una reducción en la tasa de ahorro agregada y, por consiguiente, a una desaceleración del crecimiento económico.¹⁴

Síntesis

A pesar de las diferencias existentes entre los distintos modelos de crecimiento es posible extraer de ellos algunas conclusiones gruesas. Las lecciones que nos dejan los modelos de crecimiento pueden resumirse en cuatro puntos fundamentales:

1. Entre menos equitativa sea la distribución entre capitalistas y trabajadores mayor será el crecimiento.
2. Desde la perspectiva tradicional, dada la distribución del ingreso entre capitalistas y trabajadores, el crecimiento económico ayuda a reducir la pobreza.
3. Las innovaciones sesgadas pueden aumentar el crecimiento económico, concentrar el ingreso e incrementar la pobreza al mismo tiempo.

¹⁴ *Idem.*

4. La acumulación de capital humano genera crecimiento económico y ayuda a reducir la desigualdad.

Hasta ahora se ha seguido un análisis positivo de las interacciones entre crecimiento, desigualdad y pobreza. El siguiente paso es tratar de responder qué puede hacer un gobierno que quiera estimular el crecimiento económico, mejorar la distribución del ingreso y reducir la pobreza.

Sector público, crecimiento, desigualdad y pobreza

Un gobierno puede afectar el desempeño de una economía de múltiples formas. En aras de la brevedad, las siguientes líneas hacen referencia a la estructura tributaria y al destino del gasto público.

Impuesto al ingreso

Dado que la estructura tributaria afecta la remuneración de diferentes actividades, también afecta los incentivos de los agentes económicos. En este sentido, las tasas progresivas de impuesto al ingreso son un incentivo perverso en la medida en que castigan el esfuerzo productivo. Asimismo, al reducir el retorno al capital afecta negativamente la tasa de ahorro.

La dispersión salarial y los incentivos para la capacitación son un buen ejemplo de este fenómeno: los salarios dependen de la productividad de los trabajadores, esto es, trabajadores más productivos gozan, en general, de salarios mayores. Este hecho constituye un incentivo para la capacitación. Los individuos de una

economía donde la dispersión salarial es alta tratarán de tener altos niveles de educación y habilidades especiales en su campo de trabajo para conseguir salarios elevados. En otras palabras, entre mayor es la dispersión salarial mayor es el costo de no capacitarse. Por supuesto, la productividad agregada de la economía depende de la productividad de los individuos que trabajan en ella. Por este motivo disminuir la dispersión salarial a través de impuestos al ingreso puede tener costos en términos de crecimiento económico.

Impuestos indirectos

Los impuestos indirectos que distorsionan en contra del consumo presente y no de las actividades productivas tienen costos en términos distributivos. El IVA, por ejemplo, lo paga toda la población por igual. Sin embargo, un individuo pobre destina la mayor parte de su ingreso al consumo. Un individuo rico destina una menor parte de su ingreso al consumo. Así, el pago de impuestos como proporción del ingreso será mayor para los pobres que para los ricos.

En resumen, los impuestos al ingreso pueden ayudar a hacer que la distribución sea más equitativa pero reducen el crecimiento económico. Los impuestos indirectos no tienen efectos nocivos sobre el crecimiento pero son regresivos.

Gasto público

La literatura empírica acerca del crecimiento económico permite identificar determinantes de largo plazo del

desarrollo.¹⁵ Entre éstos se destaca el capital humano, en general, y el cubrimiento de la educación básica, en particular. Por supuesto, el gobierno puede desempeñar un papel importante en la universalización de la educación básica y de este modo contribuir al crecimiento económico. Del mismo modo, existe evidencia abundante acerca del efecto que tiene la educación sobre la pobreza. Así, una adecuada canalización del gasto público que permita elevar el cubrimiento de la educación básica genera incrementos en el crecimiento y reducciones en los niveles de pobreza.

Además del gasto en educación, otro tipo de esfuerzos puede arrojar buenos resultados en cuanto a crecimiento y pobreza, por ejemplo, programas para reducir la desnutrición infantil. No obstante, gran parte de los programas diseñados para estimular el crecimiento no tienen efectos directos sobre la pobreza (infraestructura e investigación, por ejemplo) y sí demandan recursos fiscales.

Por último, el gasto redistributivo puede ser perverso en términos de crecimiento económico si en su diseño no se tienen en cuenta los incentivos de los agentes. El ejemplo más socorrido (y más crudo) de este problema es el de las transferencias monetarias sin contraprestación. Asimismo, si el gasto no incorpora consideraciones técnicas puede terminar favoreciendo a los segmentos más ricos de la población. En este sentido, es importante la focalización del gasto para que éste llegue a los individuos más necesitados.

¹⁵ Xavier Sala-i-Martin, "I Just Run Two Million Regressions", *American Economic Review*, vol. 87, núm. 2, mayo, 1997, pp. 178-183.

¿Algo en claro?

1. Dentro del esfuerzo re-distributivo debe tener prioridad la ejecución de políticas tendientes a eliminar las diferencias en las condiciones iniciales de los individuos. En particular, la educación y la atención al menor deben ser objetivos primordiales.
2. Cualquier política que implique transferir recursos de agentes más pobres a agentes más ricos debe ser evitada,¹⁶ sobre todo si éstas no generan incentivos al trabajo o al ahorro. Por ejemplo, dar subsidios a las pensiones de los congresistas o a la gasolina implica necesariamente cobrar impuestos. Dado que toda la población, incluyendo a los más pobres,¹⁷ paga impuestos, los subsidios mencionados implican una transferencia de recursos de individuos pobres a individuos ricos.
3. Los impuestos indirectos son regresivos y las tasas progresivas del impuesto al ingreso son un incentivo perverso en la medida en que castigan el esfuerzo productivo.

¹⁶ Hugh Dalton, "The Measurement of Inequality", *Economic Journal*, vol. 30, núm. 119, septiembre, 1920, pp. 348-361.

¹⁷ El IVA y el impuesto inflacionario son impuestos que paga todo el mundo.

Crecimiento y pobreza

Gustavo Merino Juárez

Mis comentarios girarán en torno a la relación entre crecimiento económico, pobreza y desigualdad. Empezaré refiriéndome al caso de China. Dicho país ha estado creciendo a una tasa anual promedio superior al 7% desde hace más de una década, ubicándose entre las más elevadas del mundo. Según las cifras oficiales del gobierno chino, ello ha contribuido a que 150 millones de personas, más que toda la población de México, dejen de ser pobres. Presento este ejemplo porque muestra que existe relación entre el crecimiento y la pobreza. Mis comentarios se referirán a cómo promover que esa relación ocurra.

En contraste al caso chino, en América Latina el PIB per cápita se redujo en 0.7% durante la década de los ochenta, es decir, se observó un crecimiento de prácticamente cero. En los noventa, el crecimiento fue de 1.5% y los niveles de pobreza en general se han mantenido más o menos estables en conjunto.

La comparación entre el caso de México y algunos países asiáticos es ilustrativa y al mismo tiempo dra-

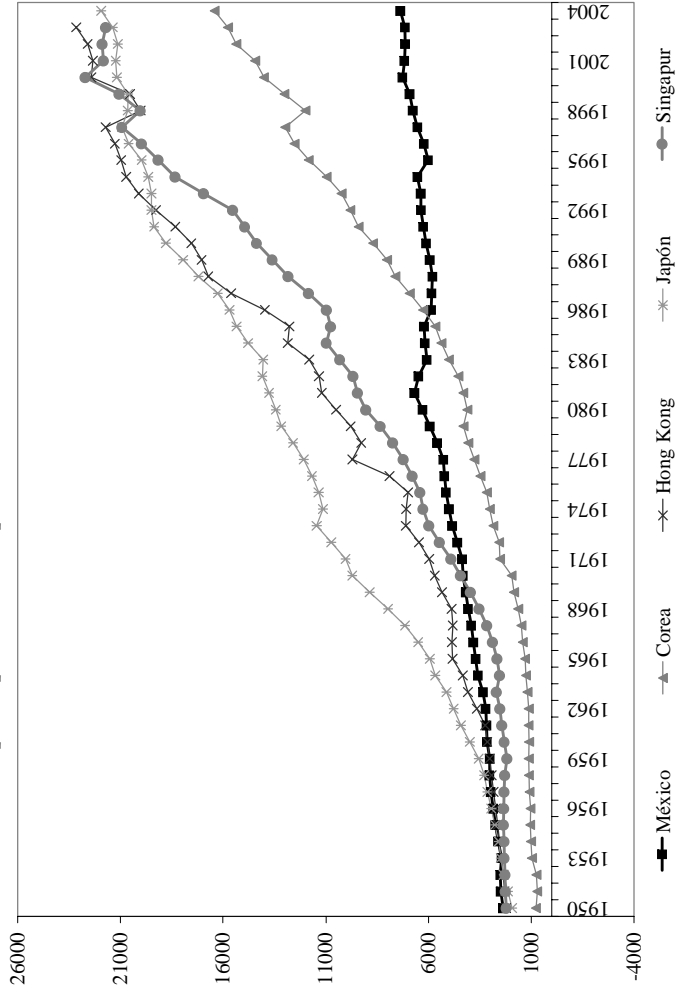
mática. La Gráfica 1 muestra el crecimiento observado en Corea del Sur, Hong Kong, Singapur, Japón y México, desde 1950. En el caso de México, la tasa de crecimiento anual promedio en los últimos 50 años fue de 2.2%. En el mismo periodo, el crecimiento de Corea fue de 5.9%, el de de Singapur de 5%, el de Hong Kong de 4.7%. Pero pasan otras cosas interesantes: en 1950, el PIB per cápita de México era considerablemente mayor que el de Corea, pero el de este país creció a una tasa considerablemente mayor, de manera que rebasó al de México y actualmente es aproximadamente tres veces mayor. Los demás países representados también tienen hoy un ingreso per cápita mayor al de México, siendo que en la década de los cincuenta no necesariamente se hubiera previsto este resultado.

La relevancia de este ejemplo para el tema aquí tratado es que el nivel de vida que hay en un país depende del efecto acumulado del crecimiento a lo largo del tiempo y no del crecimiento económico del último año o del último par de años. Aquí vemos por qué actualmente los países asiáticos analizados alcanzan una mejor situación al menos en términos de ingreso y otros factores que la que tenemos en México, y esto se debe a que en los últimos 50 años han crecido a tasas elevadas y mayores en promedio a las observadas en México.

La Gráfica 2, que proviene de un estudio de Miguel Székely, muestra la evolución, desde los cincuenta hasta 2004, de la pobreza en México en términos de las tres líneas de pobreza adoptadas por el gobierno mexicano utilizando la metodología recomendada por el Comité Técnico de Medición de la Pobreza: pobreza de patrimonio, pobreza de capacidades y pobreza alimentaria (para los años previos al levantamiento de la

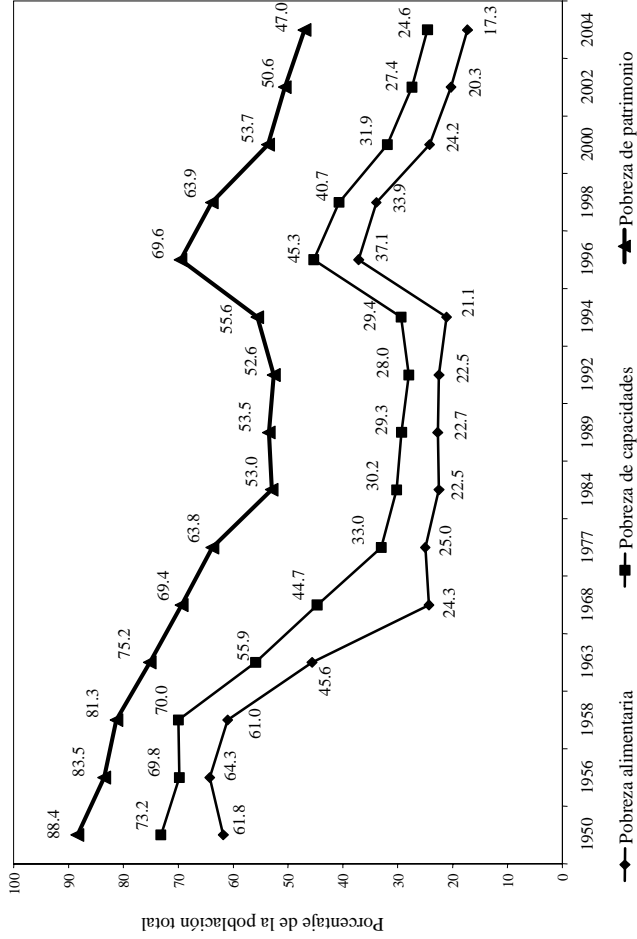
Gráfica 1

PIB per cápita de varios países, 1950-2004 (1990 US\$)



Fuente: Gonzalo Hernández Licona, "El desarrollo económico y social en México", *Cuadernos de Desarrollo Humano*, núm. 24, Secretaría de Desarrollo Social, México, 2005.

Gráfica 2
Pobreza en México, 1950-2004



Fuente: Miguel Székely, citado en Gonzalo Hernández Licona, "El desarrollo económico...", *op. cit.*

ENIGH se imputaron los datos de ingreso, pero lo importante son las tendencias).

Desde 1950 hasta mediados de los ochenta, se observa una caída continua en la pobreza. De hecho también coincide con el periodo de mayor crecimiento en México. ¿Qué se observa posteriormente?: la crisis económica de los ochenta y el estancamiento posterior, con su consecuente cambio en la tendencia de la evolución de la pobreza. El incremento de la población en pobreza observado a partir de 1994 nuevamente refleja el impacto de las crisis económicas sobre la pobreza, y no fue hasta principios de esta década que se alcanzaron los niveles observados antes de la crisis. En este sentido, se ilustra nuevamente la relación entre crecimiento y pobreza.

Ahora bien, la tendencia a la baja en la proporción de la población en pobreza observada a partir de 1996-1997 se ha mantenido, incluso con tasas bajas de crecimiento en esta década, lo cual indica que es posible reducir la pobreza en una situación de bajo crecimiento. En el caso de México, al analizar los resultados obtenidos desde 2004, llegamos a la conclusión de que hay factores adicionales importantes que explican por qué se observó la reducción en la pobreza aun con bajo crecimiento siendo los más importantes los siguientes:

- la estabilidad macroeconómica, que ha contribuido a baja inflación y a incrementos en los salarios reales;
- el efecto de las transferencias, como las del Programa Oportunidades.

Por otra parte, se ha hablado mucho de que el incremento significativo en las remesas ha sido un factor

crucial para explicar los resultados obtenidos; sin embargo, las remesas son poco relevantes como fuente de ingresos para los pobres extremos, como se observa al analizar los datos que arroja la ENIGH.

Lo anterior ilustra que puede reducirse la riqueza aun con bajo crecimiento. El problema es que este proceso es muy lento.

Ahora bien, ¿por qué hay una relación entre pobreza y crecimiento? Una manera sencilla de verlo es que en la medida en que la economía crece, puede haber más para todos: con un pastel más grande las rebanadas pueden ser mayores. Visto de otra forma, si se crea riqueza y ésta se reparte, más personas pueden alcanzar un mayor ingreso. En cambio, cuando no se crea riqueza o incluso ésta se destruye, como ocurre en las épocas de crisis económicas, hay menos qué repartir.

La clave está en asegurar que el crecimiento de la economía —la riqueza generada— beneficie no sólo a los ricos, sino a toda la población, y en especial a los más pobres. De otra forma, el crecimiento no necesariamente contribuye a una menor pobreza.

La observación anterior está asociada al tema de desigualdad: en la medida en que crece un país puede expandirse la desigualdad, aun con reducciones en la pobreza. Las personas que estaban en pobreza pueden abandonar esta condición, sin embargo, los no pobres pueden incrementar su ingreso a una tasa más elevada. Ello lleva a la conclusión de que la condición inicial de un país es muy importante. Hay países que tienen una condición de desigualdad menos grave que México, como Bolivia o Haití, pero pueden ser países más pobres en conjunto y con una mayor proporción de la población en condiciones de pobreza. Dichos países necesitan crecer mucho, crear riqueza, pero buscando

que ese crecimiento no genere una mayor desigualdad. En países como México, con un ingreso mayor pero también mayor desigualdad, tenemos que ser aún más cuidadosos para asegurar que no sólo se crea riqueza de manera sostenida –que la economía crezca–, sino también que se redistribuya más rápidamente.

En este sentido, se requieren dos tipos de acciones: primero, aquellas encaminadas a promover el crecimiento económico y fomentar la creación de riqueza que haga más grande el pastel que tenemos para compartir entre todos los mexicanos. Pero igualmente importante es el segundo tipo de acciones: aquellas encaminadas a asegurar que todos los que no han podido tomar las ventajas del crecimiento, en especial aquellos que están en condiciones de pobreza o sufren exclusión, puedan hacerlo.

Entre el segundo tipo de acciones destacan aquellas que desarrollan las capacidades básicas de las personas: alimentación, salud y educación. Es evidente que una persona que, por ejemplo, enfrenta problemas de salud, que está desnutrida, que no cuenta con educación, difícilmente podrá acumular activos o aprovechar cualquier oportunidad de empleo o de proyectos productivos o empresariales que se le presente. Es decir, que las personas cuenten con nutrición adecuada, atención médica y educación no sólo es bueno en sí mismo y contribuye a que gocen de una vida más plena, sino que también es esencial para que puedan aprovechar las oportunidades para mejorar su ingreso y las ventajas de la actividad económica.

Asimismo, tenemos que asegurar que las políticas permitan la acumulación de activos, tanto físicos (como son la vivienda, los bienes de consumo, la maquinaria y otros) como del capital humano. Y tenemos que ase-

gurar también protección social, es decir, protección ante los riesgos que nos da la vida, que muchas veces dejan a las personas en situación de vulnerabilidad, especialmente a los más pobres.

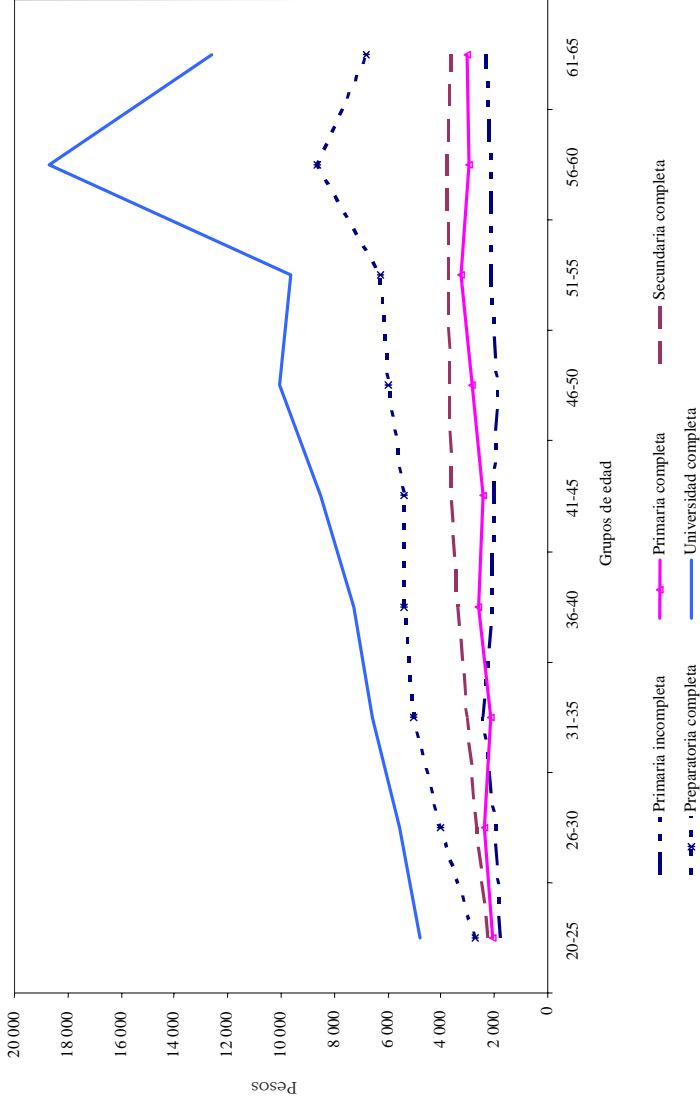
En este sentido, si la política social atiende este tipo de cuestiones, tanto desde una óptica de la familia como desde una territorial, del entorno, se contribuye a desarrollar las condiciones para que las personas en pobreza puedan mejorar sus oportunidades para tomar ventajas del crecimiento.

A manera de ejemplo podemos ver la Gráfica 3. La gráfica presenta el ingreso laboral promedio, según grupos de edades y escolaridad alcanzada, utilizando información de la ENIGH más reciente (2004). Muestra claramente que el nivel de escolaridad está asociado al ingreso. Si bien pueden existir factores adicionales que contribuyan también a explicar los resultados de la gráfica, es claro que una persona con primaria incompleta o sólo con primaria, por ejemplo, tiene en promedio un menor ingreso que una persona con bachillerato concluido y mucho menor que alguien con estudios universitarios. No hay duda: invertir en educación es generar oportunidades para las personas.

¿Cómo promovemos el desarrollo de capacidades básicas? Ya contamos con instrumentos muy importantes en este sentido, quizá el más notable de ellos sea el Programa Oportunidades a través del cual se entrega a las familias un “paquete” que combina acciones de nutrición, salud y educación.

Si lo que importara fuera sólo reducir el número de personas en pobreza, sería quizá más expedito juntar todo lo que se gasta en los diferentes componentes de Oportunidades, incluyendo becas y centros de salud, y entregarlo a las familias como una transferencia

Gráfica 3
 Ingreso laboral promedio según grupos de edad y de escolaridad



Fuente: cálculos propios usando ENIGH 2004.

en efectivo. Sin embargo, no sería una inversión igual de efectiva que lo que ofrece el programa y ciertamente no contribuiría a que las familias salgan de manera permanente de la pobreza ya que no se estaría contribuyendo necesariamente al desarrollo de capacidades básicas.

Las acciones, resultados e impactos del programa Oportunidades han sido extensivamente evaluadas y existe evidencia rigurosa de que tiene efectos muy importantes sobre, entre otros, la matriculación y permanencia en la escuela, la reducción de días de enfermedad y la mejora en la nutrición.

También es necesario fortalecer acciones que beneficien el entorno, como por ejemplo las derivadas del Programa Hábitat para zonas urbanas y la estrategia Microrregiones que opera en las zonas rurales más marginadas del país, con el fin de mejorar las condiciones de vida de las comunidades y de que cuenten con mejor infraestructura, condiciones de seguridad, opciones de esparcimiento y otras. Nuevamente, mejorar las condiciones de la localidad no sólo mejora la calidad de vida de las personas, sino también el acceso a las oportunidades para llevar a cabo actividad económica: si no hay camino para llegar a las carreteras, no será posible llevar productos al mercado, si el servicio eléctrico o de agua no es el adecuado, será imposible desarrollar muchos proyectos productivos, etcétera.

Por otra parte, existen grupos que requieren una atención especial; no sólo los adultos mayores, sino también otros grupos que han sufrido discriminación o exclusión. Para estos grupos deben realizarse acciones que compensen o eliminen las condiciones de vulnerabilidad. Pero tenemos que tener mucho cuidado con que eso no sea sólo lo único que hagamos. Lo funda-

mental es invertir en las personas para que puedan aprovechar las oportunidades de desarrollo.

Ahora, la relación entre crecimiento y reducción de la pobreza es bidireccional. Previamente se ilustró cómo el crecimiento puede contribuir de manera importante a reducir la pobreza, pero también las acciones para combatir la pobreza a través del desarrollo de capacidades, la mejora del entorno, la protección social y otros factores contribuyen a la actividad económica y al crecimiento. La bidireccionalidad de la relación es fundamental. Si las personas tienen salud deficiente o mala nutrición, si su nivel educativo es bajo, si no tienen acceso a los mercados financieros y están limitadas, si enfrentan riesgos muy elevados de entrar al mercado laboral, si a nivel localidad las condiciones no propician la actividad productiva, si no hay inversión en tecnología, el crecimiento será bajo o no será sostenible a tasas elevadas en el tiempo.

Por lo anterior, es necesario asegurar que existan las condiciones para promover el crecimiento económico pero también para que éste sea redistributivo, es decir, que las personas tengan acceso a las oportunidades de desarrollo, pues esto a su vez promueve el crecimiento.

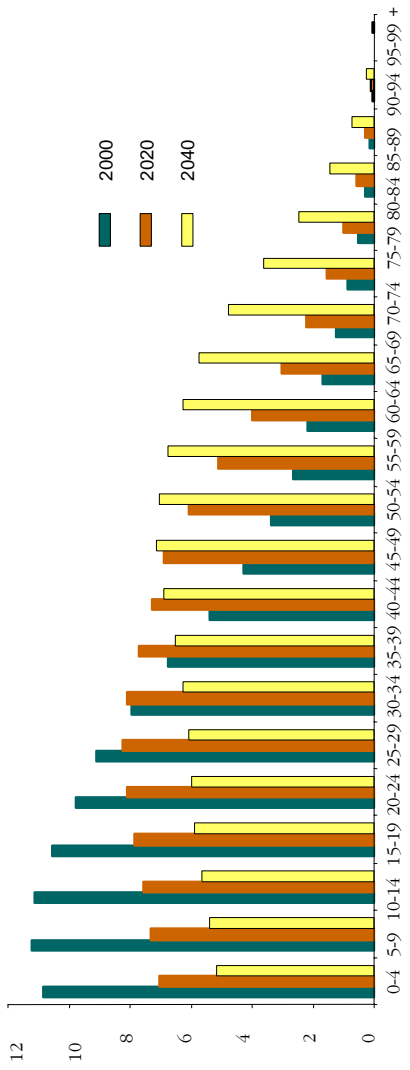
Podría uno preguntarse entonces cuál es la mejor política social a seguir. Aquí se ha hablado de programas que han dado resultados, pero tenemos que ver más allá de los programas dirigidos específicamente a combatir la pobreza, la marginación o la exclusión. En este sentido, al hablar de política social debemos quizá también hablar de política de competencia, que asegure un campo de juego plano para que cualquiera pueda llevar a cabo actividades empresariales; tenemos que hablar de política laboral, que sin atentar contra los derechos de los trabajadores permita jornadas de

trabajo flexibles para que personas que actualmente enfrentan problemas para encontrar empleos formales, como serían las mujeres por las labores del hogar o los jóvenes estudiantes, puedan tener acceso a empleos de tiempo parcial o en jornadas flexibles; tenemos que asegurar políticas de infraestructura que mejoren las condiciones de competitividad en el país, pero que conecten también a todas las regiones. En otras palabras, estas y otras políticas son también políticas sociales y no podemos verlas como independientes de las acciones para combatir la pobreza.

Cabe señalar que la bidireccionalidad de la relación entre el crecimiento y la pobreza implica que en el diseño y la implementación de políticas públicas debemos tomar en cuenta los efectos directos e indirectos que ocasionan, tanto sobre el crecimiento como sobre la reducción de la pobreza. Puede haber acciones que promuevan el crecimiento pero que tengan efectos adversos sobre la distribución o políticas de atención a la pobreza que posteriormente resten el potencial de crecimiento. De manera similar, pueden implementarse políticas, diseñadas para reducir la desigualdad o combatir la pobreza, que generen efectos adversos sobre la actividad económica y que a la larga mermen el potencial de crecimiento.

Finalmente, se ha mencionado que a pesar de los avances, el reto es enorme, considerando que casi la mitad de la población se encuentra en condiciones de pobreza. La transición demográfica que atraviesa México magnifica este reto. La Gráfica 4 ilustra esto. Actualmente, México es un país relativamente joven en lo que se refiere a la estructura etaria de su población. Sin embargo, somos un país en proceso de envejecimiento. México tiene ante sí una oportunidad única y

Gráfica 4
Transición demográfica en México



prácticamente irreplicable derivada de la transición demográfica, conocida como el “bono demográfico”. Una proporción importante de estos jóvenes está en condiciones de pobreza y marginación. Lo que hagamos ahora por los jóvenes, lo que invirtamos en su educación, en su salud y nutrición, lo que hagamos por mejorar el entorno en que se desarrollan, determinará en gran medida qué país tengamos en el futuro: un país con las condiciones para el crecimiento y la reducción de la pobreza sostenida o un país con pocas oportunidades de desarrollo. Es por ello que tenemos que mantener una visión de largo plazo.

Crecimiento y desarrollo

Carlos Flores Rico

Rara vez se diferencia entre *crecimiento económico* y *desarrollo* en el habla común, pues estos conceptos suelen tratarse como sinónimos. Sin embargo, en la economía del desarrollo tienen connotaciones distintas. El *crecimiento económico* sólo supone un incremento sostenido en el volumen de bienes y servicios que un país produce anualmente, expresado en general como el producto interno bruto (PIB). El volumen total de bienes y servicios puede aumentar mediante el uso de una mayor mano de obra, sin que la productividad cambie, o mediante un aumento de productividad sin ningún cambio o, incluso, con un declive de la mano de obra, o incrementando tanto la mano de obra como su productividad. Es obvio que existe una posibilidad de “crecimiento sin empleo”, es decir, el PIB puede aumentar sin crear nuevas oportunidades de empleo, o incluso echando a los trabajadores de sus puestos.

Por otro lado, el *desarrollo económico* es un concepto mucho más amplio, que incluye no sólo el creci-

miento (es decir, un incremento sostenido del PIB), sino también cambios técnicos e institucionales. Sin crecimiento no hay desarrollo, pero si un país experimenta crecimiento esto no quiere decir que también tenga desarrollo económico, por lo menos a corto plazo. Dicho de otra manera, el desarrollo económico implica crecimiento económico junto con cambios de la distribución del PIB y de la estructura económica. A su vez, estos cambios implican una mejora del bienestar material del sector más pobre de la población, además de una mejora del nivel y calidad de la educación y formación de la población que tenga como resultado que el país sea capaz de originar avances tecnológicos. A la larga, el desarrollo lleva a cambios en los valores, actitudes y visiones para el futuro de la población, y en la sociedad y la vida política. Se ven cambios de gran envergadura en la organización del comercio, la producción y las finanzas.

Recientemente, el Banco Mundial ha dado a conocer un estudio sobre el comportamiento entre pobreza y crecimiento económico, los “círculos virtuosos y círculos viciosos” que se tienen en los diferentes países, a nivel mundial. Se incluyen en el estudio las naciones latinoamericanas, y los resultados muestran cómo algunas naciones avanzan, otras permanecen estancadas y otras más dan evidencia de retroceso en las condiciones sociales y económicas.

El estudio en referencia confirma lo que ya había valido un premio Nobel en Economía en 1974 para el economista sueco Gunnar Myrdal. En los sistemas económicos se generan círculos viciosos del subdesarrollo, en los cuales la mayor pobreza y poca productividad se ven acompañados de menor inversión y de capacidad para satisfacer las necesidades fundamentales. Es-

tas últimas condiciones, a su vez, promueven menores niveles de producción y productividad.

Por el contrario, existen sociedades en las cuales el crecimiento de la producción puede disminuir la pobreza, lo que a su vez se transforma en condiciones de mayor estabilidad económica y social. Estas condiciones favorecen mayores inversiones, competitividad y más altos niveles de desarrollo.

En América Latina, a pesar de todo, existen países que han logrado promover círculos virtuosos del desarrollo: crece la economía y disminuye la pobreza. Ejemplos de este grupo de países son Chile, Costa Rica y, aunque menos publicitado, se encuentra el caso de Trinidad y Tobago.

Existe un segundo grupo que muestra tendencia al estancamiento, aunque puede evidenciar algunos “rasgos de optimismo”. Éste es el caso de regiones industrializadas de Brasil, Argentina, el norte de México, Colombia y Venezuela. En estos casos las luces contrastan con las sombras, y una de las mayores dificultades ha sido el no sostener una estrategia definida durante el tiempo, lo que en política económica se considera como el “tiempo crítico”, el suficiente para que las medidas tomen vuelo y den resultados.

Lo fundamental para establecer un círculo virtuoso en pro del desarrollo es lograr inicialmente crecimiento económico. Ello facilita las cosas, pero en ningún caso es suficiente. Sin el crecimiento, lo más a que se puede aspirar es a realizar una política de redistribución, algo que es insostenible.

Lo indispensable es que el crecimiento se transforme en desarrollo. ¿Cuáles son los cimientos? Básicamente tres: ingreso directo, seguridad social y, muy especialmente, empleo. El ingreso directo es lo que

da cuerpo al llamado Estado benefactor, es ayuda directa a quienes están en los más drásticos niveles de pobreza.

La existencia de una red de protección y seguridad social es vital en un Estado moderno, especialmente en tiempos en los que gracias a progresos médicos se ha expandido la esperanza de vida. Pero el corazón de las medidas que permiten pasar de crecimiento a desarrollo es la generación de empleo con salarios dignos. Eso se logra atrayendo inversión, capitales productivos y no especulativos, y generando un contexto nacional de competitividad.

No promover inversión que se traduzca en empleos con salarios decorosos es fortalecer pantanos. Ninguna edificación de proyecto nacional puede establecer sus cimientos en esas condiciones.

En México, como en otras naciones de América Latina, el sueño económico de arribar al primer mundo se transformó en una pesadilla de desilusión, desempleo y pobreza.

Los cambios estructurales de orientación de mercado acentuaron cuatro grandes problemas, que no son los únicos, presentes hoy en la sociedad mexicana: 1. lento crecimiento de la economía; 2. elevadas tasas de desempleo; 3. concentración del ingreso y creciente polarización social; y 4. persistente pobreza social y desigualdad regional.

El crecimiento económico, que durante el gobierno de Vicente Fox ha tenido una tasa promedio anual de 1.83%, ha sido insuficiente para generar el millón 300 mil puestos de trabajo requeridos para satisfacer la demanda de ocupación de los jóvenes que anualmente se incorporan al mercado laboral y menos aún ha permitido abatir la pobreza.

El crecimiento económico a tasas similares a las del incremento de la población ha significado un aumento real prácticamente nulo del PIB por habitante (0.1% en promedio anual entre 2001 y 2005), que en términos absolutos es, en este momento, de 6 195 dólares, aunque hay entidades como el Distrito Federal donde el PIB por persona supera los 16 500 dólares, o Nuevo León, que tiene un PIB por habitante de 11 062 dólares anuales, esto es, 166 y 79% respectivamente, por encima de la media nacional; en cambio, hay estados como Oaxaca en donde este indicador de bienestar está 58% debajo del promedio nacional y alcanza apenas los 2 593 dólares. De esta forma, al lento crecimiento de economía se agrega una profunda desigualdad regional en la distribución de la riqueza.

Las causas que provocan esta situación —el errático comportamiento de la economía, la falta de empleo y la concentración del ingreso, que deterioran profundamente las condiciones de vida de la mayor parte de la población—, es posible resolverlas transformando la modalidad económica iniciada en México a principios de los ochenta. Esto es, si la política es el arte de lo posible, actualmente resulta viable una política económica y social capaz de alentar el crecimiento sin inflación, generar empleo numeroso y bien remunerado y abatir la pobreza, al tiempo que se protejan los recursos naturales para ponerlos al servicio del bienestar de la población.

El mismo Banco Mundial reconoce que México necesita un mayor crecimiento económico y una considerable redistribución del ingreso si quiere lograr un avance significativo en la reducción de la pobreza.

Considera que México requiere que su economía tenga por lo menos un crecimiento adicional de 2.1%

para reducir en un punto el nivel de pobreza de la población.

El crecimiento económico es decisivo para la lucha contra la pobreza. En promedio, por cada 1% de crecimiento económico, la pobreza disminuye 1.25% en América Latina. Alrededor de 25% de los habitantes de América Latina vive con menos de dos dólares al día.

México creció en 2005 a un ritmo de 3%, mientras para 2006 la expectativa del gobierno federal es lograr un aumento en el PIB de 3.6 por ciento.

La pobreza tiene un efecto negativo y de gran importancia sobre el crecimiento económico. En promedio, un aumento de 10% en la pobreza reduce el crecimiento anual en un punto porcentual, señaló el organismo internacional.

El desafío de reducir la pobreza es muy grande si se tiene en cuenta su magnitud, las perspectivas de crecimiento económico, las tendencias en la distribución del ingreso y la ineficiente ejecución del gasto social. Debemos reconocer que nuestros países, en general, no están bien equipados para enfrentar este reto.

El combate a la pobreza debe tener lugar en diferentes frentes. Será exitoso en el marco de un crecimiento sostenido que vaya acompañado con el fortalecimiento de las instituciones democráticas y con fuertes inversiones a favor de los pobres (sobre todo para mejorar las condiciones de salud y el acceso a la educación básica de calidad).

La superación de la pobreza, el hambre y la desigualdad social son grandes retos que enfrentan muchos países en el hemisferio. Estoy convencido 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 a la marginación; y

que ambas son esenciales para edificar una sociedad más justa.

Reconocemos la urgencia de que se fortalezcan los mecanismos de la lucha contra la pobreza. Para ello es esencial la observancia y el respeto de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

Creemos que sin el apoyo y la participación real y efectiva de los pueblos a través de sus parlamentos no se podrá cumplir nuestra aspiración común de progreso económico y desarrollo social.

Como parlamentarios, recomendamos que las legislaturas nacionales tengan un papel clave, efectivo y activo en los foros destinados a combatir la pobreza.

Por lo anterior, consideramos necesario implementar las siguientes acciones en el combate a la pobreza en nuestro país y en la región.

1. El crecimiento económico es una condición fundamental pero no suficiente para promover una mejor calidad de vida, superar la pobreza y eliminar la discriminación y la exclusión social. Se requiere, además, que dicho crecimiento se oriente a promover el desarrollo económico con equidad y justicia social y que se acompañe con la aplicación de políticas sociales universales y focalizadas.
2. La superación de la pobreza y la discriminación requiere de la aplicación de políticas integrales definidas y aplicadas por el Estado con la plena participación de todos los sectores de la sociedad. Dichas políticas deben promover la igualdad de oportunidades y de acceso a los servicios básicos de infraestructura social, fortalecer la participación y la responsabilidad individual y co-

lectiva y establecer incentivos o programas específicos para atender las necesidades de los grupos más vulnerables. Para superar la pobreza y eliminar la discriminación se requiere además un sistema democrático con plena vigencia del Estado de derecho y respeto a todos los derechos humanos.

3. El desarrollo social y el desarrollo económico deben ser entendidos como partes de un mismo proceso y concebirse de manera integral y coherente. En este sentido, la preocupación por favorecer el crecimiento económico es compatible con la búsqueda de mayores niveles de equidad social y puede lograrse una vinculación positiva y una potenciación mutua entre ambos elementos.
4. Para fomentar el desarrollo económico y el progreso social es imprescindible aplicar una adecuada política fiscal y una estrategia de inversión social que considere la asignación y ejecución transparente de recursos y sea cuidadosamente orientada, administrada y evaluada para que sus acciones se dirijan a beneficiar efectivamente a los sectores más pobres. En ese sentido, se requiere destinar recursos públicos suficientes a los programas sociales y, en particular, a las acciones orientadas a superar la pobreza extrema.
5. La política social requiere el impulso de una estrategia de descentralización para fortalecer a los gobiernos locales y mejorar la capacidad de respuesta a las demandas sociales; ampliar la participación de las comunidades en la definición y ejecución de las acciones y programas; utilizar con transparencia y equidad los recursos; focalizar las inversiones en el marco de una es-

trategia integral que desarrolle acciones para mejorar la capacitación de las personas; ampliar la infraestructura de servicios; crear las condiciones que generen empleo productivo; y, al mismo tiempo, consolidar los mecanismos de planeación y evaluación de políticas y programas.

6. La lucha contra la pobreza y la discriminación social, en el marco de políticas sociales integrales, debe dar prioridad a los campos de la salud, la nutrición, el empleo y la educación, con atención especial, según corresponda de acuerdo con la legislación de cada país, a la niñez, la juventud, las mujeres cabezas de familia y madres menores de edad, las comunidades indígenas, los trabajadores migratorios y sus familias, los grupos de la tercera edad, las personas con discapacidad y otros grupos sociales prioritarios.
7. Se debe dar prioridad a las políticas generadoras de empleo e ingreso, destinando mayores recursos a la capacitación y reconversión de la mano de obra, con miras a potenciar la productividad de los trabajadores y a apoyar prioritariamente a la micro y pequeña empresas. Los trabajadores de bajos ingresos y los pequeños productores, en particular los pertenecientes a los grupos más vulnerables, deben tener acceso en condiciones preferenciales a mecanismos adecuados de financiamiento, capacitación y asistencia técnica. Su exposición a la competencia con economías más desarrolladas debe ir acompañada de un claro esfuerzo por identificar y apoyar actividades que generen ventajas sociales a largo plazo y que, a su vez, estimulen la creación de ventajas competitivas.

8. El derecho a la educación básica universal y el acceso a la educación secundaria, técnica y vocacional son elementos clave en la superación de la pobreza como vehículos de movilidad social y económica. Por lo tanto, se debe promover una educación de calidad no sólo por su impacto en la superación de la pobreza, sino también por su papel en el incremento de la productividad y el crecimiento económico, en la promoción de gobiernos democráticos estables, el respeto por el medio ambiente, la tolerancia racial, étnica y religiosa y el mejoramiento de la calidad de vida en general.
9. Es fundamental fortalecer la participación responsable y organizada de la sociedad civil en la definición de criterios, la toma de decisiones y la efectiva aplicación de políticas de superación de la pobreza y la discriminación, así como en la supervisión de la administración de los recursos públicos, ya que esta participación es la mejor garantía para la estabilidad de la democracia, la gobernabilidad y el logro del desarrollo integral y sostenible. La elaboración de planes de acción local, que prioricen la demanda de los programas sociales, constituye un elemento importante en una estrategia para superar la pobreza y la discriminación.

La pobreza continúa representando un desafío de enorme magnitud para los países de América Latina. En 2002, 221 millones de personas, es decir 44% de la población total, vivían en situación de pobreza. A su vez, 97 millones de personas, correspondiente al 19.4% de los habitantes de la región, se encontraban en condiciones de pobreza extrema o indigencia.

La política de desarrollo social del gobierno del Distrito Federal

Rocío Mejía Flores

El tema de la presente colaboración gira en torno al fortalecimiento de los fondos estatales como motor del desarrollo económico local, mismo que se promueve en el gobierno del Distrito Federal desde hace cinco años.

Las políticas de desarrollo social propuestas por las diferentes administraciones parten siempre del mismo objetivo: cómo mejorar la calidad de vida de la población, es decir, cómo superar la marginación, la exclusión social, la desigualdad social, etcétera.

Desde nuestro punto de vista, es necesario que tanto la población, el gobierno local y el federal, la sociedad civil, así como los agentes económicos, trabajen de manera conjunta en pos de resolver esta profunda pobreza.

A pesar de lo que se ha hablado sobre los diversos modelos económicos instrumentados en México desde los años cuarenta a la fecha, ninguno ha podido superar la pobreza y la desigualdad. Al contrario, uno de los peores resultados que ha traído el modelo político económico instrumentado en las últimas décadas en

nuestro país, ha sido la cada día mayor polarización de la sociedad, la cada vez mayor concentración del ingreso. Ante esto, ¿qué es lo que, como gobierno, hemos hecho y cómo conceptualizamos la marginación y la pobreza desde nuestra posición?

En el gobierno del Distrito Federal (GDF) partimos de que *pobreza* no sólo es la carencia de recursos y de ingresos, sino que este término implica también a todo un conjunto de factores económicos, sociales y estructurales que tienen que ver con un enfoque multivariado, en el cual están implicadas variables como la educación, la vivienda, los bienes patrimoniales, los ingresos y, sobre todo, la participación. La participación ciudadana ha logrado que precisamente la población tenga cada vez mayor incidencia en el diseño de las políticas públicas.

Al hablar de pobreza, el tema de la pobreza urbana es de vital importancia, puesto que todos los análisis realizados hasta hace apenas una década se enfocaban únicamente a la pobreza rural. La pobreza rural era el tema que más preocupaba a los gobiernos, sin embargo, ya el Banco Mundial, el PNUD y la CEPAL han observado que uno de los más grandes retos para el futuro es la pobreza urbana, pues en la actualidad la mayor concentración de la pobreza se da precisamente en las zonas urbanas. Para enfrentar este grave problema, el GDF plantea una serie de estrategias que se agrupan en tres principales vertientes: uno, promover la gobernanza local, regional y nacional; dos, impulsar el desarrollo económico local con empleo; y tres, estimular la construcción de capital social.

La primera estrategia está enfocada a lograr que efectivamente la participación de la población sea un vínculo efectivo entre el gobierno y la ciudadanía.

A estas alturas no podemos esperar a que sean los gobiernos los que diseñen, midan e implementen las políticas sociales, sino que le corresponde a la sociedad –a los movimientos sociales, a los movimientos organizados– incidir no solamente en cuanto al presupuesto participativo, sino en cómo y dónde se debe invertir.

La segunda estrategia tiene que ver con el desarrollo económico local y con el empleo. En este punto, nuestra estrategia incluye no solamente a la política social sino también a la política de fomento económico (véase Gráfica 1). El lado izquierdo de la Gráfica 1, que compone el Programa Integrado Territorializado (PIT), muestra el Programa de Créditos a Microempresarios que estamos implementando.

Este programa se maneja como apoyo temporal, individual o colectivo, y es totalmente recuperable. En este segmento el gobierno del Distrito Federal otorga crédito a microempresarios, apoyo a la producción rural y la ampliación y rehabilitación de vivienda, que tiene un fuerte impacto en la inversión social.

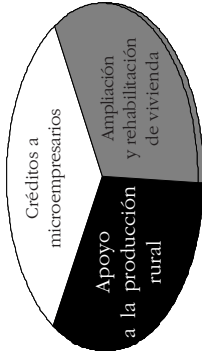
Por otro lado están los apoyos a la alimentación, como los desayunos escolares, y el apoyo a consumidores de leche.

También tenemos los denominados “apoyos de beneficio colectivo”, dirigidos a mejorar inmuebles públicos de uso y servicio colectivo. En este rubro se encuentra el programa de la Procuraduría Social que busca la inversión en unidades de habitación de interés social, el mantenimiento a mercados públicos y escuelas y la prevención al delito.

Por otro lado están los apoyos directos, que constituyen un eje básico de la política social. Los apoyos directos son individuales, no recuperables y se mane-

Gráfica 1 Programa Integrado Territorializado

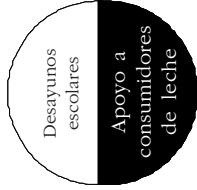
Secretaría de Desarrollo Económico



Instituto de Vivienda del Distrito Federal

Apoyos a la alimentación

DIF-DF

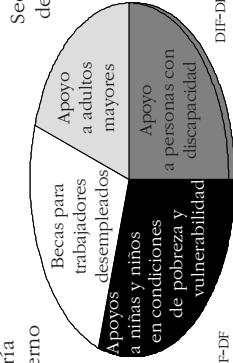


Secretaría de Salud

Apoyos directos individuales no recuperables, complemento al ingreso familiar

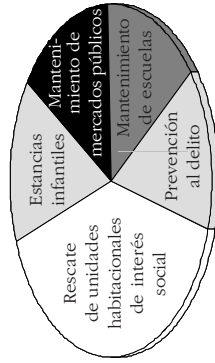
Secretaría de Gobierno

Secretaría de Salud



DIF-DF

Delegaciones



jan como un complemento al ingreso familiar; son un complemento que va dentro de la parte de la protección social que busca asegurar el apoyo a adultos mayores, niños y niñas en condición de pobreza y personas con discapacidad.

La inversión, más que gasto, hecha en este punto, representada mayormente en el apoyo a los adultos mayores en el Distrito Federal, es de aproximadamente tres mil millones de pesos al año. Esta inversión, según información de la Asociación Nacional de Tiendas de Autoservicio y Departamentales (ANTAD), tiene un efecto multiplicador significativo sobre la demanda y, por tanto, sobre la producción.

Cabe mencionar que este tipo de programas ha mejorado no solamente el nivel de vida de la población, sino, sobre todo, aspectos que ayudan a tener una mejor convivencia social, como la autoestima.

Por otra parte, es una responsabilidad del Estado mantener una inversión alta en la educación, pues a mayor nivel de educación, mayor nivel de ingreso. En este punto, es importante mencionar que la Universidad de la Ciudad de México es la primera universidad construida en el Distrito Federal después de 25 años. Con ella el GDF ofrece universidad pública y gratuita así como una preparatoria en cada una de las 16 delegaciones a toda esa población que se queda sin la oportunidad de ingresar a preparatorias públicas o técnicas.

La Secretaría de Desarrollo Económico del Distrito Federal es la encargada del fomento económico de la ciudad de México, sin embargo, el diseño de la política económica del país, de la política financiera, de la política fiscal, de la política de comercio exterior, et cetera, depende del gobierno federal a nivel nacional. Por tanto, se parte de márgenes de actuación limitados

que un gobierno de características locales puede utilizar y de los pocos instrumentos que tiene para fomentar la inversión.

No obstante, se ha tratado de fomentar la inversión a gran escala a través de incentivos fiscales, del impulso de la gran inversión en obra pública, de apoyar la inversión privada así como de la modernización de obra e infraestructura urbana. De manera paralela a la promoción de inversión nacional y extranjera en sectores con mayores efectos multiplicadores y que generan más empleos, se da un énfasis primordial a la micro y a la pequeña empresas, puesto que son las que generan prácticamente el 66% de las plazas de empleo en el país.

Sin embargo, las referidas micro y pequeña empresas (Mypes) también se han quedado sin apoyo, si bien ahora está creciendo nuevamente el crédito a las Mypes, después de la crisis de 1994. Así, después de una década se ha reactivado el crédito al consumo (hipotecario, autos, entre otros) y empieza a observarse una apertura de créditos bancarios con el respaldo de los fondos estatales de fomento económico.

El objetivo del Fondeso está centrado en la atención, desde el segmento bajo de la pirámide, a la mayoría de la población en desempleo. En el Distrito Federal hay aproximadamente 8.6 millones de personas, de éstos, alrededor de 4 millones se catalogan como población económicamente activa. Se calcula hasta 30% la tasa de desempleo, es decir, un millón 200 mil personas que estarían en el subempleo o en el desempleo. Ése es prácticamente el segmento que no ha podido colocarse en el mercado formal de trabajo; muchos son jóvenes que han egresado de universidades, o de escuelas técnicas, y un gran porcentaje también,

son mujeres. Mujeres que debido a las responsabilidades que la sociedad mexicana les ha asignado, no han logrado colocarse en el mercado formal del trabajo. A nivel internacional, las cumbres de microcrédito están tratando de impulsar esta estrategia precisamente para todas las personas que están sin empleo o se encuentran en el subempleo, para no esperar, como se ha mencionado aquí, 15, 20 o 30 años a que el crecimiento de la economía genere los suficientes empleos para la población.

Se están desarrollando diversas estrategias a nivel latinoamericano, asiático, africano para buscar alternativas para que toda esta población de micro y pequeños empresarios y de unidades de negocio familiar, que todavía no constituyen una microempresa, puedan tener acceso al financiamiento.

Un estudio del doctor Clemente Ruiz Durán de la Facultad de Economía de la UNAM, a 3 800 beneficiarios de los programas de crédito del gobierno del Distrito Federal, comprobó que el microfinanciamiento ha logrado modificar la calidad de vida de los acreditados. Es importante destacar que 70% de los beneficiarios son mujeres. A la fecha, las mujeres son las que más solicitan estos créditos, son las que más están dirigiendo sus unidades de negocio familiar y constituyendo sus microempresas (Cuadro 1).

Asimismo, más de 90% de los beneficiarios de estos microcréditos cuentan máximo con un ingreso de dos salarios mínimos. Ésa es la población a la cual se está atendiendo preferentemente, además de la micro y pequeña empresas, que es el nivel que sigue, que sería de tres salarios mínimos mensuales como ingreso familiar.

Otro resultado interesante es que la confianza de las personas, tanto para el programa como entre sí mis-

Cuadro 1

Total de créditos administrados, 2001 -2006

<i>Número de créditos</i>	<i>Monto administrado</i>
139 000	\$700 000 000.00

Percepción sobre el impacto del microcrédito sobre la calidad de vida familiar y en su comunidad

	<i>Ingreso</i>	<i>Salud</i>	<i>Vivienda</i>	<i>Alimentación</i>	<i>Educación</i>	<i>Relación con la comunidad</i>
Ha mejorado	72%	37%	38%	51%	42%	41%
Ha empeorado	4%	6%	2%	2%	2%	3%
Sigue igual de bien	21%	54%	56%	45%	51%	37%
Sigue igual de mal	4%	3%	4%	2%	2%	3%
No sabe	0%	0%	1%	0%	3%	16%

Percepción sobre cambios en la situación personal y familiar del beneficiado

	<i>Situación personal</i>	<i>Relación familiar</i>
Mayor seguridad y confianza	75%	58%
Mayor inseguridad y preocupación	8%	1%
Ningún cambio	13%	35%
No lo percibe	4%	5%

Fuente: Facultad de Economía, UNAM.

mas, ha aumentado. El manejo que se hace de estos créditos es en grupos solidarios; el grupo permite que cada uno de los miembros de esta asociación sirva como un aval solidario, como un aval moral. Eso ha sido muy importante dado que la gran mayoría no cuenta con garantías. Ha sido todo un gran segmento que ha estado excluido de los apoyos de la banca comercial y de la banca de desarrollo porque no cuenta con garantías, y ésta es una forma de hacer que logren un crédito sin que las tengan.

La única garantía es su palabra, son créditos a la palabra, y eso permite también una buena recuperación de los créditos. Si una persona del grupo no paga, pagan los demás por ella para obtener otro microcrédito.

El destino de los microcréditos, en su mayoría, han sido los negocios y las empresas, y 50% de los acreditados, como resultado también, ya van en un segundo o tercer ciclo. Son créditos escalonados en los cuales pasan de tres mil pesos por persona, hasta seis mil o nueve mil, y ya tenemos grupos de hasta 100 mil pesos; grupos colectivos que, sin garantía, están creciendo.

Partimos del hecho de que según el censo económico de 2005 la población ocupada se concentra en los micronegocios con un 41.6%. Otro de los grandes retos que se visualizan es qué tipo de política y de fomento económico se debe impulsar para que los créditos no se concentren en los micronegocios, pues éstos sólo cuentan con dos o tres trabajadores por unidad económica, y son los únicos que están generando el empleo.

El gran establecimiento ocupa solamente 12% de la población ocupada y la mediana empresa 14%. Esto quiere decir que la responsabilidad de dar ocupación está recayendo en las propias actividades de autoempleo y en la micro y pequeña empresas.

La tercera estrategia es la construcción de capital social. No habrá desarrollo económico si no se generan previamente las condiciones de desarrollo social y el reconocimiento de que por sí mismo el crecimiento económico no va a generar las condiciones de desarrollo social a través de la capacitación y asesoría permanentes por parte de todos los programas del PRT.

Conclusiones

Mientras la política macroeconómica siga divorciada de la política social, no tendremos resultados en el corto plazo para poder combatir la pobreza. Es importante desarrollar una política integrada, una política de integración territorial, para trabajar desde diversas dependencias con un solo fin.

La estabilidad macroeconómica de los últimos años tampoco se ha reflejado ni en el crecimiento económico ni en la disminución de la pobreza y la desigualdad.

Los retos para los legisladores y las instancias responsables de la política de fomento económico son muy importantes y planteamos cuatro fundamentales:

1. Promover mayores recursos. La Secretaría de Economía, a nivel federal, cuenta solamente con los recursos que la Cámara de Diputados aprobó, es decir, 1 200 millones de pesos, lo cual resulta completamente insuficiente para promover y reactivar la economía de las micro y pequeñas empresas, que son las generadoras de más del 60% de los empleos. Es necesario un mayor presupuesto para que vaya no solamente al apoyo directo en financiamiento, sino a la capacitación-

asesoría para incrementar la competitividad y la productividad.

2. Rendición de cuentas. Es muy importante replicar el ejercicio, que se inició en el Distrito Federal, de organizar asambleas vecinales. En el Distrito Federal se realizan asambleas vecinales dos veces al año; al inicio cada una de las colonias recibe información sobre la cantidad de recursos que se van a invertir en programas sociales, y hacia octubre-noviembre, como parte de rendición de cuentas, la población se entera de cuánto de lo que se iba a invertir efectivamente se invirtió en esa unidad territorial, como las tenemos divididas. Este ejercicio de participación ciudadana y corresponsabilidad con el gobierno resulta muy importante no sólo para los gobiernos locales, sino, obviamente, para los estatales y el nacional.
3. Promover que los recursos no tengan ninguna etiqueta ni ninguna promoción electoral. Ello también es un elemento básico, así como institucionalizar los programas. Mientras más se hable de programas institucionales de mediano y largo plazo, mayor impacto pueden tener, siempre y cuando éstos sean previa evaluación del impacto socio-económico.
4. Evaluación permanente y seguimiento de los programas. Ésta es una tarea prioritaria para saber en qué, dónde y cómo están impactando, para poder nivelar si se necesitan más recursos o no.

La corresponsabilidad de las entidades federativas en el uso del gasto social federal

Luisa María Calderón Hinojosa

Los legisladores que tuvimos la oportunidad de trabajar en el diseño de la Ley General de Desarrollo Social reconocimos desde un principio que el resultado obtenido era perfectible, pero que sin duda representaba un buen avance para establecer las bases de una política social de Estado.

La Ley General de Desarrollo Social fue diseñada pensando en:

1. Dar certidumbre sobre la política social.
2. Hacer uso adecuado de los recursos públicos.
3. Establecer programas que de verdad incidan en el desarrollo humano.
4. Ser subsidiarios y corresponsables en materia de desarrollo social.
5. Tener pautas claras de coordinación y cooperación.
6. Transparentar el actuar público en esta materia.

La discusión alrededor de las reformas que requiere esta ley ha girado en torno al control sobre el uso de los recursos públicos y a la evaluación de los programas de combate a la pobreza, principalmente. Temas que no son menores, pero que sin duda deben de analizarse más allá del ámbito federal.

Un ámbito que requiere especial atención para que las disposiciones de esta ley sirvan realmente a su objetivo es el de la ejecución de los recursos en los ámbitos local, estatal y municipal.

Específicamente me refiero a la cooperación y rendición de cuentas a nivel local.

Al gobierno federal se le puede y debe seguir exigiendo la transparencia sobre el uso de los recursos y sobre la calidad de sus programas, pero estas exigencias servirán en la medida en que se comience a ver al desarrollo como una materia en la que están igualmente involucrados los tres órdenes de gobierno.

Tenemos, por ejemplo, un Ramo 33 que lleva ejerciéndose casi 10 años en el país, y hay regiones que siguen con iguales condiciones de marginación, como es el caso de Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Veracruz, lo cual puede deberse a los siguientes factores:

- Desviaciones en el uso de los recursos o bien de un uso no eficiente, como puede ser utilizar un exceso de recursos en la cabecera municipal y no en zonas más alejadas y con mayores necesidades.
- Incentivos, no intencionales, para mantener niveles altos de falta de infraestructura ya que esto garantiza mayores recursos al municipio.
- Dependencia de recursos externos. Para ciertos municipios los recursos del Fondo de Aportacio-

nes para Infraestructura Social, por ejemplo, llegan a ser tan abundantes en términos relativos que los municipios hacen un menor esfuerzo en allegarse recursos propios. Ante esta situación, el efecto del programa es menor a lo esperado ya que recursos propios dejan de aplicarse.

- Uso de la fórmula alternativa para distribuir los recursos a los municipios, en la que hay un componente poblacional que beneficia a los municipios más grandes.

Lo que se sugiere entonces es un fortalecimiento institucional para que las entidades federativas se corresponsabilicen del uso de recursos federales, para que cumplan con la rendición de cuentas y para que sean igualmente evaluadas junto con el gobierno federal.

Tal vez la solución no esté precisamente en reformar la Ley General de Desarrollo Social, ya que ésta contiene diversos artículos que obligan a los gobiernos municipales y estatales a la transparencia y rendición de cuentas en los artículos 16, 18, 21 y 26 de la ley, pero sería conveniente revisar la Ley de Coordinación Fiscal para fortalecer y hacer válidos estos artículos.

Aun así, se pueden evaluar opciones de monitoreo a nivel local para la efectiva rendición de cuentas y evaluaciones de impacto, que quizá puedan incluirse como obligación y criterio general en la misma Ley de Desarrollo Social para hacer efectivas otras disposiciones incluidas en ésta, que se refieren a la evaluación de la política nacional de desarrollo social.

Algunos gobiernos locales no aceptan que su política social a nivel estatal se sostiene gracias a los recursos federales. Lo que en la realidad cotidiana se traduce en lo siguiente: los llamados programas de desarrollo

social consisten en gasto público dirigido a pagar infraestructura social básica, que no necesariamente es la infraestructura que las comunidades necesitan y que no necesariamente tiene ni la cobertura ni el mantenimiento requeridos como para convertirse en medio de desarrollo local; tenemos dos fondos que se van prácticamente en pagar la nómina de médicos y maestros que no necesariamente están prestando sus servicios en las localidades en las que se les requieren, por múltiples razones, entre ellas la protección sindical que no les da incentivos para mejorar su trabajo. Además, los criterios de distribución de los recursos no corresponden necesariamente con las carencias reales de la población, y el gasto público, a través de este ramo, responde más a las necesidades inmediatas y coyunturales.

Entonces, para resolver el problema del desarrollo social y del diseño de una política social que trascienda la red de protección para la pobreza se necesita vincular la política social y sus reglas con las reglas para vivir el tan llamado “auténtico federalismo”, que incluye la rendición de cuentas y asignación efectiva de responsabilidades. Pero para llegar a acuerdos sobre una nueva forma de distribución del gasto social federal, es necesario generar incentivos para que a los actores políticos les sea más oneroso estar en desacuerdo, que acordar. ¿Qué incentivos pueden tener los gobiernos estatales –al día de hoy– para responsabilizarse del uso de los recursos a nivel estatal, si quien rinde cuentas de los recursos federales que reciben es el Poder Ejecutivo federal?

Las reglas del juego democrático si en algo dan certidumbre es en la incertidumbre misma. Nunca se sabe de antemano el resultado de una elección. Por lo que los actores políticos, si bien pueden prever el lugar

que ocuparán en el espectro político en un escenario determinado, no pueden saber a ciencia cierta el lugar que ocuparán, cuál será su fuerza real, ni su capacidad de influir en las decisiones públicas. Por eso es que los gobiernos locales han cobrado significado y relevancia, porque es en ese ámbito, y en el Congreso de la Unión, en donde pueden influir para obtener recursos y con éstos mantener una clientela.

La estrategia de una política social que permita el desarrollo no sólo depende de que los actores políticos se pongan de acuerdo en una nueva forma de recaudación, también depende en gran medida de los acuerdos a los que se llegue para asignar recursos y responsabilidades entre los tres órdenes de gobierno. Y no todos los partidos lo han visto de esa manera.

Quizá una de las cosas que hemos perdido de vista en estas discusiones es que tenemos que trabajar con una agenda simultánea y lograr articular y coordinar todas las aristas de la política en su conjunto, incluso cuando el objetivo primero es el desarrollo social o el combate a la pobreza. En otras palabras, es importante revisar este marco legal para el desarrollo social, pero también otras disposiciones que pueden hacerlo efectivo.

Entonces, todos aquellos críticos asiduos de la política social del gobierno en turno y todos aquellos que tenemos posibilidad de influir en la toma de decisiones debemos pensar en líneas de acción vinculantes y en estrategias globales que permitan articular las múltiples aristas del marco institucional y que una ley en alguna materia no se convierta en un obstáculo para el desarrollo social, ni viceversa; que eviten que cualquier decisión que tenga efectos (aunque no sean inmediatamente visibles o directos) públicos altere la consecución de fines comunes para el desarrollo.

Reformas a la Ley General de Desarrollo Social

Rafael Domínguez Morfín

Antes de adentrarme en el tema de esta mesa, es preciso e importante formular algunas consideraciones de carácter relevante de la Ley General de Desarrollo Social y, posteriormente, referirme a algunas iniciativas para reformarla.

Como ustedes bien saben, esta ley constituye un instrumento vertebral de las instituciones públicas para promover y lograr que los derechos sociales beneficien a sus destinatarios.

En ella se determinan, de forma precisa, los derechos y las obligaciones para los sujetos del derecho social, particularmente de los beneficiarios de los programas sociales gubernamentales; en particular, en materia de transparencia, apego a la legalidad y a la rendición de cuentas.

Dicho ordenamiento establece el compromiso, para los tres órdenes de gobierno, de informar periódicamente sobre sus programas operativos de desarrollo social. Para ello, a fin de coadyuvar en el fortalecimiento del federalismo, la ley considera a los munici-

pios como los principales ejecutores de los programas, recursos y acciones federales de desarrollo social.

Cabe recordar que esta ley fue aprobada por unanimidad de votos, tanto en la Cámara de Diputados como en la Cámara de Senadores. Creo que esto es algo muy trascendente, porque esta ley habla de un nuevo manejo en el cual hay una concertación de acciones, y tiene aspectos muy importantes. Por ejemplo:

- Primero, es un instrumento que nos permite garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución y asegurar el desarrollo de todas y todos los mexicanos, sin discriminación alguna.
- Segundo, articula de manera coherente las políticas públicas en materia de desarrollo social que permiten la concurrencia de los tres órdenes de gobierno.

Así, convencidos de que los retos del desarrollo social exigen mejor coordinación interinstitucional, la adopción y difusión de innovaciones tecnológicas y mejores instrumentos de política pública, en México contamos ya, por primera vez en nuestra historia, con esta nueva ley.

Entre las principales innovaciones de la ley se encuentra el compromiso del Ejecutivo federal en cuanto a integrar y administrar un Fondo de Contingencia Social que permita evitar fluctuaciones drásticas en los beneficios sociales que recibe la población ante fenómenos económicos y presupuestales imprevistos.

Por otro lado, determina la creación de un Sistema Nacional de Desarrollo Social, el cual tiene por objeto alentar la participación de los sectores público, social

y privado; la colaboración interinstitucional entre las dependencias y entidades del gobierno federal; la concurrencia de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios; la participación ciudadana; así como el fomento a la desconcentración y descentralización administrativas.

En el marco de este Sistema Nacional, en el que la Sedesol es la dependencia responsable de coordinar el diseño y la ejecución de las políticas generales en la materia, se establecen diversas estructuras orgánicas que articulan y operan los instrumentos de la política de desarrollo social.

Bajo tal perspectiva, es pertinente señalar que la Ley General de Desarrollo Social, como instrumento normativo joven en su implementación, nos proveerá de la experiencia en aquellos elementos que nos permitan reformarla.

Existe el consenso de que todas las iniciativas de ley persiguen mejorar su texto y tienen un trasfondo en nuestra realidad social; sin embargo, el análisis se limita al campo jurídico, sin orientación de alguna otra naturaleza.

Por eso, resulta oportuno señalar que con su aprobación, las comisiones dictaminadoras de esta ley coincidieron en que constituye un avance significativo para cumplir con la necesidad de instituir, desde un marco jurídico, las medidas que permitan fincar bases sólidas que aseguren el acceso de la población al desarrollo, sin que medie motivo alguno para cualquier tipo de discriminación; incluso se sostuvo que esta ley contribuye a impulsar una política social de Estado.

Sin desviarme del tema y por considerarlo de interés para los asistentes al evento, quisiera hacer un paréntesis para hacerles un comentario y poner a su

disposición una recopilación de los programas que conforman la estrategia Microrregiones, instrumentada por el gobierno federal. En su elaboración trabajamos conjuntamente 13 secretarías de Estado y la denominamos *Manual microrregiones*. Es un tomo amplio, en el que se establece la operatividad de todos los programas sociales, y tiene como característica fundamental el que cada uno de dichos programas son presentados bajo la misma tipografía, bajo un mismo diseño y siguiendo la misma metodología.

Este trabajo se hizo conjuntamente con el apoyo y aval de Transparencia Mexicana. Dicha organización lo vio como un documento sólido que establece con toda precisión y claridad cuáles son los requisitos para poder tener acceso a estos programas y cuáles son las obligaciones de los servidores públicos al respecto.

De tal forma, en la medida en que vayamos acotando la discrecionalidad y que coadyuvemos a que la sociedad tenga mayor acceso a este tipo de información, sin lugar a dudas que estaremos contribuyendo a que la gente exija mejor sus derechos.

Aunado al citado *Manual*, al principio de esta administración la Sedesol editó un documento que tituló *Sedesol a los ojos de todos*, el cual contiene las reglas de operación de los programas de esta secretaría presentados de manera sencilla y ejecutiva, de tal manera que la población interesada en estos programas tiene la información necesaria para ser beneficiarios de los mismos.

Es un documento en el que trabajamos conjuntamente con la Secretaría de la Función Pública, con Transparencia Mexicana y con el IFE, para que la gente tenga un conocimiento claro de cuáles son los programas, qué se requiere para tener acceso a ellos y, de esta

manera, puedan exigir y podamos evitar que la gente pueda tratar de presionar al que va a dar el recurso o el acceso a un programa simplemente por un punto de vista partidista o a favor de alguna persona.

Desde luego que no podemos permitir que los programas sociales se utilicen ni para promover la imagen de una persona ni para promover la imagen de un partido político. En esto hay un gran compromiso de todos los mexicanos y creo que es un proceso en el que estamos trabajando.

También me congratulo en comunicarles que tenemos a su disposición el documento denominado *Contigo es de ley*, que contiene una compilación jurídica con todas las leyes, los reglamentos, las circulares, los decretos y todo lo relacionado con el tema de desarrollo social.

En este punto, y retomando nuestro tema, cabe señalar que la Ley General de Desarrollo Social nos obliga a seguir manteniendo la comunicación y transparencia con los beneficiarios. Comparto la opinión de que es una ley joven, que está dándose a conocer, que se habrá de superar y mejorar, de la que debemos tener un gran conocimiento y que además fue aprobada por los legisladores de una manera consensuada.

Estamos conscientes de que es un instrumento jurídico que, obviamente, es susceptible de mejorarse; es susceptible de que se le puedan hacer adiciones y modificaciones las veces que sean necesarias, porque la legislación mexicana, al igual que la de todo el mundo, es como un río que va transitando y va cambiando, de acuerdo con las condiciones y necesidades que vamos teniendo. Una Ley que tendrá que adecuarse a las necesidades sociales del país porque éstas van cambiando y las leyes tienen que adecuarse a ellas.

Particularmente, un aspecto de esta ley que debemos tener mucho más claro es todo lo referente a la rendición de cuentas. Tenemos que trabajar en un proceso en el cual haya una obligación de rendir cuentas de una manera mucho más clara en todos los órdenes de gobierno, de todas las instancias que intervienen y colaboran en la operación de los programas sociales. También es muy importante que trabajemos todos, de una manera institucional y correlacionada, en cuanto a la responsabilidad de las acciones de gobierno y sus resultados.

En este tenor, coincido con algunas modificaciones muy específicas de la ley. Por ejemplo, reformar sus artículo 26 y 28, ya que aquí se habla de la regulación de las reglas de operación de los programas de desarrollo social, fundamentalmente de establecer plazos para su publicación, reformas o adiciones, medidas de transparencia y un tema fundamental, que es la denuncia popular.

En ese orden, ya se tiene reglamentada en gran medida la forma en que la gente puede denunciar cuando alguien pretenda utilizar algún programa de manera indebida, para promover algún candidato o partido político. Esto se hace por medio de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), la cual opera con base en los convenios que tiene celebrados con todas las procuradurías estatales para que la gente tenga diferentes instancias a dónde acudir a formular sus denuncias.

En la medida en que esta ley y las reformas que se le hagan faciliten a la gente la forma de presentar las denuncias, de recibir respuesta clara, concreta y precisa a sus reclamos y que se aplique y sancione de manera severa y clara a aquel servidor público que no

la respete, creo que tendremos un avance sumamente importante.

Con esa premisa, la consolidación del Sistema Nacional de Desarrollo Social, ya en operación, tiene por objeto la participación de los sectores público, social y privado, la colaboración interinstitucional entre las dependencias y entidades del gobierno federal, la concurrencia de los gobiernos y entidades federativas y municipios, la participación ciudadana y el fomento a la desconcentración y descentralización, lo que nos crea el marco necesario para que podamos aspirar a contar con una mejor legislación en materia de desarrollo social.

En conclusión, reconocemos que existe una participación decidida del Poder Legislativo en la elaboración de iniciativas de ley de carácter social las cuales en la presente administración han contribuido a enriquecer nuestro sistema jurídico.

Estamos conscientes de que es necesario contar con un México en el que impere la ley, en el que prevalezca el Estado de derecho, en el cual exista certeza jurídica, seguridad y confianza en nuestras instituciones.

Lo anterior, en virtud de que un gobierno democrático debe contar con un sistema confiable de rendición de cuentas, a efecto de que la sociedad civil tenga la posibilidad real de fiscalizar los actos de las autoridades, a través del derecho a la información y de exigir la entrega oportuna de información útil y veraz, lo que constituye un eficaz antídoto contra los desvíos del poder.

Ley General de Desarrollo Social: su funcionamiento y las reformas pendientes

Gelacio Montiel Fuentes

El tema de este encuentro, “Desarrollo social: balance y desafíos de las políticas gubernamentales”, es una oportunidad para hacer un breve recuento de las experiencias que se han derivado a partir de la aprobación de la Ley General de Desarrollo Social.

Esta ley, primera en aprobarse por la presente legislatura, contó con un consenso unánime entre los partidos para su aprobación, y fue el cumplimiento de un compromiso con los sectores sociales del país con la formulación de una política de Estado que cuide la discrecionalidad en los criterios para la presupuestación de los programas sociales, al evitar que éstos sean sujetos de disminuciones arbitrarias y asegurar que no puedan ser menores en su monto a los del año inmediato anterior.

Esto surgió de la necesidad de contar con un marco jurídico para la correlación entre los derechos de los ciudadanos y las obligaciones del Estado, en cuanto a proponer, operar y evaluar programas de desarrollo social incluyentes y sin signo partidista alguno y con-

tribuir a que la población en condiciones de pobreza y marginación alcance un desarrollo integral, con acciones orientadas a la atención de necesidades básicas de nutrición, salud, educación, vivienda y acceso a programas que posibiliten obtener ingresos a las familias.

El interés de los legisladores por el debido funcionamiento y aplicación de la Ley General de Desarrollo Social y de las iniciativas o puntos de acuerdo que se han presentado para enriquecer a la misma, reflejan la preocupación de los parlamentarios por perfeccionar las disposiciones de esta ley para que ésta sea un candado que evite el tráfico político-electoral al que son sometidos los ciudadanos beneficiarios de los programas sociales.

La ley, siempre perfectible, pretende plantear una mecánica que acote el uso partidista de dichos programas, aunque esto siempre será vulnerable y sujeto de “innovaciones” en cuanto a las prácticas para aprovechar políticamente estos programas, tal y como lo pudimos constatar en el diseño de la propaganda utilizada hasta hace unos pocos días, en que se nos mostraba una nueva manera de coacción mediática con el uso de programas sociales, hecho que ya de alguna manera se corrigió, pero que no está exento de que se le encuentren nuevas formas de aplicación.

La Ley General de Desarrollo Social fue aprobada por el Congreso de la Unión el 27 de noviembre de 2003 y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de enero de 2004.

A poco más de dos años de su aprobación, nos encontramos en un buen momento para hacer un primer balance sobre la importancia y el impacto que ha tenido esta joven ley. Tal balance lo realizamos en dos direcciones:

La primera, a partir de la revisión de las distintas iniciativas de reforma y adición a la Ley General de Desarrollo Social, presentadas en la Cámara de Diputados a lo largo de estos dos años. Iniciativas que nos muestran aquellos asuntos que no fueron abordados en la ley o que fueron abordados pero de manera parcial y por lo tanto requieren modificaciones.

La segunda, con el análisis de cómo ha operado esta norma, cómo se ha construido la serie de instituciones que se derivan de la misma y los conflictos que se han generado en torno a ella. Sólo por mencionar un dato, en el último mes la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dado entrada a dos controversias constitucionales presentadas por la Cámara de Diputados en torno específicamente de la Ley General de Desarrollo Social.

Comencemos por el primer punto: el análisis de las distintas iniciativas para su reforma o adición, presentadas durante estos dos últimos años.

A la fecha, han sido 11 las iniciativas de reforma. De su análisis podemos ubicar tres grandes grupos.

El primer grupo de iniciativas es el más grande, incluye cinco iniciativas de reforma presentadas por diputadas y/o diputados de los grupos parlamentarios del PRI, PAN y PRD. Con estas iniciativas se busca que los programas de desarrollo social no sean utilizados con fines distintos para los que fueron específicamente creados. En algunos casos, se plantean reformas a la Ley General de Desarrollo Social, acompañadas con reformas al Código Penal Federal o a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Son reformas parciales, muy valiosas en lo individual. Pero es importante reconocer que dentro de la

Comisión de Desarrollo Social nos faltó llevar a cabo una reforma integral sobre este tema en específico, la cual tuviera como finalidad impedir que los recursos federales (humanos y presupuestales) sean utilizados con fines proselitistas.

Recordemos cómo recientemente se denunció en notas de prensa la participación de funcionarios del Programa Oportunidades en los mítines de candidatos a la Presidencia. Conforme se acerque la jornada electoral del 2 de julio, veremos con mayor claridad la urgencia de realizar esta reforma.

El segundo grupo de iniciativas analizadas propone pequeñas modificaciones, algunas de las cuales no implican cambios sustanciales sino pequeñas mejoras. De este grupo destaca la reforma a algunos artículos de la Ley General de Desarrollo Social para incorporar diversas disposiciones en materia indígena.

Por último, el tercer grupo de iniciativas plantea reformas de fondo; hasta este momento, se proponen reformas en torno a dos temas: por un lado, a las reglas de operación de los programas de desarrollo social y, por otro, la búsqueda de mecanismos que permitan hacer efectivo el ejercicio de los derechos sociales.

La iniciativa relativa a las reglas de operación la suscribimos la diputada Clara Brugada y los diputados Rafael Flores, Julio Boltvinik y quien esto escribe, todos integrantes del Grupo Parlamentario del PRD en la Comisión de Desarrollo Social, así como el diputado Carlos Flores Rico, del Grupo Parlamentario del PRI, secretario de la misma Comisión.

Esta iniciativa busca establecer dentro de la Ley General de Desarrollo Social los lineamientos generales que deben estar presentes en todas y cada una de las reglas de operación de los programas sociales, con el

fin de que los lineamientos generales de dichas reglas no sean objeto de discusión y modificación año con año al aprobarse en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación respectivo; sin embargo, hasta la fecha no se ha dictaminado dicha iniciativa que fue presentada en el mes de agosto del año pasado, misma que resolvería las inconveniencias derivadas de la falta de publicación oportuna de las reglas de operación.

La segunda iniciativa, la cual ya fue aprobada por el Pleno de la Cámara de Diputados y turnada al Senado, la presenté el 10 de mayo de 2005, y tiene como fin establecer un mecanismo administrativo que coadyuve a hacer efectivo el ejercicio de los derechos sociales.

De esta manera, planteamos la inclusión de un nuevo capítulo en la Ley General de Desarrollo Social, el capítulo IX, denominado “Recursos de inconformidad”, el cual tiene como fin adecuar el Recurso de Revisión de la Ley de Procedimiento Administrativo a las particularidades de los programas sociales y de los beneficiarios de dichos programas, muchos de los cuales se encuentran en situación de marginación y pobreza extrema.

Como podemos observar, de la revisión anterior se desprende que a pesar de que la Ley General de Desarrollo Social es una ley nueva, existen temas pendientes de modificación, algunos resultado de las carencias de la propia ley.

El intenso proceso de negociación que llevó a su aprobación hizo que algunos aspectos quedaran poco consistentes o ausentes; sin embargo, también la realidad cambiante de nuestro país, que se encuentra en un acelerado proceso de alternancia política, nos lleva a la necesidad de plantear reformas legislativas a una ley tan joven como la de Desarrollo Social.

Ahora entremos al segundo eje analítico: la revisión de cómo ha operado la ley, cómo se ha venido construyendo la serie de instituciones que se derivan de la misma y los conflictos que se han generado en torno a ella. De este tema podríamos decir mucho, pero para no hacer una reseña muy larga haremos referencia solamente a las dos demandas de controversias constitucionales interpuestas por la Cámara de Diputados contra el Ejecutivo federal. La primera, por los *spots* difundidos por el presidente de la república sobre los programas de desarrollo social, y la segunda, por el reglamento de la Ley General de Desarrollo Social.

En relación con la demanda de controversia constitucional por la publicidad gubernamental, ésta fue presentada por la Cámara de Diputados el 22 de febrero del año en curso, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Dos días después, la Corte le dio entrada y autorizó la suspensión de los actos solicitados, que era la transmisión de los promocionales del gobierno del presidente Fox.

¿Cuál era el problema? Muy sencillo, entre otras situaciones, el no respeto, por parte del Ejecutivo federal, del artículo 28 de la Ley General de Desarrollo Social que establece que

La publicidad y la información relativa a los programas de desarrollo social deberán identificarse con el Escudo Nacional en los términos que establece la ley correspondiente e incluir la siguiente leyenda: “Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos al desarrollo social”.

Desde el 20 de enero de 2004, el presidente Vicente Fox estaba obligado a incluir tal leyenda en todos

los promocionales de los programas de desarrollo social. Y no lo hizo.

La inclusión de la mencionada leyenda en los *spots* gubernamentales buscaba eliminar el tradicional uso electoral que se ha hecho de los programas sociales a lo largo de la historia de nuestro país. Es una buena forma de generar conciencia social para dejar muy claro que los programas sociales son para hacer efectivos derechos sociales y no para promover la compra de votos, como lo establece la Ley General de Desarrollo Social.

No podemos adelantarnos a la resolución definitiva de la Suprema Corte de Justicia sobre este tema, pero podemos asegurar que esta controversia está sentando un precedente legal y político importante. Es positivo observar cómo el secretario de Gobernación tuvo que guardar silencio, durante su comparecencia ante el Pleno de la Cámara de Diputados, ante los cuestionamientos que se le hicieron sobre las presuntas violaciones a la Ley General de Desarrollo Social, comprometiéndose a que acataría lo que determine la Suprema Corte de Justicia. Debemos aspirar a que los funcionarios, políticos, así como cualquier otro ciudadano, no esperen a ser descubiertos para respetar la ley.

La segunda demanda de controversia constitucional interpuesta por la Cámara de Diputados se presentó el jueves 2 de marzo pasado ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación; es contra el Poder Ejecutivo federal por el reglamento de la Ley General de Desarrollo Social, publicado el día 18 de enero de 2006 en el *Diario Oficial de la Federación*.

Recordemos que el 20 de febrero de 2006, todos los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados, excepto el del PAN, aprobaron una proposición con Punto de

Acuerdo de la Junta de Coordinación Política, que solicitaba se interpusiera esta controversia constitucional.

En ella, se impugnan 31 artículos del reglamento; vistos tales artículos en conjunto, es evidente que el Poder Ejecutivo asume atribuciones legislativas de las cuales no es constitucionalmente depositario, al adicionar y modificar la Ley General de Desarrollo Social a través de su reglamento.

No crea una normatividad que desarrolla, complementa o pormenoriza la ley, la cual da origen y justificación al reglamento, sino, por el contrario, la limita, la socaba y, en un momento, la excede. Sólo para mencionar tres ejemplos:

El reglamento establece que los programas de desarrollo social sólo atenderán a los pobres extremos, excluyendo a todos aquellos posibles beneficiarios que no cumplen con tal característica.

Además, convierte en una atribución de la Sedesol la integración del padrón de beneficiarios de los programas federales de desarrollo social, cuando, de acuerdo con la ley, es una responsabilidad de los tres órdenes de gobierno.

Por último, el reglamento faculta a las dependencias y entidades de la administración pública federal a efectuar evaluaciones a los programas de desarrollo social que ellas ejecutan para llevar a cabo la convocatoria y contratar los centros de investigación que las han de evaluar.

En esta circunstancia, se estarían autoevaluando por la extralimitación del reglamento publicado por el Ejecutivo, que contraviene a la ley, que establece que tales atribuciones corresponden al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. En esta demanda de controversia, se está solicitando que la

Suprema Corte de Justicia de la Nación declare la invalidez constitucional de 31 artículos del reglamento de la Ley General de Desarrollo Social impugnados. Así como la suspensión temporal de una serie de actos que contravienen la ley.

El lunes 6 de marzo pasado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación dio entrada a la controversia, negando declarar la suspensión temporal de los actos reclamados y solicitando información y pruebas documentales a la Cámara de Diputados que especifiquen los actos de los cuales se está solicitando la suspensión, dando cinco días hábiles para su entrega, plazo que venció el 14 de marzo.

Para finalizar, recordemos que la Ley General de Desarrollo Social fue aprobada por la LIX Legislatura en enero de 2004; su aprobación fue resultado de una discusión plural y democrática, a la cual fue invitada la misma Secretaría de Desarrollo Social.

En reciprocidad, a partir del segundo semestre de 2004, la Sedesol entregó a los grupos parlamentarios de las cámaras de diputados y senadores el borrador del reglamento para que se hicieran observaciones. Los grupos parlamentarios del PRI y PRD en las cámaras de Diputados y Senadores trabajamos de manera conjunta para enriquecer ese primer borrador.

Se recogieron algunas de las observaciones propuestas por los legisladores y legisladoras, pero la Sedesol mantuvo una serie de artículos que nosotros observamos tenían problemas de fondo; como mantener el esquema de autoevaluaciones prevaleciente para que la Sedesol continuara midiendo la pobreza, y con ello obviar la participación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en la medición de la misma.

Es lamentable que la ex secretaria Josefina Vásquez Mota se haya aferrado a darle al reglamento un carácter contrario a la ley. La Corte dirimirá estas diferencias y estamos seguros que dará la razón al Congreso de la Unión.

Esta ley es un instrumento conveniente para las aspiraciones democráticas de nuestra sociedad, sin embargo, es pertinente que alcance a ser suficiente para evitar la manipulación de los programas de beneficio social, y para ello, se requiere de una constante revisión y adecuación.

Acerca de los autores

Rodolfo de la Torre. Maestro en Economía por la Universidad de Oxford. Ha sido Instructor para el Banco Interamericano de Desarrollo y Consultor del Banco Mundial, así como miembro del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza convocado por la Secretaría de Desarrollo Social. Profesor del Departamento de Economía de la Universidad Iberoamericana, en la que dirige el Instituto de Investigaciones sobre Desarrollo Sustentable y Equidad Social. Editor del Informe de Desarrollo Humano en México del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, es también consultor de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe y coordinador del Proyecto “Reconstruir las ciudades para superar la pobreza” de la Universidad Iberoamericana y el Banco Mundial.

Francisco Sales Heredia. Doctor en Ciencia Política y Estudios Internacionales por la Universidad de Warwick. Ha sido coordinador de Asesores de

la Subdirección Corporativa de Transformación Cultural y subdirector de la Secretaría de Cultura de Campeche. Se ha centrado en el estudio sobre capital humano, pobreza y políticas públicas, teoría política contemporánea, sector energético y política social, así como en la evaluación de políticas públicas. Es editor del libro *Pobreza y justicia social* publicado por la Universidad Autónoma de Campeche y en la que se desempeñó como profesor-investigador. Actualmente dirige la licenciatura en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales del Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Julio Boltvinik Kalinka. Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Guadalajara. Ha sido consultor independiente de diversas instituciones como la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la FAO-México, la UNESCO, la OIT y la Secretaría de Desarrollo Social; y profesor en universidades nacionales e internacionales como el Instituto Tecnológico Autónomo de México, la Universidad Autónoma Metropolitana, la Universidad Iberoamericana, la Universidad de East Anglia; el United Nations College Staff en Turín, Italia y en el Comparative Research on Poverty. Además, ha ocupado diversos cargos en la administración pública federal. Experto en temas de pobreza, tema sobre el que ha publicado diversos libros y artículos, es también profesor-investigador de El Colegio de México. Diputado federal de la LIX Legislatura, se desempeña como secretario de la Comisión de Desarrollo Social.

Mónica Tapia Álvarez. Maestra en Planeación y Política Social por la London School of Economics y maestra en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Oxford. Fue directora de Desarrollo Región en la Oficina para la Planeación Estratégica y el Desarrollo Regional de la Presidencia de la República y trabajó en la coordinación de proyectos interestatales en siete áreas del desarrollo regional y como pro-secretaria del Fideicomiso para el Desarrollo Regional Centro País. Ha sido asesora del gobierno federal para la Coordinación de la Negociación en Chiapas y ha trabajado con diversas Organizaciones de la Sociedad Civil, como voluntaria, coordinadora de programa y consultora. Es coautora de investigaciones sobre fortalecimiento institucional, constitución legal y marco legal y fiscal de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Hoy en día dirige la asociación civil Alternativas y Capacidades.

Hernado Zuleta González. Doctor en Economía por la Universidad Pompeu Fabra, donde ha sido profesor al igual que en la Universidad de los Andes, la Universidad del Rosario y la Universidad Sergio Arboleda. Ha trabajado en el Banco de la República y en el Departamento Nacional de Planeación, en Colombia. Estudioso del crecimiento económico, la macroeconomía y el comercio internacional, temas sobre los que ha publicado diversos artículos. Actualmente, es profesor titular del departamento de Administración y del Departamento de Economía en el Instituto Tecnológico Autónomo de México.

Gustavo Merino Juárez. Doctor en Políticas Públicas por la Universidad de Harvard, se ha especializado en el estudio de las finanzas públicas, el federalismo fiscal, el financiamiento de programas sociales y la regulación y competencia económica, materias sobre las cuales ha publicado libros y artículos. Ha sido miembro del Sistema Nacional de Investigadores y director del Centro de Políticas Públicas y profesor-investigador de tiempo completo del Departamento de Economía en el Instituto Tecnológico Autónomo de México. Ha participado en diversos proyectos de consultoría para empresas privadas, para el Instituto de Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard, para el gobierno de Paraguay y para organismos internacionales incluido el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas. En la actualidad es Jefe de la Unidad de Planeación y Relaciones Internacionales de la Secretaría de Desarrollo Social.

Carlos Flores Rico. Licenciado en Sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México. Desde 1973 es miembro del Partido Revolucionario Institucional en el que ha ocupado diversos cargos directivos. En la administración pública federal, así como en el gobierno del Estado de México, ha sido titular de áreas diversas. Fue director del Centro de Estudios de Estrategia, Prospectiva y Análisis, A.C. Diputado federal en la LIX Legislatura, se desempeña como secretario de la Comisión de Desarrollo Social.

Rocío Mejía Flores. Maestra en Economía por el Centro de Investigación y Docencias Económicas. Participó en la fundación del Partido de la Revolución Democrática, en donde participa en el Consejo Consultivo de la Secretaría de la Mujer. Fue directora ejecutiva del Programa de Microcréditos en la Secretaría de Desarrollo Económico del Gobierno del Distrito Federal. Cuenta con varias publicaciones y en la actualidad es directora general del Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México (Fondeso).

Luisa María Calderón Hinojosa. Maestra en Antropología Social por la Universidad Iberoamericana. Ha sido profesora del Instituto Valladolid, de la Universidad Vasco de Quiroga y de la Universidad Michoacana de San Nicolás Hidalgo. Dentro del Partido Acción Nacional, en el que milita desde 1976, ha sido secretaria de Capacitación y Estudios del Comité Michoacán, integrante del Consejo Nacional, secretaria nacional de Acción Ciudadana y directora nacional de Promoción Ciudadana. Además, postulada por este partido, ha sido diputada local en el estado de Michoacán, diputada federal en la LIV Legislatura. Actualmente ocupa un escaño en el Senado.

Rafael Domínguez Morfín. Licenciado en Derecho por la Universidad Iberoamericana. Ha ocupado diversos cargos en la administración pública federal y en el gobierno del Distrito Federal. Ha sido profesor en la Universidad Iberoamericana, la Escuela Libre de Derecho, el Centro Universitario México, el Instituto Tecnológico Autónomo de

México; el Instituto Nacional de Administración Pública y en la Universidad en Estudios de Posgrado en Derecho. Además, cuenta con diversas publicaciones sobre salud y medio ambiente, así como en materia jurídica. En la actualidad se desempeña como abogado general y comisionado para la Transparencia y Combate a la Corrupción de la Secretaría de Desarrollo Social.

Gelacio Montiel Fuentes. Profesional Técnico Asistente Ejecutivo por el Conalep, obtuvo en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla los Diplomados en Modernización de la Administración Pública y en Alta Dirección Administrativa. Fue presidente municipal del Ayuntamiento Constitucional de Tetla, Puebla, y se desempeñó como funcionario en el gobierno de Tlaxcala. En la actualidad es diputado federal en la LIX Legislatura en la que participa como integrante de la Comisión de Desarrollo Social.

Desarrollo social: balance y desafíos de las políticas gubernamentales se terminó de imprimir en la Cámara de Diputados en agosto de 2006.
El tiraje consta de mil ejemplares.