

Política social y neoliberalismo

Oscar Arturo Castro Soto*

La salida de la Presidencia de la República de los miembros del Partido Revolucionario Institucional no ha significado un cambio radical de la política estatal, en particular en lo referente a la política social. En esta materia el actual régimen muestra visos de continuidad con lo efectuado desde hace tres sexenios. La fuerte relación establecida entre la política social y la política económica ha hecho de la primera un conjunto de acciones compensatorias que intentan ser un paliativo para quienes no pueden competir en el mercado. Este modelo con tintes neocconservadores propone dejar en manos de particulares las grandes responsabilidades sociales y centrar sus acciones en el desarrollo de lo que se ha denominado capital humano, físico-social y oportunidades de ingreso. En este artículo se analiza la estructura, los programas y la nueva burocracia de la política social foxista, además del papel de la sociedad civil en dicha política.

Introducción: Fox y el modelo neoliberal

A simple vista, las orientaciones del gobierno de Vicente Fox muestran una tendencia clara hacia la integración de una política exterior neoliberal, activa en el ámbito económico mundial, y una política social compensatoria con visos de neoconservadurismo. En materia de política económica, la reducción de la participación del Estado en las empresas públicas y la creciente privatización de los servicios públicos sociales son

* Miembro del Equipo de Política Social del Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio Montesinos, A. C.

orientaciones claras de su gobierno, al que hasta ahora el debate público ha puesto un freno tan sólo para destacar que las tendencias neoliberales no irán con la celeridad con la que quisieran los grandes capitales.

La política exterior, orientada a la liberación de los mercados internos, la reducción de las barreras arancelarias y la integración económica con los países del norte del continente, y de ser posible con la integración de un área de libre comercio de América, así como el Plan Puebla-Panamá, muestra una activa tendencia a fortalecer el capital mexicano que es susceptible de asociarse con el capital trasnacional a través de las empresas dedicadas a la ingeniería genética, el desarrollo de infraestructura, el desarrollo de maquiladoras y la participación en la privatización de los servicios públicos y de las políticas sociales de subsidio generalizado como la educación, la salud, el desarrollo urbano y la vivienda. El objetivo es abrir las fronteras al capital trasnacional para dinamizar la economía y trasladar las competencias del Estado al capital nacional brindando, por supuesto, certidumbre legal y facilidades en materia laboral, agrícola, social y política.

En este contexto, la política social del gobierno federal perfila un compromiso de hacer más eficientes los programas compensatorios para focalizar más la atención a los pobres y dar cabida a la iniciativa privada en la defensa de los valores que nos protejan contra las aberraciones sociales que han inundado la sociedad de consumo y la globalización: las drogas, la prostitución, el aborto, las revueltas sociales, las manifestaciones culturales callejeras de homosexuales, la cultura sexual liberal de los jóvenes, etcétera.

A pesar de los cambios políticos que han ocurrido en nuestro país, el gobierno de Vicente Fox tiene problemas para hacer creíble el cambio de orientación en la política social respecto de los gobiernos priístas. El eje central de la estrategia del nuevo gobierno federal en materia de política social puede observarse en el debate sobre la reforma fiscal y la propuesta de gravar con el Impuesto al Valor Agregado (IVA) el consumo de medicinas, libros y alimentos con el argumento de que el ingreso por ese concepto representará la oportunidad de redistribuir el gasto público hacia los más pobres a través de programas compensatorios que transferirán dinero en efectivo a más de cinco millones de familias, y con los que se desarrollarán programas de desarrollo microrregional en las zonas indígenas. El equipo foxista ha desplegado así toda su capacidad de argumentación para justificar las medidas propuestas en materia económica y social.

La estrategia así planteada parece simple, sin embargo, junto con el programa anticorrupción y la incorporación de personas y equipos provenientes de la iniciativa privada en el gabinete social y particularmente de miembros de organismos civiles en los programas de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), del Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol) y del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progesa), representa el rostro más visible de la profundización del modelo de compensación del ajuste económico emprendido por los tres gobiernos anteriores.

Política social en el marco del ajuste económico

Para entender de mejor manera los ejes estratégicos de la política social compensatoria, sirve de ejemplo el resultado de lo que se ha desarrollado hasta el momento en los últimos tres sexenios, expresado en el diseño de la estructura gubernamental actual y en el Presupuesto de Egresos de la Federación para 2001, pues en la estrategia del gobierno foxista servirán como plataforma de despegue para promover cambios más amplios en la política social, o por lo menos medir el impacto de sus tendencias a partir de iniciativas que se discuten en el espacio público.

El gobierno federal considera gasto social los recursos destinados a los programas de cobertura amplia en las áreas de educación, salud, seguridad social, capacitación para el trabajo, vivienda, en los programas destinados a combatir la pobreza extrema y en los recursos destinados a la creación y mantenimiento de infraestructura básica y equipamiento para salud, educación y alimentación.

Desde esta perspectiva, la política social se refiere al ejercicio del gasto social a través de los programas sociales de cada una de las secretarías y de la operación de las mismas en los rubros de educación, seguridad social, apoyo productivo, salud, alimentación, desarrollo rural, etcétera. El diseño de la política social está ampliamente determinado por el modelo económico neoliberal que deja en manos del mercado la regulación de la economía al desincorporar paulatinamente del Estado las empresas que son de su propiedad. Pone énfasis en la ineficacia y corrupción que han predominado en la operación gubernamental de las empresas lo que ha impedido que crezcan financieramente y ha propiciado que carezcan de esquemas de eficiencia que las haga competitivas en el mercado mundial. El presupuesto básico es que una buena política social depende de una buena política económica, pues con esta última se dinamizan los procesos económicos que permiten que la riqueza caiga en cascada hacia las clases pobres y éstas se incorporen a un proceso productivo ascendente que eleve su calidad de vida.

Este modelo genera una política social de compensación del ajuste económico, es decir, las acciones de la política social deben estar dirigidas a aquellos grupos que por sus condiciones de rezago, pobreza o marginación no pueden competir en el mercado. A esto se le denomina *focalización*. Mientras que las grandes responsabilidades sociales —la seguridad social, la vivienda, la educación, la salud, etcétera— se depositen paulatinamente en manos de la iniciativa privada con la finalidad de hacer más eficiente el servicio que prestan las instituciones encargadas de suministrar esos beneficios, el Estado se encargará de atender a aquellos sectores de la población que, por sus características, no podrán acceder a tales prestaciones —campesinos, mujeres, indígenas, niños, jóvenes, microempresarios, organismos civiles, jornaleros agrícolas, etcétera—, todos ellos en situación de pobreza o desventaja frente al mercado laboral.

El modelo privilegia la focalización por sobre la cobertura amplia y el ejercicio de derechos económicos, sociales y culturales. Podemos considerar como programas de la política social todos aquellos que forman parte de las distintas secretarías y que están destinados a elevar la calidad de vida de núcleos de la población a través del desarrollo de capital humano, capital físico, capital social y oportunidades de ingreso. Estos son los pilares conceptuales y políticos sobre los que se basa este modelo.

El desarrollo de capital humano se refiere a la inversión en salud, alimentación y educación de las personas que viven en extrema pobreza con el objetivo de elevar sus capacidades individuales para que puedan, en el mediano plazo, estar en condiciones de competir en el mercado laboral. Esta estrategia comprende los apoyos en educación, salud y alimentación y se integra por programas de subsidios generalizados de bienes básicos y programas de combate a la pobreza extrema tales como: el programa de empleo temporal, el Progresá, los programas del Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe), del Instituto Nacional de Educación para los Adultos (INEA), del Instituto Nacional Indigenista (INI), el Programa de la Alianza para el Campo, los programas IMSS-Solidaridad, Jornaleros Agrícolas, Becas Escolares, Liconsa, Diconsa y los del Desarrollo Integral de la Familia (DIF).

El desarrollo de capital social se refiere a la inversión en la organización de colectivos capaces de desarrollar sus propias capacidades y ventajas comparativas para, por un lado, competir en el mercado y, por otro, reconstruir el tejido social que el propio mercado se encarga de descomponer. Esta estrategia puede observarse en los programas orientados a la organización de pequeñas empresas y a aquellos que requieren de un cierto grado de organización social para llevarlos a cabo como: el programa de Desarrollo Productivo de la Mujer, el Fonaes, los programas del INEA, Conafe, Secretaría de Salud, los dirigidos a la creación de obras de infraestructura y equipamiento que ahora son impulsados por los gobiernos estatales y municipales con los recursos del ramo 33, los programas de la Secretaría del Medio Ambiente referidos a las Plantaciones Forestales Comerciales y de Desarrollo Forestal y los programas del Ramo 20 en sus Fondos de Coinversión Social, Maestros Jubilados, Servicio Social Comunitario, entre otros.

Por otro lado, el desarrollo de oportunidades de ingreso está referido a la incorporación productiva de las familias de escasos recursos a la economía nacional. Para ello se definen los programas de la recién reformada Secretaría de Economía referidos a la micro, pequeña y mediana empresa, así como los de Alianza para el Campo, el Procampo, Rentabilidad Agrícola, las Becas de capacitación para desempleados (Probecat) y los de Fomento a las Artesanías y de Apoyo a los Productores Agrícolas de Bajos Ingresos, entre otros.

El desarrollo de capital físico comprende recursos destinados a la construcción y mantenimiento de servicios de infraestructura social y equipamiento urbano y rural. Parte de estos recursos se encuentran en proceso de descentralización a partir del Ramo 33, Aportaciones Federales a Estados y Municipios, aunque también comprenden aquellos

programas orientados a la infraestructura hidroagrícola y a la construcción de redes de agua y alcantarillado, así como también a la ampliación de cobertura del IMSS y los programas de vivienda (Vivah) y las acciones de las secretarías de Comunicaciones y Transportes y de Salud.

Podría decirse que los programas sujetos a reglas de operación responden a la política social en la medida que sirven para el desarrollo de capital humano, capital social, oportunidades de ingreso para familias de escasos recursos y el desarrollo de capital físico para incorporar las zonas marginadas al desarrollo regional. Sin embargo, hay que distinguir aquellos programas que, si bien están sujetos a reglas de operación, responden más al fortalecimiento de sectores empresariales o de sujetos de crédito fiscal que son capaces de dinamizar la economía. Estos programas se desarrollan con el fin de fortalecer aquellos aspectos de la política económica que se encuentran en situación de riesgo o vulnerabilidad, o bien que pretenden ser fortalecidos para efecto de dinamizar las variables macroeconómicas y resultan un complemento de la estrategia fijada en los Presupuestos de Ingresos y Egresos de la Federación y por la propia Secretaría de Hacienda y el Banco de México. Estos programas son la mayoría de los que operan las Secretarías de Hacienda y Economía.

Por otro lado se encuentra la tendencia a la privatización de servicios públicos y de servicios arraigados en derechos sociales (subsidio generalizado). En México la instauración de derechos sociales reconocidos por la Constitución hace difícil el tránsito hacia un modelo en el que la iniciativa privada se haga cargo de la política social. La existencia de secretarías que garantizan derechos sociales son un ejemplo de ello: Educación Pública, Reforma Agraria, Salud y Asistencia Social, etcétera. Sin embargo, las reformas de los últimos sexenios, y las declaraciones y expresiones de diversos sectores empresariales y políticos, alertan sobre las intenciones de llevar adelante reformas en las que la iniciativa privada tenga mayores competencias que el Estado en la administración de servicios de cobertura amplia. Esto puede observarse en la incorporación de empresarios en el gabinete social y la asesoría de las universidades privadas para el diseño de nuevas políticas educativas, laborales, de salud, agropecuarias y ambientales. Aunque el criterio que ha predominado es la universalización de los servicios educativos y de salud, la protección laboral y los subsidios al consumo de productos básicos como leche, tortilla y productos de primera necesidad, la incorporación de la perspectiva empresarial en el gabinete social crea un horizonte en el que predominan los criterios de cobertura amplia de calidad y transferencia directa de recursos a las personas para favorecer la capacidad de consumo en un marco de libre elección de los servicios de acuerdo con su preferencia. Así, por ejemplo, la Secretaría de Salud anunció la reestructuración de los servicios de salud para que cada derechohabiente elija el médico de su preferencia, se desincorporen paulatinamente los servicios de seguridad social a través de la Afores y se encuentren mecanismos para introducir criterios de competitividad entre los prestadores de servicios de salud.

Podría decirse que la existencia de secretarías de Estado encargadas de proporcionar servicios y bienes básicos de subsidio generalizado —con una fuerte presión empresarial y política para su desincorporación— y el surgimiento y multiplicación de programas sujetos a reglas de operación por parte de la Secretaría de Hacienda, pero cuya ejecución depende de las demás secretarías, representa el tránsito a un modelo de compensación del ajuste económico donde el Estado deja dichos servicios en manos de la sociedad civil (la iniciativa privada se hace cargo de los servicios de cobertura amplia) y se encarga de los programas focalizados que están dirigidos a atenuar los efectos del modelo económico con ayuda de las organizaciones civiles.

PROGRAMAS SUJETOS A REGLAS DE OPERACIÓN

DEPENDENCIA	PROGRAMAS
SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	Subsidio a la Prima del Seguro Agropecuario Subsidios que otorgan: Banco Nacional del Crédito Rural, S.N.C. (Banrural) Nacional Financiera, S.N.C. (Nafin) Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C. (Bancomext) Banco Nacional de Obras y Servicio Públicos, S.N.C. (Banobras) Financiera Nacional Azucarera S.N.C. (Fina) Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (Fov) Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Fonatur) Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural (Focir) Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura (Fondo) Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios (FEFA) Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios (Fega) Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras (Fopesca)
SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN	Programas de la Alianza para el Campo Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo) Programas de Apoyos a la Rentabilidad Agrícola
SECRETARÍA DE ECONOMÍA	Programa Marcha Hacia el Sur Programa de Encadenamientos Productivos Programa de Centros de Distribución en Estados Unidos Fondo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (Fomur) Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (Fonoes) Programa de Desarrollo Productivo de la Mujer Programa de la Mujer Campesina Fideicomiso de Fomento Minero (Fimori) Centro para el Desarrollo de la Competitividad Empresarial (Cetro) y Centros Regionales para la Competitividad Empresarial (Cecoes)
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA	Programas del Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe) Programas del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) Programas del Instituto Nacional de Educación para Adultos (INEA) Programas de la Comisión Nacional del Deporte (Conade) Programas del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta) Programa de Mejoramiento del Profesorado (Promep) Programa Nacional de Becas y Financiamiento Programa Escuelas de Calidad Programa Fondo de Modernización para la Educación Superior Programa Fondo de Inversión de Universidades Públicas Estatales con Evaluación de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES)
SECRETARÍA DE SALUD	Programa Salud para Todos Programa Comunidades Saludables Programa de Ampliación de Cobertura (PAC) Programa IMSS-Solidaridad Programas de Atención a Personas con Discapacidad a cargo del DIF Programas de Atención a Población en Desamparo a cargo del DIF

DEPENDENCIA	PROGRAMAS
SECRETARÍA DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL	Programa de Calidad Integral y Modernización (Cimo) Programa de Becas de Capacitación para Desempleados (Probecal)
SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES	Programa de Desarrollo Forestal (Prodefor) Programa de Plantaciones Forestales Comerciales (Prodeplan) Programa de Desarrollo Regional Sustentable 53 Programas de Infraestructura Hidroagrícola y de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento a cargo de la Comisión Nacional del Agua Programa de Desarrollo Institucional Ambiental
SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL	Programa Tortilla a cargo de Licinsa, S.A. de C.V. Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Licinsa, S.A. de C.V. Programa de Abasto Rural a cargo de Distribuidora e Impulsora Comercial Conasupo, S.A. de C.V. (Diconsa) Programas del Instituto Nacional Indigenista (INI) Programas de la Comisión Nacional de las Zonas Áridas (Conaza) Programas del Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (Fonart) Programa de Ahorro y Subsidios para la Vivienda Progressiva (Vivah) Crédito a la Palabra Programa de Atención a Zonas Áridas Programa de Atención a Comunidades Indígenas Programa Nacional a Jornaleros Agrícolas Programa de Maestros Jubilados Programa de Atención a Productores Agrícolas de Bajos Ingresos Programa de Investigación y Desarrollo de Proyectos Regionales Programa de Servicio Social Comunitario Programa de Coiversión Social Programa de Capacitación y Fortalecimiento Institucional
PROGRAMAS ESPECIALES	Programa de Empleo Temporal (PET) Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progesa)

Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación para 2001 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2000, pp. 60-62.

La Sedesol: dinamizadora de la política social

El Ramo 20, Desarrollo Social del Presupuesto de Egresos de la Federación, cobra especial relevancia para la política social pues en él se incluyen todos los programas orientados al desarrollo de capital social y humano. Para los dos sexenios anteriores, la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) resultó ser la que hacía un intento por definir la política social del gobierno federal, aunque en los hechos era en la Secretaría de Hacienda, sobre todo en el sexenio de Ernesto Zedillo, la que fijaba las disposiciones principales para el ejercicio del gasto social. Sin embargo, la Sedesol concentra las acciones y programas orientados a la focalización para el desarrollo de capital humano y capital social, en el entendido de que la combinación de ambos desembocará en el desarrollo social.

La definición de regiones de pobreza y pobreza extrema es uno de los ejes sustanciales de la política social, pues con ella se identifican las regiones consideradas prioritarias y de atención inmediata en las que deben operar los programas sociales. En la nueva estrategia foxista se han definido además 250 microrregiones con la finalidad de generar procesos de desarrollo regional a través de la complementariedad de programas y

recursos, la participación activa de las organizaciones civiles y la incorporación efectiva de programas de carácter intersecretarial.

El Ramo 20, Desarrollo Social, opera a partir de empresas paraestatales como el Programa Tortilla a cargo de Liconsá; el Programa de Abasto Social de Leche, también a cargo de Liconsá; el Programa de Abasto Rural, a cargo de Distribuidora e Impulsora Comercial Conasupo, S.A. de C.V. (Diconsá) y programas a cargo de dependencias desconcentradas, tales como los programas del INI; los de la Conaza; los del Fonart y el Vivah.

Bajo coordinación directa de las subsecretarías de la Sedesol y del Indesol se coordinan los esfuerzos para la operación de los siguientes programas: Crédito a la Palabra; Programa de Atención a Zonas Áridas; Programa de Atención a Comunidades Indígenas; Programa Nacional a Jornaleros Agrícolas; Programa de Maestros Jubilados; Programa de Atención a Productores Agrícolas de Bajos Ingresos; Programa de Investigación y Desarrollo de Proyectos Regionales; Programa de Servicio Social Comunitario; Programa de Coinversión Social; Programa de Capacitación y Fortalecimiento Institucional, que en 2000 estaban organizados a partir de cuatro fondos:

En comparación con el año anterior, estos programas han sufrido muy pequeñas modificaciones en su concepción. En primer lugar, el Programa de Empleo Temporal ya no es incluido en el Fondo de Desarrollo Productivo por considerarse un programa especial donde concurren cuatro secretarías. Por otro lado, el Fondo Nacional de Empresas Sociales y el Programa Productivo de la Mujer han sido colocados como parte de los programas del Fondo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa de la Secretaría de Economía, aunque en los hechos este traspaso ha resultado complicado, pues la Sedesol sigue manteniendo su estructura operativa. Finalmente el Programa de Fondos Compensatorios para las Región de las Cañadas en Chiapas no aparece como parte de la nueva definición de programas sujetos a reglas de operación.

Ramo Administrativo 20 Desarrollo Social	Fondo para el Desarrollo Productivo	1) Crédito a la Palabra 2) Programa de Atención a Zonas Áridas 3) Programa de Atención a Comunidades y Organizaciones Indígenas en Chiapas
	Fondo para Impulsar el Desarrollo Regional Sustentable	4) Investigación y Desarrollo de Proyectos Regionales
	Fondo para Atender a Grupos Prioritarios	1) Programa de Atención a Productores Agrícolas de Bajos Ingresos 2) Programa Maestros Jubilados 3) Programa Nacional de Jornaleros Agrícolas
	Fondo de Coinversión Social	4) Programa de Servicio Social Comunitario 5) Programa de Coinversión Social 6) Programa de Capacitación y Fortalecimiento Institucional

La descripción de los programas del Ramo Administrativo 20 y el ordenamiento que de ellos se hace dentro de la política social es fundamental como mecanismo de información básica tanto para los usuarios de los programas como para el ciudadano común, pues se trata de información poco difundida que en la práctica suele ser objeto de manipulación discrecional por parte de las dependencias encargadas de operarlos.

En la práctica, el conjunto de programas del Ramo 20 ha representado una suma de subsidios desarticulados y excesivamente focalizados. Salvo en el caso del Programa de Empleo Temporal, que también es considerado especial, el resto de los programas están orientados a población específica que tiene que identificar su demanda frente a los ofrecimientos gubernamentales. Los programas funcionan entonces como menús dirigidos a los cuales la población necesitada puede acudir en un ejercicio de gestión particular, en la que se tiene que cubrir una serie de requisitos para acceder a los recursos. Esta concepción hace que el Estado se convierta en un oferente de servicios que el necesitado tiene que buscar para satisfacer sus necesidades. Por otro lado, la poca difusión de estos programas hace que la dependencia gubernamental encargada de ejercer los recursos vaya en busca de los beneficiarios, hecho que significa una terrible discrecionalidad en la adjudicación de los mismos.

En la mayoría de los casos los programas han estado orientados al concurso de los beneficiarios a través de la elaboración de proyectos y propuestas colectivas, lo que en sí mismo no es negativo. Sin embargo, la forma en la que se califican los proyectos y los procesos de selección en la mayoría de los casos parece un concurso de carencias escritas o de propuestas bien redactadas, sin que esto signifique la verificación de las condiciones escritas en los proyectos y propuestas por parte de los dictaminadores.

Podemos decir que en los cuatro fondos se encuentran programas con dos orientaciones claras: por una parte, aquellos que están orientados a desarrollar oportunidades para personas y, por otra, aquellos orientados a concurso colectivo de iniciativas. Así pues, en el Fondo para el Desarrollo Productivo podemos observar que programas como Crédito a la Palabra y el especial de Empleo Temporal, así como todos los programas del Fondo para Atender a Grupos Prioritarios, están dirigidos a la generación de oportunidades personales, mientras que el resto se enfoca al concurso de necesidades colectivas.

Por otro lado, dentro de los indicadores de evaluación de los programas se han presentado limitaciones metodológicas como los criterios de equidad y género, ya que no basta con que se mencione que se buscará que participen las mujeres en un porcentaje determinado o que, en el mejor de los casos, se asigne un porcentaje de recursos para proyectos desarrollados por las mujeres, sino que también es necesario que los programas promuevan una participación femenina efectiva en la operación de proyectos donde participan hombres y mujeres. Los criterios de evaluación de la mayoría de los programas y de las instancias establecidas para llevarlas a cabo están centrados en indicadores que miden la cobertura de las metas establecidas por medio de un porcentaje, ya sea de recuperación para el caso de los créditos o de cobertura en la distribución de los recursos

a personas. Es previsible que en los criterios de evaluación de los programas focalizados se incorporen paulatinamente indicadores de desarrollo humano donde el componente subjetivo de seguridad en el ejercicio de los recursos y de las acciones de los proyectos aporte un complemento al esquema cuantitativo actual.

Del mismo modo, existe poca claridad sobre la operación de cada programa. Éstos se conciben como bolsas de dinero que tienen que ser ejercidas, los grupos beneficiarios como los implementadores de los proyectos ganadores y las personas como objetos de la asistencia subsidiaria. Desde esta perspectiva, el Estado se desentiende de que los proyectos tengan la efectividad necesaria para elevar la calidad de vida de los grupos beneficiarios, por no hablar del retiro de los recursos cuando sean utilizados para fines no aprobados. La mayoría de los programas están diseñados para ser subsidios segmentados para la población más pobre, ya que en la mayoría de los casos no vienen acompañados de otras medidas económicas o políticas que potencien el desarrollo del sector al que se atiende. Un ejemplo claro de esto es que los Créditos a la Palabra no vienen acompañados de una política de distribución y consumo de los granos básicos que podrían ser distribuidos por los propios programas de Abasto Rural como Diconsa. El gobierno podría establecer que un porcentaje de los granos básicos utilizados en ese programa provenga de la producción promovida por otros programas para que los beneficiarios tengan mejores condiciones de competitividad. Lo mismo sucede con el programa nacional de Jornaleros Agrícolas, que corre el riesgo de ser un programa que subsidia a los empleadores, más que ayudar a que las personas que tienen ese *status* laboral adquieran por derecho condiciones de trabajo y estancia dignas.

Así pues, la complementariedad de los programas, así como los criterios de focalización, en muchos casos es nula o francamente contradictoria. Pareciera que los programas están hechos para poder llegar, con el conjunto, a un mayor número de personas pobres y no para que se generen círculos virtuosos de producción y distribución del ingreso a los que puedan acceder las personas y grupos necesitados. Programas orientados a la superación de la pobreza tienen que ir acompañados de políticas sectoriales específicas que sirvan como complemento a la política social de focalización.

Al parecer, la estrategia de definición de microrregiones perfila una respuesta a estas inquietudes, en la que exista un verdadero esfuerzo intersecretarial para dinamizar regionalmente el desarrollo de capital físico, capital social, capital humano, oportunidades de ingreso y participación social en un territorio determinado.

El combate a la pobreza

Los programas intersecretariales generalmente han sido vistos como formas de control y ejercicio discrecional de los recursos porque éstos se aplican de acuerdo con criterios

definidos por una de las secretarías. Sin embargo, los procedimientos para realizar estos esfuerzos se han ido perfeccionando pues son el blanco de las críticas al gobierno federal en turno, por hacer una excesiva difusión de las medidas "integrales" para atender a la población en situación de pobreza y por el uso clientelar que los gobiernos priístas hicieron de los mismos. Tales son los casos del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, y del Progreso y el Programa de Empleo Temporal en el de Ernesto Zedillo.

El Progreso ha sido el programa nodal de las acciones encaminadas a la superación de la pobreza durante la segunda mitad del último sexenio. Su apuesta al desarrollo de capital humano mediante acciones de concurrencia de tres secretarías (SEP, SSA y Sedesol) lo han hecho un programa con claros tintes políticos y, por supuesto, blanco de las críticas de los estudiosos y de las propias comunidades beneficiadas.

En términos generales, el supuesto fundamental del Progreso es el desarrollo de capital humano, entendido éste como el desarrollo de habilidades en las personas para que éstas puedan competir en el mercado laboral. Es decir, el programa supone que mejorando las condiciones de salud, educación y alimentación de las personas en extrema pobreza, desarrollarán las habilidades necesarias para competir en el mercado laboral. El programa está dirigido a las personas en situación de extrema pobreza que viven en localidades rurales de menos de 5 mil habitantes, y al parecer ahora en colonias populares; dentro de ellas se realiza un estudio socioeconómico para determinar aquellas que presentan mayores dificultades para cubrir sus necesidades básicas. Los indicadores que se usan para hacer esta distinción se basan en el número de miembros de la familia, el grado de analfabetismo, el número de hijos, las características de la vivienda, etcétera. El programa consiste en otorgar apoyos económicos que fluctúan entre 350 y 800 pesos bimestrales por familia, dependiendo del número de hijos lactantes y en edad escolar. El dinero se entrega directamente a las madres de familia bajo el supuesto de que ellas lo gastarán en la compra de alimentos, ropa y enseres domésticos. Además se les ofrece un paquete básico de salud que consiste en una revisión médica mensual, pláticas sobre prevención de enfermedades, la realización de la prueba para la detección del cáncer cérvico-uterino, entre otros servicios; a los niños en edad de lactancia se les brinda un complemento alimenticio. La entrega de los beneficios está condicionada a que las madres asistan a las pláticas que se imparten en la clínica de salud, a que sus hijos asistan a la escuela y a que se hagan los cheques médicos mensuales.

Las principales críticas que ha recibido este programa se refieren a la falta de claridad en la asignación de los beneficiarios, ya que en una misma comunidad en situación evidente de pobreza extrema algunas familias son beneficiadas y otras no, lo que provoca divisiones y recelos al interior de la comunidad. Por otro lado, las actividades de las madres de familia se incrementan al incorporarse en su esquema de vida cotidiana una jornada extra dedicada principalmente a la asistencia a pláticas

que en su mayoría no entiende. Por otro lado, el Progreso opera bajo el supuesto de que la entrega de los apoyos monetarios serán utilizados para el mejoramiento de la calidad de vida y serán invertidos en alimentos, ropa o bienes de consumo básico, pero en la práctica es incierta la utilización de este dinero para tales fines y los indicadores de evaluación del programa se centran en la disminución de deserción escolar en el año y en la comunidad correspondiente, en las metas registradas en los cheques médicos, en las asistencias a las pláticas en los centros de salud y en el número de complementos alimenticios repartidos.

Las nuevas reglas de operación tratan de cubrir muchas de estas críticas, principalmente las que se refieren a la transparencia en el procedimiento de asignación a las familias beneficiarias de acuerdo con las Áreas Geoestadísticas Básicas del Instituto Nacional de Geografía Estadística e Informática (INEGI), los criterios de certificación de asistencia a las citas médicas y a las aulas, la complementariedad con otros programas y la inclusión de familias del medio urbano.

Por otro lado, en el sexenio anterior se crean las aportaciones federales para estados y municipios, mismas que descentralizan las obligaciones del Estado en materia de desarrollo social orientadas a la población más pobre, en infraestructura, equipamiento, salud, educación y seguridad pública. Es decir, aquellos aspectos que fueron centrales para el gobierno de Salinas en materia de generación de capital social a través de los comités de solidaridad para el abatimiento de las condiciones de pobreza de la población, fueron transferidos a competencias estatales y municipales.

La creación de las aportaciones federales a estados y municipios se presentó como un factor decisivo de la voluntad democrática del gobierno federal para descentralizar algunas competencias en materia de desarrollo social.

El Ramo 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, es de importancia para la política social porque en él se incluyen fondos orientados al desarrollo de infraestructura y equipamiento, seguridad pública y becas escolares. El total destinado a este ramo en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2001 es de más de 199 mil millones de pesos.

Con respecto al año anterior este ramo incrementó su presupuesto en términos nominales a más de 30 mil millones de pesos, registrándose los incrementos mayores en los fondos de educación básica y normal, en los que se registra un incremento de más de 15 mil millones de pesos con respecto al año anterior, en los fondos de aportaciones para servicios de salud, en infraestructura social, en el fortalecimiento municipal y para las demarcaciones del Distrito Federal con incrementos que oscilan entre cuatro y cinco mil millones de pesos. Es importante mencionar aquí que en la batalla legislativa se puso especial énfasis en la reinclusión del Distrito Federal en el Ramo 33, en particular en el Fondo de Fortalecimiento Municipal, ya que el año anterior quedó fuera por decisión de la mayoría priísta en la Cámara de Diputados y gracias a que en ese año se eligieron

delegados en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, en algunas de las cuales ganaron candidatos del Partido Acción Nacional.

Este ramo se divide en seis fondos que son administrados por los gobiernos estatales y municipales de acuerdo con los lineamientos de la Ley de Coordinación Fiscal. Los fondos que llegan directamente a los municipios son los de Infraestructura Social Municipal que son destinados a obras, a acciones básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de la población que se encuentren en situación de extrema pobreza: agua potable, alcantarillado, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias populares, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, drenaje, letrinas, caminos rurales e infraestructura productiva rural. La división entre los fondos de carácter estatal y los de carácter municipal estriba en que los primeros están destinados a obras de beneficio intermunicipal o regional. Por otro lado se encuentra el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las demarcaciones del Distrito Federal que está destinado a la satisfacción de requerimientos técnico-administrativos, dando prioridad a las obligaciones financieras y a las de seguridad pública del municipio o demarcación territorial.

En términos generales, la descentralización de los recursos para la implementación de políticas de desarrollo de capital social hacia estados y municipios, aparejada a la

**RAMO GENERAL 33,
APORTACIONES FEDERALES PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS**

Fondo	Cantidad
Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal	\$121,511,645,255.00
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud	\$25,144,700,000.00
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, que se distribuye en:	\$19,064,052,500.00
Fondo para la Infraestructura Social Estatal	\$2,310,563,163.00
Fondo para la Infraestructura Social Municipal	\$16,753,489,337.00
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal	\$19,539,128,688.00
Fondo de Aportaciones Múltiples, que se distribuye para erogaciones de:	\$6,207,255,494.00
Asistencia Social	\$2,830,508,505.00
Infraestructura Educativa	\$3,376,746,989.00
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, que se distribuye para erogaciones de:	\$2,589,865,965.00
Educación Tecnológica	\$1,460,541,181.00
Educación de Adultos	\$1,129,324,784.00
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal	\$5,521,600,000.00

Fuente: Presupuesto de Egresos de la federación para 2001 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2000, pág. 33

transferencia de mayores montos, representa un reto para estos órdenes de gobierno, pues al no contar con las capacidades instaladas para desarrollarlas, se ven obligados a contratar servicios de la iniciativa privada. La descentralización será entonces un factor decisivo del discurso democrático que permitirá después una justificación para la privatización de los servicios públicos y la contratación de empresas que desarrollen las obras de infraestructura, ya que en los hechos la comunidad pone sólo la mano de obra; mientras sean mayores los recursos que se manejen y menores las competencias municipales, habrá mayor necesidad de contratar servicios profesionales y contratistas para la ejecución de obras de infraestructura y equipamiento municipal y la concesión de los servicios públicos a los particulares.

Así pues, el Progesa y los fondos del Ramo 33 son dos instrumentos de la política social que en sus orígenes se plantearon el combate a la pobreza extrema. El ejercicio de los fondos del ramo 33 tiene su origen en el Pronasol y pone énfasis en el desarrollo de capital social. Actualmente los fondos son la cara de la descentralización de recursos hacia estados y municipios aunque éstos aún no tengan suficientes competencias fiscales para definir autónomamente el diseño, implementación y evaluación de una política social local. En cambio, el Progesa pone énfasis en el desarrollo de capital humano y se perfila como el programa modelo del sexenio, con su correspondiente corrección en las áreas que se consideran críticas y el diseño del programa Contigo en las microrregiones.

Los preparativos para afinar la estrategia social

Como hemos visto, el gobierno foxista ha tendido ya los puentes para dar continuidad a la política social compensatoria, y desde el periodo de transición se dio a la tarea de definir algunos rasgos específicos que le den un nuevo rostro. Y si recordamos que el gobierno actual gusta de utilizar la mercadotecnia para establecer estrategias publicitarias que impriman impacto a los programas que son criticados por sus detractores, podríamos observar algunas de las premisas principales de la crítica al modelo de política social para ubicar las respuestas del gobierno federal.

Política económica y política social

Uno de los principales problemas con el que se enfrenta toda política social es su relación con la política económica, pues si bien la política social está orientada a mejorar los índices de calidad de vida de la población, éstos no se elevan si no existe una política económica orientada a redistribuir el ingreso, a mejorar las condiciones de inserción de los sectores más pobres en el mercado laboral y elevar su capacidad de consumo. Por lo

tanto, toda política social que no esté diseñada bajo estas premisas (redistribución del ingreso, oportunidades de inserción laboral y capacidad de consumo) se verá reducida al papel de un conjunto de programas aislados para paliar la pobreza, fragmentados en ofertas de servicios básicos. Los programas de la Secretaría de Economía en apoyo a las microempresas y a proyectos productivos tratan de responder a este imperativo, aunque en la práctica están diseñados bajo el esquema de la focalización. Las pugnas entre los gabinetes económico y social de los gobiernos anteriores en la definición del gasto público y la política social fueron evidentes, aunque también entre el propio gabinete social, pues en las estructuras de la Sedesol estaban insertos abiertos críticos del desarrollo de capital humano. Estas contradicciones también se presentaron cuando gobernó Fox en Guanajuato, y aunque parecía que no dejarían de presentarse en este nuevo gobierno federal, la defensa a ultranza de las políticas compensatorias por parte de la Sedesol hacen aparecer al Ejecutivo como un equipo compacto en torno a la propuesta económica.

El paradigma de desarrollo humano

El planteamiento básico del equipo foxista estriba en el modelo de desarrollo humano propuesto por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). De acuerdo con éste, los índices de desarrollo humano determinan la calidad de vida de la población en función de la generación de oportunidades de empleo, la prestación de servicios básicos de salud, educación, alimentación y vivienda, el desarrollo de infraestructura y el empleo del tiempo libre como generadores de oportunidades de crecimiento de las personas desde un punto de vista integral. La diferencia con los indicadores indirectos de las políticas compensatorias aplicadas en los últimos años estriba en que los indicadores actuales están basados en criterios de cobertura, porcentajes de beneficiarios, focalización de problemáticas y la idea de la complementariedad como una suma de factores lineales y en etapas. Su medición incorpora criterios subjetivos en torno a la idea de seguridad social que tienen los individuos con respecto a cada uno de estos beneficios y en la credibilidad que genera el gobierno para otorgarlos, satisfacer las expectativas y brindar un clima de gobernabilidad.

Capital humano y capital social

El desarrollo de capital humano se refiere al incremento de las capacidades individuales que permitan la participación en condiciones de competencia en el mercado laboral y así elevar indirectamente su calidad de vida. El desarrollo de capital social pone énfasis en la organización reticular de colectivos y organizaciones capaces de emprender acciones de beneficio

público, desarrollar conductas cooperativas y así contribuir al desarrollo económico y al control de la autoridad. El gobierno federal y sus políticas compensatorias ha oscilado entre uno y otro modelo. La distinción más evidente se puede ver en el distinto énfasis que han puesto los dos últimos gobiernos en sus programas de ataque a la pobreza: el Pronasol (1988–1994), que en su operación se acercaba más al objetivo de formación de capital social, mientras que el Programa de Educación Salud y Alimentación (1994–2000) se sustenta en la noción de capital humano. El gobierno foxista ha incorporado en su estrategia la idea de capital social como el énfasis principal de la política social, pero atendiendo a criterios de coconversión social más que a la reconstrucción del tejido social en todas sus manifestaciones. Es decir, la priorización está en los programas dedicados al incremento de oportunidades de ingreso, en esquemas de participación de los ciudadanos organizados para el ejercicio de proyectos microeconómicos donde éstos aporten una parte del capital y se generen créditos blandos para dinamizar las microempresas que se generen. Pero también promueve el desarrollo de capital humano como una estrategia complementaria, pues en la doctrina neoliberal una sociedad se sostiene por individuos con capacidades para insertarse en el mercado laboral y en la sociedad de consumo.

Combate a la pobreza

Un tema central de la política social es el combate a la pobreza, máxime en una sociedad donde existen más de ochenta millones de pobres. El núcleo de la discusión radica en elegir entre la perspectiva de focalización de los programas dirigidos a atenuar la pobreza extrema con el objetivo de hacer una transferencia monetaria hacia las familias a través de programas como Progresá o presumiblemente el programa Contigo, o el desarrollo de una economía solidaria en la que los programas de abasto, crédito y consumo sean complementarios en territorios específicos y vuelvan dinámica la interacción urbano–rural.

Desde la experiencia del gobierno de Fox en Guanajuato se puede leer un discurso complementario de tres aspectos: 1) la participación social autogestionaria, con base en la detección de regiones de pobreza como idea rectora de la dirección de Inclusión al Desarrollo; 2) el impulso del gabinete económico a programas de microempresas para aumentar las capacidades de familias y colectivos, combinados con la generación de empleos por medio de la atracción de capitales privados para la instalación de maquiladoras, y 3) la atención asistencial a pobres extremos. Sin embargo, en la práctica estos ejes operan totalmente disociados entre sí ya que, si bien se plantean los tres aspectos, prevalece el punto de vista del gabinete económico –empleos en maquiladoras– y el de la federación –atención de la pobreza extrema–, por lo que queda marginado el programa de autogestión. Esta marginación es lo que se puede proyectar hacia el futuro: un discurso

que pone el énfasis en la autogestión pero que en la práctica los recursos se canalizan hacia lo mencionado en los incisos 2 y 3. En una proyección podría leerse que en la disociación de criterios prevalecerá la del gabinete económico que impulsará a los “pobres viables”, es decir, aquellos que tengan capacidad de sostener en el mediano plazo sus alternativas de empleo en la competencia del mercado y que, a la postre, excluye de entrada a una inmensa mayoría a la que se brindará, como en los gobiernos anteriores, programas compensatorios orientados al desarrollo de capital humano.

Política social de inclusión: participación de la sociedad civil

El discurso del gobierno federal sostiene que la propuesta es la combinación de los factores que en la práctica opera disociados, como suele ocurrir también en los programas de ajuste. Sin embargo, la estrategia discursiva tiende a presentar las propuestas como un todo bien articulado y, en este caso, como opuesto al modelo vigente. Así, frente a una política calificada como compensatoria, vertical, focalizadora, centrada en el gasto social, que crea conflictos en las comunidades y no rompe el círculo vicioso de la pobreza, se presenta la alternativa de una política incluyente, con amplia participación social, en una relación horizontal, con características de “reanclaje” o “relocalización” de las personas para su competencia en el mercado laboral, que dinamiza comunidades a partir de la idea de inversión social y que traerá como consecuencia el rompimiento del círculo vicioso de la pobreza. Esta estrategia, integral en el discurso, promueve la participación de organizaciones de la sociedad civil para el diseño e implementación de los planes y programas de la política social. De acuerdo con esta perspectiva, la iniciativa privada se incorpora en el diseño de los servicios de cobertura universal y los organismos civiles y sociales tendrían una prioridad en la instrumentación de programas de desarrollo social, fluirían más recursos hacia esos sectores y se crearían nuevas instancias de participación ciudadana, aunque esto no impacte directamente en la calidad de vida de la mayoría de la población en condiciones de pobreza. Sin embargo, el gobierno federal paulatinamente va incorporando en su discurso las bondades de la focalización, de los programas compensatorios y de la transferencia directa de recursos, pues constituyen una explicación sencilla y convincente para los pobres en una sociedad que promueve los beneficios inmediatos de los productos de consumo.

Principales líneas programáticas

Desde antes de asumir el gobierno, el equipo de transición trazó líneas estratégicas de la política social que no difieren mucho de las planteadas por otros gobiernos sino en el discurso y en la orientación de sus objetivos. Estos ejes son:

- 1) Generación de oportunidades: trabajo, empleo y capital orientados a elevar el nivel de vida.
- 2) Acceso universal a servicios sociales: salud, educación, vivienda y alimentación para incrementar la cobertura y la calidad.
- 3) Infraestructura social: electricidad, agua, drenaje, comunicaciones y equipamiento para lograr el acceso a básicos de bienestar.
- 4) Mecanismos de inclusión de grupos específicos, atención especial a grupos débiles y vulnerables y desarrollo comunitario en localidades marginadas.

Para lograr lo anterior se propone realizar reformas legales que permitan el reconocimiento de organizaciones sociales y civiles que, acompañadas de una política tributaria, promueva su funcionamiento y su participación en el gasto público. Se propone crear un Sistema Integral de Políticas Sociales, una Secretaría de Desarrollo Humano, una Banca Social que sea portadora de microcréditos, una Contraloría Social, un Centro de Información Social, nuevos Fondos de Inversión Social, la transformación del DIF a partir de ciudadanos y profesionistas, la creación de Centros Locales de Desarrollo y el aumento de facultades y recursos a estados y municipios para que establezcan instituciones de asistencia social y desarrollen infraestructura y equipamiento.

Todo ello, implica la reorganización de las dependencias vinculadas a la política social (Sedesol, SEP, SEMARAT, IMSS, DIF, Infonavit, etcétera) para que incorporen gradualmente criterios de desarrollo humano en la cobertura de los servicios y garanticen la inclusión de ciudadanos en el diseño y operación de sus programas.

Conclusión

A pesar de que el 2 de julio de 2000 la gente votó por el cambio, éste aún no se produce en la política social. Con toda seguridad se irán incorporando cambios en el transcurso del sexenio en el diseño, implementación y evaluación de la política social y en el conjunto de sus programas e instituciones. En lo referente a las políticas de seguridad social y laboral, educación, salud, vivienda y alimentación, con toda seguridad seguirán el camino de la desincorporación paulatina de las funciones sustantivas del Estado en materia de política social. Por otro lado se prevee el perfeccionamiento de la focalización para otorgarle mayor eficiencia y calidad a los programas de las diferentes secretarías, la continuidad en el modelo de compensación del ajuste económico, la profundización de acciones tendientes al desarrollo de capital humano y la incorporación de indicadores de seguridad humana en los mecanismos de evaluación de los programas de la política social.

El presente año aún se verá lo mismo en materia de política social, aunque con acciones encaminadas a la incorporación de la participación ciudadana, en particular de los organismos civiles, sobre todo en la implementación de algunos programas como el Fondo de

Coinversión Social y aquellos proyectos definidos para las microrregiones. Sin duda que otro cambio importante será la incorporación de mecanismos de control administrativo y anticorrupción al interior de las dependencias y las delegaciones en los estados de la República. Sin embargo, esto no será suficiente para abatir la pobreza y para disminuir los índices de marginación, pues para ello sería necesario abordar esquemas distintos que incorporen la obligación del Estado en la garantía de derechos económicos, sociales y culturales de la población. Esto implica pensar en un modelo emergente de la política social que se construye sobre la base de fortalecer las instituciones encargadas de dar cobertura y mayor calidad a los servicios de salud, vivienda, educación, asistencia y seguridad social y laboral. Implica también generar esquemas económicos que garanticen la creación de fuentes de empleo y el acceso de la población a niveles salariales con los cuales acceder, por lo menos, a la canasta básica.

Un modelo emergente de política social tendría que construirse sobre la base de la descentralización de algunas competencias en materia fiscal y de funciones sustantivas del Estado hacia los gobiernos estatales y municipales, siempre sobre la base de criterios de sustentabilidad y participación social. Los mecanismos de descentralización de recursos para obras de infraestructura básica y de servicios debería incluir criterios de participación social, sustentabilidad ambiental y respeto a las culturas locales y autodeterminación de los pueblos indígenas.

Los organismos civiles se pueden ver beneficiados por este modelo, sobre todo a la hora de implementar proyectos y programas de desarrollo social y productivo en pequeña escala o a escala regional, pero tendrán que estar muy atentos a la definición de su participación desde el diseño de los proyectos, pues sólo así se pueden incluir criterios de un modelo alternativo para su implementación y evaluación. De lo contrario, los organismos civiles se pueden volver el paraguas legitimador de la participación ciudadana como mero implementadores de un modelo centrado en la eficiencia, pero no en la sustentabilidad. Si en algo deben de contribuir los organismos civiles es en el diseño de formas alternativas para la participación social en los programas focalizados y en la utilización de técnicas alternativas para el cuidado del medio ambiente. No se trata de conseguir recursos y ejercerlos de acuerdo con el menú descrito, sino de tratar de incidir en el diseño de los criterios para ejercer los recursos e implementar los programas. Quizá los organismos civiles no sean los indicados para administrar los recursos e implantar los programas, pero sí para colaborar en su diseño y evaluación con criterios alternativos.

Bibliografía

- Castro, Oscar (2000), "La evaluación del Progreso", en revista *Rostros y Voces*, México, núm. 19, noviembre-diciembre.

- Centro Antonio Montesinos (1997), "Hacia una propuesta de política social desde las organizaciones civiles", en *Cuadernos de Política Social*, México, núm. 1.
- (2000a), "Los recursos económicos de la política social", en *Cuadernos de Política Social*, México, núm. 5, marzo.
- (2000b), *Memoria del Seminario La política social en Guanajuato: una retrospectiva hacia el futuro*, México, 6 de septiembre (mimeo).
- (2000c), "Análisis del Ramo 20. Programas de desarrollo social", en *Cuadernos de Política Social*, México, noviembre.
- (2000d), *Incidencia* (boletín de análisis del equipo de política social), en revista *Rostros y Voces de la Sociedad Civil*, México, núm. 19, año 5, noviembre-diciembre.
- (2001), "La política social: aún lo mismo", en revista *Rostros y Voces*, México, núm. 21, marzo-abril.
- Diario Oficial de la Federación* (2000), "Presupuesto de Egresos de la Federación para 2001", México, 31 de diciembre.
- (2001), "Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación de los programas de subsidios del Ramo Administrativo 20, Desarrollo Social, del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal del año 2001", México, 15 de marzo.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1998), *Desarrollo Humano en Chile, 1998*, Santiago, marzo.
- Varios Autores, *Desarrollo Social. Modelos, tendencias y marco normativo*, Comisión de desarrollo social, Cámara de diputados, LVII Legislatura, Congreso de la Unión, abril de 2000.