

Capítulo 1

El nuevo contexto social y económico de la política social

La emergencia de una sociedad civil más activa ha originado la construcción de espacios sociales e institucionales de participación de la ciudadanía en la toma de decisiones sobre asuntos de interés público, con manifestaciones importantes en el plano nacional, estatal y local. Ese cambio reciente ha generado una relación más viva y dinámica entre las instituciones del gobierno y la sociedad civil, y le ha dado un nuevo aliento a la actual reforma del Estado.

El cambio institucional plantea nuevos retos para la planeación del desarrollo, y a la vez constituye una oportunidad valiosa para aumentar la eficiencia de la acción pública. Al respecto, cabe destacar que la mayor presencia de la sociedad civil en los estados y municipios está alimentando un nuevo federalismo que se expresa, entre otras modalidades importantes, en la descentralización de la política social y el subsecuente aumento de las atribuciones y responsabilidades del gobierno local en la planeación del desarrollo regional, en la definición de criterios de asignación de recursos antes distribuidos por las dependencias del gobierno federal, así como en la ejecución y evaluación de programas sociales y de fomento económico.

De esta forma, los esfuerzos descentralizadores de la política social están fortaleciendo la autonomía de los poderes locales y propician una activa participación ciudadana en la toma de decisiones. En ese sentido, es importante subrayar que la deliberación sobre las prioridades y criterios de la asignación de los recursos transferidos por la federación, esto es, el ejercicio de la llamada "justicia local", estimula la vida comunitaria y las instituciones estatales y municipales. Ese fortalecimiento se aprecia no sólo en los cambios constitucionales que propician la descentralización y en el papel cada vez más relevante de los Comité de Planeación de Desarrollo (COPLADE) en cada una de la entidades federativas, sino también en el aumento de los planes de desarrollo municipal, a partir de los cuales se fijan prioridades de gasto de los recursos que cede la federación. Esos avances también pueden constatarse en la creación de un marco institucional más idóneo para la planeación demográfica nacional, pues en los últimos quince años se han instalado Consejos de Población en todas las entidades federativas y en casi un tercio de los municipios del país.

En la nueva orientación de la política social destaca la convicción de que en sus estrategias y en la ejecución de sus programas debe considerarse la activa participación de la población beneficiada, tanto a través de instancias institucionales como de organizaciones comunitarias. Con ello, la política social se aleja de esquemas corporativos y busca liberar y movilizar las energías productivas que la sociedad tiene depositadas en la propia población marginada.

Entre los beneficios más reconocidos de la descentralización de la política social, destacan, los siguientes: a) propicia un aumento de la eficiencia de los recursos públicos; b) reduce los costos de transacción; y c) permite que la acción del gobierno satisfaga las necesidades locales conforme las características culturales, geográficas y ambientales de las comunidades beneficiadas. A su vez, la supervisión de las acciones de las autoridades locales por parte de la ciudadanía tiende a asegurar el cumplimiento de objetivos y propicia la transparencia del uso de los recursos públicos. Las ventajas que ofrece la descentralización de la política social han podido observarse en las acciones encaminadas a aumentar la provisión de servicios básicos (salud y educación), el equipamiento y la infraestructura a las localidades rurales.

En últimos lustros la economía mexicana ha experimentado situaciones adversas que se originan en el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, la crisis de la deuda externa del decenio pasado, la restructuración productiva interna, las crisis recurrentes y las incertidumbres que genera el reordenamiento mundial en un contexto de creciente interdependencia entre las naciones. En ese contexto, la política económica tiene como objetivos

estratégicos sentar las bases de un crecimiento económico interno sostenido y capitalizar las oportunidades que ofrece la economía global, así como apoyar primordial pero no exclusivamente a los grupos y a las regiones económica y socialmente más rezagadas.

Esas prioridades nacionales plantean el reto de definir estrategias y criterios más eficientes del gasto social. Por un lado, en atención a los preceptos constitucionales que confieren a la acción del Estado un carácter universalista, deben fortalecerse las estrategias y aumentar la eficacia de los programas que atienden las necesidades de bienes y servicios básicos que propicien para todos los mexicanos la igualdad de oportunidades y derechos de participación en el proceso de desarrollo y el disfrute de sus beneficios.

Por el otro lado, la urgencia de desarrollar acciones más efectivas de combate a la pobreza y la marginación, plantea el reto de diseñar estrategias de política social congruentes con los principios de la justicia distributiva, es decir, de apoyar prioritariamente a los grupos sociales y regiones donde la población padece privaciones que atentan contra su dignidad e impiden el desarrollo de sus capacidades básicas, comprometiendo con ello el potencial de desarrollo que la nación tiene en esos grupos de población.

La atención a los grupos marginados de los beneficios del desarrollo no es un fenómeno nuevo, fue planteada como una prioridad desde el estallido de la revolución de 1910. En efecto, considerando la desigualdad social y regional que el país heredó del régimen porfirista (1877-1910), el espíritu de la constituyente de 1917 y la política social aplicada por los gobiernos posrevolucionarios reconocieron el imperativo de atender las necesidades más apremiantes de la población; a través de estrategias y programas consistentes en el tiempo, se logró aumentar el empleo y el ingreso real, ampliar la cobertura de los servicios básicos, dotar a las familias de una vivienda digna y decorosa y crear la infraestructura y el equipamiento necesarios para atender las necesidades de la población, especialmente en las ciudades, asentamientos en ese tiempo atrayentes de cuantiosos movimientos migratorios y donde se registraban las tasas mayores de crecimiento natural de la población.

El alto crecimiento económico logrado hasta los años setenta con un déficit fiscal manejable permitieron sostener el aumento del empleo, del salario real y del gasto social en niveles lo suficientemente altos como para lograr una generalizada y sistemática mejoría de la calidad de vida de la población, lo cual se manifestó, entre otros logros sin precedentes, en el permanente aumento del PIB per cápita, la disminución de la mortalidad infantil, el aumento en la esperanza de vida de la población y la disminución de la pobreza y la marginación.

En relación con los programas para atender las necesidades básicas de la población en su conjunto, es decir, independientemente de las condiciones económicas, sociales y culturales de las familias y las personas, en aquella época destacaron los programas de ampliación de cobertura de los servicios de salud y educación, crédito a la vivienda, subsidios y transferencias directas al consumo popular, así como los recursos destinados al empleo temporal y a fomentar el desarrollo económico en las zonas más rezagadas. Como antecedentes directos de las estrategias de focalización de acciones aplicadas durante la presente década destacan el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER), la Coordinación para la Atención a Zonas Marginadas (COPLAMAR); el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) y el Programa Nacional de Solidaridad, entre otros.

La crisis recurrentes desde los años ochenta, su alto costo social, así como los nuevos retos que a México le plantea la economía global, configuraron una situación de astringencia financiera que se combinó con la acumulación de rezagos sociales. Ello puso en evidencia la necesidad de fortalecer las estrategias de focalización de la política social para atender las necesidades de la población más afectada, sin abandonar las orientaciones universalistas de la política social, pues la atención a las demandas de todos los mexicanos en materia de servicios de salud, educación y

vivienda siguen siendo cruciales para aumentar las capacidades básicas de la población, así como los recursos para fomentar el desarrollo sustentable de las distintas regiones del país.

En atención al objetivo prioritario de apoyar a la población más desaventajada, se han diseñado estrategias y programas que concentran la acción gubernamental en los hogares en pobreza extrema y en las regiones marginadas, donde no se cuenta con, o es difícil, el acceso a servicios básicos y el entorno económico obstruye la recuperación productiva.

De esta forma, las políticas focalizadas no son un sucedáneo de las estrategias sociales encaminadas a lograr la universalidad del acceso a los bienes y servicios esenciales que proporciona el Estado, sino un complemento necesario. La combinación de ambas estrategias y su consistencia en el tiempo, permiten el mejoramiento de la calidad de vida de la población, así como la paulatina igualación de las oportunidades entre los ciudadanos y grupos sociales que integran la nación.

1.1 Focalización de la política social

Como se ha mencionado, la focalización de la política social responde a la necesidad de asignar recursos para atender más eficientemente rezagos y necesidades sociales específicas. Sus ventajas son altamente significativas en sociedades heterogéneas, como la mexicana, donde la limitada propagación del progreso técnico en el aparato productivo y la sistemática concentración de recursos humanos y de inversión en los núcleos urbanos, contribuyó a que aun en periodos de crecimiento económico sostenido no disminuyera significativamente la desigualdad en la distribución del ingreso y en el desarrollo regional.

En este sentido, cabe destacar que la focalización de la política social está dirigida a reducir las desigualdades en el interior de sociedades heterogéneas. Al fundamentarse en diagnósticos exhaustivos de regiones y grupos sociales, permite que en el diseño y ejecución de programas sociales y de desarrollo sustentable se considere la diversidad de situaciones económicas, culturales y étnicas que prevalecen en el plano regional.

Con ello, la focalización contribuye al logro de la justicia distributiva, pues sus variantes metodológicas permiten concentrar recursos orientados a atender a una población de beneficiarios potenciales, claramente identificada, o bien diseñar programas y proyectos de atención a un determinado problema o necesidad insatisfecha, teniendo en cuenta las características de esa población. Como ha sido señalado por expertos e instituciones experimentadas en el diseño de estrategias focalizadas, estas metodologías redundan en un aumento del impacto o beneficio potencial per cápita.

De las distintas estrategias de intervención focal, destacan tres. La que se realiza por programa permite que los recursos beneficien directamente a la población seleccionada, evaluar sus impactos directos y cumplir en plazos cortos los objetivos propuestos. Asimismo, la focalización en el nivel individual o por hogar hace posible que los recursos se asignen efectivamente a la población potencialmente beneficiaria de subsidios al consumo, becas y ayudas para aliviar necesidades sociales y regionales particulares, entre otros programas actualmente vigentes.

En los años recientes, la focalización mediante criterios geográficos ha sido utilizada para el diseño y aplicación de programas orientados a fortalecer la infraestructura de los asentamientos humanos, así como la provisión de servicios básicos de educación y salud. Esta variante metodológica ha tenido un gran impulso con el desarrollo de los sistemas de información geográfica, pues la referenciación de los asentamientos humanos por sistemas computarizados permite interrelacionar fenómenos socioeconómicos y demográficos con las características

geográficas, de recursos naturales y medio ambiente de las localidades. Se trata de una variante metodológica que aporta conocimientos valiosos para programas orientados a estimular la recuperación productiva sustentable de zonas atrapadas en la circularidad entre la marginación y el rezago demográfico.