

Los programas sociales en México como sustento de la economía social y solidaria

Baldomero Velázquez Luna



**Los programas sociales en México
como sustento de la economía social
y solidaria**



Los programas sociales en México como sustento de la economía social y solidaria

Baldomero Velázquez Luna

El presente estudio no necesariamente refleja el punto de vista del Instituto Belisario Domínguez ni del Senado de la República, y es responsabilidad de quien firma su autoría.

Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República

Sen. Carlos Navarrete Ruiz
Presidente del Comité Ejecutivo

Sen. Josefina Cota Cota
Secretaria del Comité Ejecutivo

Sen. Fernando Jorge Castro Trenti
Secretario del Comité Ejecutivo

Sen. Ricardo Francisco García Cervantes
Secretario del Comité Ejecutivo

Onel Ortíz Fragoso
Secretario Técnico del Comité Directivo

Dr. Eric Villanueva Mukul
Director General de Estudios Legislativos: Investigaciones Sociales

Mtro. Jorge Alfonso Calderón Salazar
Director de investigación

Los programas sociales en México como sustento de la economía social y solidaria

Baldomero Velázquez Luna

Corrección de estilo: Mayahuel Mojarro
Diseño y formación: Karen Gómez

© Senado de República LXI Legislatura
© Instituto Belisario Domínguez

Primera edición, 2012

Impreso en México / Printed in Mexico

INDICE

Prólogo	9
Introducción	13
CAPÍTULO I	
Los programas sociales federales	
1. Desarrollo de las políticas sociales en México.	17
2. Clientelismo político vinculado a los programas sociales.	25
3. Distribución de recursos económicos de los programas sociales al amparo del Presupuesto de Egresos de la Federación 2011.	33
4. Impacto de los programas sociales en los niveles de pobreza en México.	47
5. Propuestas para reordenar los programas sociales.	53
CAPÍTULO II	
Impacto de los programas federales en la Economía Social y Solidaria	
1. La economía social y solidaria es una realidad.	59
2. Iniciativa de Ley sobre la creación de la Ley General de la Economía Social y Solidaria, Reglamentaria del séptimo párrafo del Artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en lo referente al sector social de la economía.	72
3. Creación Instituto Nacional del Sector de la Economía Social y Solidaria.	77
4. La necesidad de construir un mercado social en México.	84
5. Instituciones y organismos gubernamentales que coadyuvan al desarrollo de la economía social y solidaria.	89
CAPÍTULO III	
Regionalización de la pobreza en México	
1. La importancia de regionalizar el territorio nacional.	97
2. Criterios de regionalización.	102

3. Geografía de la pobreza en México.	106
4. Objetivos del desarrollo regional.	114

CAPÍTULO IV

Asociación de los Congresos Estatales

1. Programas sociales: inadecuada coordinación interinstitucional.	121
2. ¿Qué es el Control Parlamentario?	123
3. El alcance de las tareas legislativas de los Congresos locales.	129
4. Representación Parlamentaria de los Congresos Estatales.	132
5. Creación de una Asociación Nacional de Congresos Estatales.	136
6. Programas sociales: inadecuada coordinación interinstitucional.	138
7. Creación de una Asociación Nacional de Congresos Estatales.	141

CAPÍTULO V

Conclusiones

1. Ley General de la Economía Social y Solidaria, Reglamentaria del séptimo párrafo del Artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	145
2. Padrón único de beneficiarios de Programas sociales federales.	147
3. Organismo autónomo de Administración de los programas sociales federales.	150
4. Creación de la Asociación Nacional de Congresos Estatales.	153

Prólogo

La ineficaz e ineficiente aplicación de los programas sociales federales ha tenido como resultado que el número de pobres en nuestro país aumente considerablemente año tras año.

La aplicación de los programas federales ha derivado en políticas de control y clientelismo político, que no resultan compatibles con el abatimiento real de la pobreza; lejos de ello, agudizan la práctica focalizadora de asignación de recursos.

Los beneficiarios de programas sociales federales tienen nombre y apellido y, aún así, no ha sido posible configurar un padrón único que permita ubicarlos en algún punto del territorio nacional.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), conformado por destacados académicos, cae en la esfera de las decisiones del Titular de SEDESOL. El Director General es nombrado por el Secretario, quien determina el alcance de los trabajos de dicho organismo. Así, en el CONEVAL se privilegia la identificación de más y mejores sistemas de medición de la pobreza, soslayando la elaboración de una estrategia global de combate efectivo al problema de pauperización.

La regionalización de la pobreza es una tarea conferida al INEGI y al propio CONEVAL. Sin embargo, la contabilización del número de pobres y sus características se realizan de manera frívola y sin el debido seguimiento a la necesidad de recursos de la población en condición de pobreza, la entrega de los mismos y los beneficios que les aportan en términos de calidad de vida.

Por tales motivos, este trabajo aspira a contribuir a los esfuerzos por abatir la pobreza en nuestro país, al proponer alternativas verdaderamente viables; opciones en el terreno de lo posible, donde la voluntad política juega un papel determinante.

En primer lugar, se pretende corregir el rumbo de la política social, exentando al Poder Ejecutivo de la responsabilidad que ha asumido al diseñar programas sociales, administrar los recursos asignados a dichos

programas y destinarlos discrecionalmente a beneficiarios desconocidos por la población en general. Para este fin, se propone la creación de un organismo autónomo, supervisado por el Congreso de la Unión, que disponga de capacidades para depurar los programas existentes, administrar los presupuestos sin intereses clientelares, aplicar los recursos a beneficiarios inscritos en un padrón único, y finalmente facilitar el acceso a los recursos reduciendo al mínimo los requisitos impuestos por las reglas de operación.

La elaboración de un padrón único modificará la condición de beneficiario y surgirá el término de "derechohabiente de programas sociales federales".

Brindar apoyo económico y asistencia técnica a los derechohabientes de programas sociales es fundamental; pero más importante aún es incorporarlos a la vida económica del país.

La manera más sencilla de incorporar a los derechohabientes de programas federales es a través del fomento a la creación de cooperativas.

El verdadero desarrollo social conlleva el combate a la desigualdad que producen los desequilibrios del desarrollo económico entre entidades, regiones, campo y ciudad, ramas de la actividad económica y sectores de la economía. Crea asimismo un modelo de regionalización sustentado en la participación de los actores políticos y económicos de cada uno de los estados, municipios, comunidades y localidades de nuestro país.

La propuesta central es la conformación de un organismo legislativo autónomo, de alcance nacional, conformado por los Congresos Estatales, es decir, por los 1,146 diputados locales, asistidos por la totalidad de regidores de todos los municipios del país. Este organismo autónomo de Congresos locales podrá conformarse de cinco regiones, a saber:

Noroeste: Baja California, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa, Durango. Noreste: Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas, Chihuahua.

Centro Occidente: Querétaro, Colima, Jalisco, Nayarit, Michoacán, San Luis Potosí, Guanajuato, Aguascalientes, Zacatecas.

Centro: Estado de México, Morelos, Hidalgo, Tlaxcala, D.F.

Sur-Sureste: Puebla, Guerrero, Veracruz, Tabasco, Oaxaca, Chiapas, Campeche, Quintana Roo, Yucatán.

Ampliar la actividad legislativa más allá de los límites estatales es conferirles a los Congresos locales facultades que hasta ahora carecen y que son indispensables para el buen desempeño de sus responsabilidades, como lo es la coordinación permanente con otros Congresos Estatales.

La labor de estos Congresos locales, agrupados en una entidad nacional y participando en coordinaciones regionales, aportará conocimiento inmediato del número de pobres en todo el país, su localización, la identificación de necesidades específicas y, lo más importante, por el contacto permanente derivado de su actividad política, llevarán hasta esas localidades los recursos económicos de los programas federales, haciendo realidad el propósito fundamental de una verdadera política social: abatir la pobreza en todo el territorio nacional.

Baldomero Velázquez Luna*

* Baldomero Velázquez Luna es egresado de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México; Diplomado en el Centro de Estudios de Comercio Internacional y obtuvo un post grado en Estudios Europeos en la Universidad Libre de Bruselas, Bélgica. Fue funcionario público en el Banco de México, la Cancillería Mexicana y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, hoy Secretaría de Economía. Formó parte del equipo negociador del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y otros tratados similares. Fue encargado del Área de Planeación y a la postre Coordinador de Giras y Logística de cinco Secretarías de Estado. Alejado de la Administración Pública, estableció el Despacho de Consultoría "Velázquez y Benítez, S. C.", desde el cual, entre otras actividades, participó en la elaboración de la "Propuesta Alternativa de Reforma de PEMEX", impulsada por algunos Senadores de la Fracción Parlamentaria del PRD. Como colaborador externo participó en los trabajos encaminados a la aprobación y puesta en marcha del Instituto Nacional de la Economía Social y Solidaria, y su primer figura en el Estado de México. Actualmente asesora a un grupo de empresas y algunos Diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en temas económicos y sociales.

Introducción

Se han diseñado y utilizado diferentes mecanismos de medición de la pobreza; se han caracterizado distintos tipos de pobreza; identificado los estados, municipios y regiones con alarmantes estándares de pobreza; adoptado políticas de apoyo social de combate frontal al fenómeno de la pobreza, y sin embargo el número de pobres en nuestro país aumenta anualmente de manera considerable.

Una de las acciones que han emprendido los gobiernos en turno para hacer frente al incremento de los índices de pauperización, ha sido la adopción de programas sociales, tanto de asistencia como productivos. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos refiere los derechos sociales fundamentales en los siguientes Artículos:

Derechos Sociales	Artículo
Derecho a recibir educación.	3
Derecho a la protección de la salud.	4
Derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.	4
Derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento de niños y niñas.	4
Derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa.	4
Derecho a la información garantizada por el Estado.	6
Derecho al trabajo digno y socialmente útil.	123

Pero quizá la alusión más relevante en materia constitucional sea el artículo 25, cuyos preceptos se refieren básicamente a contenidos que hacen alusión a los principios que orientan el sistema económico mexicano y particularmente a los objetivos y fines que deben guiar los actos de las autoridades frente al sector social de la economía, sentando las bases para impulsar una política específica en materia de Economía Social y Solidaria (ESyS).

Refuerza la pretensión de este artículo lo estipulado en los artículos 26 y 28 constitucionales. Mediante el artículo 26 se pretende incluir al sector social en la organización de un Sistema de Planeación democrática del Desarrollo Nacional. Mediante el párrafo 4 del artículo 28 se establece que el “El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.”

La política social y sus programas respectivos se modifican sexenalmente a través de los Planes Nacionales de Desarrollo y anualmente mediante la aplicación de programas sociales plasmados en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Sin embargo, no se puede decir que los programas sociales hayan formado parte de una estrategia global de política social. Más bien, las acciones adoptadas se han constituido en políticas de control y clientelismo político; por lo tanto, no son compatibles con el abatimiento real de la pobreza.

Para tal fin, en el primer capítulo de este trabajo, dedicado a los programas sociales federales, se examinará la adopción de políticas sociales; el clientelismo político; los recursos económicos destinados a los programas, de acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación 2011, y la manera en la cual el gobierno federal administra y distribuye dichos programas sociales, constatando el nulo impacto en los niveles de pobreza en México.

Para finalizar, se propondrá una serie de lineamientos de acción, encaminados a incorporar los programas sociales a un organismo autónomo, supervisado por el Congreso de la Unión, que disponga de capacidades para depurar los programas existentes, administrar los presupuestos sin intereses clientelares, aplicar los recursos a beneficiarios inscritos en un padrón único, y finalmente facilitar el acceso a los recursos reduciendo al mínimo los requisitos impuestos por las reglas de operación.

Este proceso de pauperización se ha presentado debido principalmente a la falta de una real participación del sector social de nuestra economía. En tal virtud, el segundo capítulo estará destinado a examinar la Economía Social y Solidaria en nuestro país y los esfuerzos del Senado de la República por establecer un marco normativo de la ESyS -se soslayará la creación del Instituto Nacional del Sector de la Economía Social

y Solidaria-; estimando el crecimiento de este sector, se examinará la necesidad de crear un mercado social, con el apoyo de instituciones gubernamentales ya existentes y se propondrá la creación de otras más con actividades específicas que coadyuven en la consolidación de la ESyS.

El tercer capítulo estará destinado a examinar, desde una óptica metropolitana, la necesidad de regionalizar las tareas de administración y aplicación de los programas sociales. Para ello se analizarán, entre otras, las experiencias de organismos tales como INEGI, AMSDE, AMMAC, etc.

En el cuarto capítulo se analizarán las distorsiones causadas por la falta de una coordinación interinstitucional en la aplicación de los programas sociales, lo cual deriva en duplicidad de aparatos burocráticos, duplicidad de programas y falta de coordinación con estados y municipios.

Al finalizar los análisis respectivos, se propondrá la creación de un organismo que opere a nivel nacional, conformado por los integrantes de los Congresos locales, cuya finalidad será la de identificar por regiones las necesidades de recursos procedentes de programas sociales.

El capítulo quinto estará conformado por las conclusiones derivadas de este ejercicio analítico.

1. Desarrollo de las políticas sociales en México

Las políticas sociales en nuestro país tienen formalmente su origen y sustento en la Constitución de 1917. En ese documento se establecieron por vez primera:

- Los derechos sociales a la educación (artículo 3).
- La protección laboral (artículo 123) y al acceso a la tierra (artículo 27).
- En 1983¹ se decretaron otros derechos como el de la salud y el acceso a la vivienda.
- En materia educativa, fueron los gobiernos posrevolucionarios los que establecieron no sólo la gratuidad sino la obligatoriedad. Destacan los esfuerzos de José Vasconcelos (1921), primer secretario de Educación Pública; de Narciso Bassols (1931) y de Jaime Torres Bodet (1958).

Otros esfuerzos importantes en materia social fueron las grandes reparticiones de tierras iniciadas por Lázaro Cárdenas y el establecimiento de las leyes laborales que establecieron las jornadas máximas de trabajo y las prestaciones sociales. El derecho a la protección de los menores por parte de las instituciones del Estado se estableció en 1980, en el artículo 4º constitucional. Este mismo artículo se modificó en 1984 para establecer el derecho a una vivienda digna y decorosa y el derecho a la salud, con lo que se cerró el círculo de las políticas sociales de carácter amplio y obligatorio para el Estado mexicano. El problema ha sido, como en otros casos de nuestra Constitución, la falta de su cumplimiento.

Por muchos años se consideró que esas políticas sociales eran suficientes para mejorar las condiciones de vida de la población; no obstante, el peso más importante para lograrlo se le daba a las políticas económicas que buscaban el desarrollo del país. Estas políticas pusieron el mayor énfasis en la industrialización, por lo que a partir de la década de los años cuarenta se inició un proceso que favoreció el desarrollo de la in-

¹ En 1983 se adicionó un tercer párrafo al Artículo 4º Constitucional para establecer que *“toda persona tiene derecho a la protección de la salud”*

dustria a costa del campo. Los costos fueron altos para la población rural, que pronto se vio empobrecida y obligada a emigrar a las ciudades para obtener trabajo y los ingresos suficientes para sobrevivir.

Las altas tasas de crecimiento económico, favorecidas también por un modelo de crecimiento basado en la sustitución de importaciones, permitieron la absorción de la mano de obra en las décadas de los sesenta y setenta, como consecuencia del fenómeno migratorio del campo a la ciudad de México y a otras grandes ciudades como la de Monterrey y Guadalajara. No obstante, esa capacidad para generar empleos urbanos fue disminuyendo y surgieron cinturones de miseria en los alrededores de los centros urbanos, mientras en el campo el empobrecimiento continuó de manera acelerada.

Las primeras manifestaciones ante la crisis del modelo económico por el deterioro de las condiciones de vida se comenzaron a dar por la vía política:

- El movimiento ferrocarrilero (1959).
- El de los médicos (1964) y, años más tarde,
- El estudiantil de 1968.

Esta situación modificó radicalmente la posición del gobierno respecto al crecimiento económico y se aplicaron políticas sociales más agresivas con la intención de redistribuir el ingreso y ampliar los servicios sociales básicos, como la educación, la salud, el acceso a la vivienda y a los servicios básicos como el agua, el drenaje y la electricidad.

Hasta ese entonces las políticas sociales desempeñaron un papel secundario en el modelo de desarrollo, pues se concebía el bienestar de la población como el resultado natural del crecimiento económico.

Colateralmente se buscaba el desarrollo social de las regiones en las que se ubicaban los proyectos con la introducción de los servicios básicos. Si bien este modelo permitió ese enorme crecimiento económico al que calificaron como el “milagro mexicano”² y la incorporación de muchas hectáreas de tierra al riego, la creación de importantes obras de infraestructura carretera, entre otras cosas, no impulsó de igual manera el bienestar de la población.

Carlos Tello, *La política económica de México 1970-1976*. México, siglo XXI editores, 1979

Hasta entonces, se había hablado de un crecimiento económico “estabilizador” para pasar a otro denominado “compartido” que, como su nombre lo indica, buscaba redistribuir los beneficios del crecimiento económico. El cambio radical se dio a partir de que el gobierno de Luis Echeverría decidió tomar los recursos que ofrecían los mercados financieros internacionales para impulsar el crecimiento económico y el desarrollo con políticas sociales más agresivas. Sin embargo, lo primero derivó en un aumento considerable de la deuda externa.

Con esquemas llamados “populistas”, el gobierno de Echeverría estableció un conjunto de políticas sociales que comprendieron:

- Derechos laborales (creación del Infonavit y del Fonacot).
- Impulso a las actividades agroindustriales (creación del Fondo Nacional de Fomento Ejidal -Fonafe).
- Establecimiento de los Programas Integrales de Desarrollo Rural - Pider (1973)³.
- Crecimiento de la oferta pública educativa en todos los niveles y de la infraestructura de salud, entre otros aspectos de la política social.

Sin embargo, también se incurrió en un derroche de recursos, difíciles de cuantificar, y en enfrentamientos políticos con los empresarios que resultarían en la fuga de capitales, como respuesta a la inestabilidad económica y política.

En un ambiente de clara inestabilidad del país, José López Portillo asumió la presidencia de la República en 1976. La preocupación institucional por los problemas sociales tomó nueva fuerza y el gobierno creó como un elemento central de su política social el programa llamado Coplamar (1977)⁴. Al amparo de este programa se realizaron los mapas de la pobreza más detallados del país y los estudios sobre la pobreza que aún se utilizan en muchos de sus aspectos; también surgieron programas exitosos como el originariamente llamado IMSS - Coplamar y la creación del sistema de tiendas rurales Diconsa. Al final de ese gobierno se creó el programa llamado Sistema Alimentario Mexicano (SAM, 1980), de efímera vida.

3 Herrera Tapia, Francisco, *Apuntes sobre las instituciones y los programas de desarrollo rural en México. Del Estado benefactor al Estado neoliberal*. Estudios Sociales, vol. 17, núm. 33, enero-junio, 2009, pp. 8-39 Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A.C. Hermosillo, México

4 Mathus Robles, M.A.: *La lucha contra la pobreza en México* en Observatorio de la Economía Latinoamericana, N° 109, 2009

La enorme disponibilidad de recursos provenientes del petróleo, y de las fuentes financieras internacionales vía deuda pública, hizo posible una multitud de acciones en materia educativa y de servicios, aunque también hubo sonados fracasos que llevarían a López Portillo a expresar que éste era un país de “cínicos” por la enorme simulación de las dependencias involucradas en los programas sociales.

La deuda externa se había incrementado de manera sustantiva, mientras los recursos provenientes del petróleo comenzaron a disminuir como resultado de la caída de los precios, y las tasas de interés que se cobraban por la deuda iniciaron su carrera ascendente. En 1982 inició la crisis de la deuda externa mexicana que provocó un cambio radical en las políticas sociales, sobre todo a partir de la limitación de recursos fiscales, la drástica caída de los salarios y el desempleo. El conjunto de programas sociales que de manera desordenada se habían acumulado y que provenían principalmente del Pider (Programa Integral de Desarrollo Rural) y de la Coplamar (Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados), fueron agrupados en los llamados Programas de Desarrollo Regional, que buscaban al mismo tiempo atender los problemas y las necesidades más urgentes de la población, como la educación y la salud, y descentralizar parte de las decisiones, hasta entonces fuertemente concentradas en las autoridades federales. Se había iniciado la llamada “década perdida”⁵ por el nulo crecimiento económico y con sus profundas repercusiones sociales, y comenzaba la era de los cambios estructurales y ajustes económicos forzados por los organismos internacionales como el FMI y el Banco Mundial.

Muchos de los programas integrantes de la política social fueron financiados por estos organismos, sobre todo el Banco Mundial, con la intención de atenuar los efectos sociales de los ajustes y de proveer dólares al país para que pudiera cumplir con sus compromisos con el exterior en materia de deuda pública. Uno de los programas sociales más importantes fue el de la generación de empleo temporal, que simplemente disfrazaba la forma de hacer llegar recursos de sobrevivencia a la población más pobre, principalmente del medio rural. Este programa es

5 Walter Nicolás Pepicelli <http://www.econlink.com.ar/subdesarrollo/decada-perdida>. Concretamente, la famosísima década pérdida, se explica desde el comienzo del default mexicano en el año 1982, cuando no pudo afrontar definitivamente los pagos de la deuda externa (eterna), con los organismos internacionales y otros entes. Ésta fue consecuencia de que, en primer término, los países industrializados decidieron, por distintos problemas económicos, aumentar la tasa de interés, ocasionando que los capitales fluyan hacia mejores posibilidades de rentabilidad a corto plazo.

un claro ejemplo de las políticas asistenciales aplicadas para enfrentar las crisis recurrentes, y es aplicado hasta nuestros días a través de varios organismos, principalmente la Secretaría de Desarrollo Social.

El inicio de la administración de Carlos Salinas de Gortari estuvo marcado por el arranque del Programa Nacional de Solidaridad⁶. De un comienzo modesto, pues se partía de los recursos inicialmente asignados a los programas regionales de la administración anterior, llegó a multiplicarse por más de 10 veces y constituyó el eje articulador de las políticas sociales del país. Más que un programa en sí, Solidaridad constituyó un conjunto de más de 30 programas, algunos de los cuales, por su importancia y magnitud, rebasaban cualquier otro programa social del pasado. Solidaridad constituyó un eje articulador de políticas sociales, que en muchas ocasiones perdían sus límites, tanto de lo social como de sus atribuciones con relación a otras dependencias federales y con respecto a los gobiernos estatales y municipales.

Los rubros atendidos durante la administración de Ernesto Zedillo fueron los de educación, salud, seguro social, capacitación laboral y vivienda, a través de los siguientes programas:

Desarrollo del capital humano

- Programa de ampliación de cobertura e IMSS-Solidaridad.
- Seguridad social para jornaleros agrícolas del IMSS.
- Programas compensatorios y comunitarios del Conafe.
- Programas alimentarios: desayunos escolares, abasto social de leche y tortilla, y otros apoyos.
- Programa de Educación, Salud y Alimentación, Progresa.
- Oportunidades de Ingreso.
- Programa de empleo temporal.
- Programas productivos para productores de bajos ingresos, Sagar.
- Apoyos productivos del Instituto Nacional Indigenista.
- Fondo Nacional de Empresas Sociales, Fonaes.

Desarrollo de capital físico

- Desarrollo de infraestructura social básica en regiones marginadas a través del FAIS, del ramo 33.

6 Guillermo Ontiveros Ruíz *La política social en México 1988-1994: El Programa Nacional de Solidaridad*, Eumed.Net.

- Agua potable y saneamiento en zonas urbanas y rurales marginadas, CNA.
- Caminos y telefonía rural, SCT.

Solidaridad prácticamente abarcó todos los aspectos que tuvieran aún un tenue componente social. Así, pasó de los tradicionales de educación y salud, centrados en la construcción de infraestructura, y de las dotaciones de servicios como agua, drenaje y electricidad, al otorgamiento de becas a niños de primaria, créditos a los campesinos, al fortalecimiento del sistema de correo rural, a la construcción de infraestructura carretera, a la construcción de instalaciones culturales y a la protección de los emigrantes en su retorno al país, entre otros programas. La renegociación de la deuda externa, así como la venta de empresas públicas importantes como los bancos y las líneas aéreas, permitió la disponibilidad de recursos adicionales para financiar estos programas, a pesar del bajo crecimiento económico. El peso político que se le imprimió en otros programas dirigidos a los municipios hizo posible el inicio de un proceso de descentralización, que el sexenio siguiente culminaría con la entrega casi directa e incondicional de recursos a los estados y municipios para obras sociales.

El cambio de gobierno a las manos de Ernesto Zedillo provocó una nueva crisis, que para algunos fue peor que la de la deuda de 1982, y con ello un nuevo planteamiento de la política social. Primero fue el enfrentamiento político entre el ex presidente y el nuevo mandatario, y después la preocupación por la realización de los ajustes económicos. Después, las quejas de dentro y fuera del nuevo gabinete y de los gobernadores estatales por el enorme poder que el programa de Solidaridad había acumulado, que reclamaban la recuperación de atribuciones que sentían propias. Y por último, la presencia de nuevos funcionarios con una fuerte formación tecnocrática, sobre todo con las concepciones del Banco Mundial, con presencia en áreas importantes de la SHCP y con los que simpatizaba fuertemente Ernesto Zedillo, sobre todo por su formación también tecnócrata, lo que llevó a un nuevo replanteamiento de fondo de la política social.

Los nuevos ejes de la política social serían la descentralización hacia estados y municipios y la búsqueda de una mayor focalización o concentración de las políticas sociales en las familias más pobres de la población, aún a costa de las políticas amplias como las educativas y de salud. Los principales instrumentos fueron conocidos como ramo 33 del presupuesto federal, mediante el cual se canalizan recursos a los es-

tados y municipios; y el Programa de Educación, Salud y Alimentación (ProgresA)⁷ que de una manera técnica y fría buscó identificar mediante encuestas a las familias más pobres del medio rural mexicano.

Los resultados fueron una desarticulación de las políticas sociales al no existir instancias de coordinación y vigilancia de lo que se llama gasto social y, por otra parte, resultados no del todo tan contundentes en materia de nutrición y educación, sobre todo por los montos que se destinaron a ese programa y que se tomaron de otros subsidios a alimentos básicos, como el que recibía la tortilla. En materia de seguridad social, se desarticuló el sistema de ahorro para el retiro basado en la solidaridad intergeneracional para pasar a uno de capitalización, en que cada trabajador ahorra para su propio retiro, al que se le suman aportaciones del Estado y de los empresarios, y que dio lugar a un lucrativo negocio en la administración de estos fondos.

El gobierno de Vicente Fox mostró las intenciones de una continuidad en las políticas de focalización e inclusive su profundización en este sentido. La primera señal la dio al proponer, dentro de su reforma hacendaria, que los recursos que los pobres pagarían por el impuesto al valor agregado (IVA) se les reembolsaría a través del ProgresA. Esto es, continuar con una política de canalización de recursos de sobrevivencia y asistenciales, definidos por factores numéricos, más que establecer políticas amplias basadas en derechos sociales. En el Plan Nacional de Desarrollo estableció en materia social seis objetivos generales:

1. Mejorar los niveles de educación y de bienestar de los mexicanos.
2. Acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades.
3. Impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva.
4. Fortalecer la cohesión y el capital sociales.
5. Lograr un desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza.
6. Ampliar la capacidad de respuesta gubernamental para fomentar la confianza ciudadana en las instituciones.

Estos fueron objetivos tan amplios que no establecieron una novedad respecto a las políticas sociales a seguir, y ni siquiera las estrategias

⁷ Versión estenográfica de las palabras del presidente Ernesto Zedillo, durante la presentación del Programa PROGRESA, en donde suscribió, junto con el gobernador Jesús Murillo, el Acuerdo de Coordinación entre el Gobierno Federal y el Gobierno del Estado para Apoyar las Acciones del Programa PROGRESA, en la escuela primaria federal Adolfo López Mateos, de la comunidad rural "Emilio Hernández" La Florida, perteneciente a este municipio. 6 de agosto de 1997.

hicieron posible tal deducción. Sin ser en sí una novedad presentó el programa de microcréditos, llamado de los “changarros”, dirigido a la población más pobre del país, el cual pretendió que personas en pobreza iniciaran o desarrollaran un negocio personal o familiar. Sus características despertaron de inmediato las críticas, pues concedía montos muy pequeños de crédito (desde \$700 a \$3,000 pesos), y altas tasas de interés (1.5 al 7 por ciento mensuales), cuando la tasa líder de interés estuvo en menos del 10 por ciento anual.

Durante la Administración de Felipe Calderón proliferaron los programas federales y estatales. De acuerdo al Catálogo de Programas Federales, elaborado por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), existen 169 programas. En el Presupuesto de Egresos de la Federación 2011 figuran 117 programas que están sujetos a Reglas de Operación.

La formulación de las políticas sociales se inicia cada seis años en cada cambio de titular del Poder Ejecutivo. Las propuestas de campaña y los planteamientos de partido, así como las consultas a los diversos sectores de la población, dan lugar al Plan Nacional de Desarrollo que por ley debe darse a conocer a más tardar a los seis meses de que el Presidente de la República toma posesión de su cargo.

Las dependencias responsables de diseñar las políticas sociales en nuestro país han sido la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), que tiene sus antecedentes más inmediatos en la antigua Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue) y en la Subsecretaría de Desarrollo Regional de la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto. La Sedesol ha participado en el diseño y ejecución de las políticas sociales dirigidas a los sectores de la población considerados en pobreza y pobreza extrema.

Por su enorme influencia en la definición del gasto público, desde el sexenio de Ernesto Zedillo ha destacado la influencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la definición de las políticas y programas dirigidos a los grupos en pobreza extrema, principalmente en el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá). Otras dependencias que diseñan las políticas sociales en su respectivo ámbito son la Secretaría de Salud y la Secretaría de Educación Pública, además de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación en el caso de algunos programas dirigidos a los campesinos. También participan instituciones como Liconsa, Diconsa, la Comisión Nacional de las Zonas

Áridas, el Instituto Nacional Indigenista y la Coordinación del Progreso (Coprogresa) y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), entre otras instancias ejecutoras de los programas sociales.

2. Clientelismo político vinculado a los programas sociales

Existe abundante literatura sobre el tema del clientelismo político en nuestro país y otras naciones en desarrollo; sin embargo, la mayoría de los análisis constituyen razonamientos explicativos del fenómeno, pero en ninguno se aportan soluciones para abatir esta práctica coercitiva.

Asociaciones públicas y privadas tales como Fundar, Alianza Cívica, la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales (Fepade); analistas destacados como Wayne A. Comelius, Jonathan Fox, Alberto Díaz Cayeros, Frederic Schaffer y Andreas Schedler, entre muchos otros más, han abordado el tema del clientelismo político. Sin embargo, sus análisis reflejan con claridad la relación de pobreza-necesidad del voto-coacción-beneficio de programas sociales.

La literatura sobre clientelismo político en México confirma que la utilización de programas sociales con estos fines tiene una larga y fuerte tradición, y que esta práctica se ha modificado con el paso del tiempo, con una tendencia a la reducción de la coacción y una persistencia de acciones de compra de votos a cambio de acceder a programas sociales.

Los partidos suelen distribuir bienes, promesas o beneficios para ganar votos. Los partidos pueden hacer campaña prometiendo incrementos en las jubilaciones o en los salarios, por ejemplo, e incluso cumplir con las promesas una vez en el gobierno. Finalmente, el clientelismo sólo busca la cooptación de aquellos votantes que probablemente responderán con apoyo político al otorgamiento personalizado de favores o bienes.

De manera más precisa, el clientelismo político es un sistema de relaciones personales y asimétricas de intercambio de bienes o servicios entre un patrón y un cliente, basadas en la lealtad o la reciprocidad política.

En el caso del clientelismo electoral se trata del intercambio de favores a cambio de votos por un determinado candidato o partido político. Dado que las elecciones son la piedra angular del sistema democrático,

el clientelismo es un fenómeno que se liga a ambos conceptos. Los partidos y actores políticos la han reafirmado y legitimado.

Sin embargo, la nueva realidad electoral ha contribuido a inhibir las formas más frecuentes de manipular la voluntad popular: el “ratón loco”, el “carrusel”, “taqueo”, las “urnas embarazadas”, alteración de actas, la “desaparición” de personas del padrón electoral y demás ardides ilegales utilizados por los “mapaches” (operadores electorales).

No obstante, funcionarios de distintos niveles de gobierno y de todos los colores son los más proclives a intentar manipular el voto ciudadano. Tienen a la mano presupuestos y operadores que tejen redes clientelares para asegurar un apoyo electoral a su partido. Frecuentemente incurren en desvío de fondos públicos para cumplir sus propósitos.

El clientelismo, la compra de sufragios a cambio de favores, bienes materiales o dinero, y la coacción del voto, son prácticas comunes sobre todo en los distritos electorales más competidos y en las zonas rurales. Los sectores más vulnerables son las personas más pobres y menos educadas de las zonas marginadas rurales y urbanas, sobre todo en regiones indígenas y entidades como Chiapas, Veracruz, Jalisco, Puebla y Oaxaca, que acumulan una tercera parte de las denuncias electorales.

Uno de los programas que ha generado mayor investigación al respecto es el denominado Oportunidades. Comenzó en 1997 como el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) y en 2002 cambió a Programa Oportunidades (PO). Actualmente tiene un padrón de 5.8 millones de familias beneficiarias⁸, está presente en todos los municipios del país y durante el 2011 ejercería un presupuesto de 65,685.3 millones de pesos⁹. Por su diseño y operación, sin mecanismos de control gubernamental y social, el PO podría cooptarse fácilmente para fines político-electorales o patrimonialistas: al seleccionar a quién benefician y a quién no (focalización), al entregar apoyos en efectivo directamente a las familias (transferencias económicas) y al establecer corresponsabilidades para recibir los apoyos (condicionamiento de los apoyos) se generan importantes espacios de discrecionalidad.

8 DOF: 28/02/2011 Acuerdo por el que se da a conocer el monto asignado y la distribución de la población objetivo del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades para el ejercicio fiscal 2011.

9 Presupuesto de Egresos de la Federación 2011.

Para inhibir y combatir la corrupción y el uso político de los programas, se han diseñado y desarrollado diversas acciones con resultados variables. Estas acciones se conocen con diferentes nombres: Contraloría Social, monitoreo ciudadano, blindaje electoral, auditoría social o atención ciudadana. Como veremos a continuación, cada una de estas acciones tiene diferencias importantes con las demás, pero todas apuntan al fortalecimiento de la rendición de cuentas, o a la posibilidad de que los ciudadanos podamos exigir respuesta a los gobernantes.

Uno de los efectos negativos del clientelismo es la reducción de la capacidad de la población para el ejercicio de una ciudadanía con mayor vinculación a la formulación de política pública. El clientelismo inhibe la libertad política de los ciudadanos para elegir a sus representantes y, al mismo tiempo, aumenta el incentivo de los políticos a diseñar programas que se presten más fácilmente a un manejo clientelar, lo cual puede entrar en tensión con políticas públicas de mayor alcance y efectividad.

Existen pocos estudios que usen instrumentos específicos de política pública, tales como el gasto en programas sociales, para probar la existencia de *ciclos políticos*¹⁰. Esto se debe, por una parte, a lo limitado de la información sobre la asignación presupuestal para programas específicos que tenga unidades desagregadas como municipios o secciones electorales y, por otra, a los cambios sexenales en la aplicación de programas sociales en México, lo que no permite tener observaciones en periodos prolongados que abarquen varias administraciones federales y permitan separar los efectos de las elecciones de otros factores que afectan el gasto gubernamental.

Para fortalecer la operación de los programas sociales federales se ha ido construyendo un andamiaje jurídico-institucional que constituye un avance en materia de transparencia y rendición de cuentas, a través de la expedición de normatividad que regula los distintos sectores analizados así como acciones institucionales de protección. Ambos constituyen un referente importante a la hora de evaluar los esfuerzos realizados para minimizar la incidencia de prácticas que, a través de la promesa de entregar un beneficio de un programa social o la amenaza de retirarlo, buscan condicionar el voto de personas cuya condición socioeconómica restringe su libertad de acción y elección.

10 Rafael Pampillón. Análisis económico de países (McGraw-Hill, 1999, segunda edición),

La transparencia y el acceso a la información sobre el uso de los recursos públicos son, sin duda, atributos básicos de un régimen democrático. Diseñar mecanismos que permitan a la población conocer, vigilar, analizar y discutir acerca de las políticas públicas ha generado muchas resistencias a lo largo de nuestra historia. No obstante, con el correr de los años se han dado pasos importantes hacia un reconocimiento cada vez mayor de los derechos políticos de los mexicanos y se han consolidado leyes e instituciones encaminadas a reducir la opacidad gubernamental. En esta lógica, el marco jurídico de los programas sociales, tradicionalmente utilizados con fines político-electorales, ha sufrido diversas modificaciones en los últimos años, cuyo propósito ha sido cumplir con sus objetivos de manera transparente e imparcial. Es importante reconocer dichos avances ya que, a pesar de los cambios políticos, han logrado institucionalizarse, otorgándole permanencia y garantizando derechos que, durante muchos años, dependieron del vaivén de las voluntades políticas.

Un paso importante se dio con el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), que desde 1998 incluyó disposiciones que obligan a las dependencias a definir reglas de operación en los programas con impacto social a fin de hacer más transparente y eficaz la asignación del gasto. A partir de entonces, las dependencias están obligadas a publicarlas anualmente en el Diario Oficial de la Federación (DOF), precisando el objetivo del programa, el grupo social al que va dirigido, las metas a alcanzar, los mecanismos de evaluación e incluso los criterios de terminación del mismo. Sin embargo, desde el año 2000 y hasta la fecha, estableció de manera expresa un listado de los programas sujetos a Reglas de Operación, entre cuyos requisitos deben constar los criterios de elegibilidad y selección de beneficiarios de cada programa.

A nivel operativo, sin embargo, éstos todavía cuentan con espacios de discrecionalidad que llegan a ser aprovechados con fines proselitistas. Con el propósito de examinar la presencia de tales espacios de discrecionalidad, se revisarán las reglas de operación, los lineamientos operativos y los manuales de organización, entre otros documentos normativos oficiales, de un conjunto de programas sociales federales, para los cuales se han implementado.

Para llevar a cabo este análisis se seleccionaron cuatro programas federales: Oportunidades, Seguro Popular, Procampo y Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas (PIBAI). Tomados en conjunto, estos cuatro programas, que operan en todos los

estados del país, representan más de 23%¹¹ de los recursos presupuestados para programas sociales federales para el 2011.

El universo de programas sociales federales existentes en el 2011 es amplio (198); de ahí la imposibilidad de analizar la totalidad de ellos. Por tal motivo, fue necesario definir criterios que permitieran acotar el universo de análisis acorde a las restricciones de tiempo y de recursos humanos disponibles. Los criterios definidos fueron: a) inclusión dentro de la estrategia de política social del gobierno federal; b) presupuesto; c) cobertura y ubicación geográfica; d) proceso de selección de beneficiarios y, e) tipo de apoyo.

Se partió del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2011, donde se incluyen 198 programas sociales federales, de los cuales 117 se encuentran sujetos a Reglas de Operación.

A continuación se presentan los principales hallazgos del análisis de los programas sociales federales, que por razones de presentación se agrupan en cuatro grandes rubros. Dentro del grupo de desarrollo social están los programas: Oportunidades, Hábitat y Tu Casa. En el grupo del sector salud, están IMSS –Oportunidades y Seguro Popular. En desarrollo rural, se incluyeron los programas Procampo y Apoyos directos a la comercialización. Por último, en el área de desarrollo de los pueblos indígenas está el Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas.

El Programa Oportunidades tiene como objetivo apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema, con el fin de potenciar las capacidades de sus miembros y ampliar sus alternativas para alcanzar mejores niveles de bienestar a través del mejoramiento de opciones en educación, salud y alimentación. El programa contribuye además a la vinculación de las familias beneficiarias con nuevos servicios y programas de desarrollo que propicien el mejoramiento de sus condiciones socioeconómicas y su calidad de vida. Para este año, el programa tiene autorizados recursos por más de 65 mil millones de pesos correspondientes a todos los municipios del país, cubriendo alrededor de 5.8 millones de familias.

11 Presupuesto de Egresos de la Federación 2011. DOF, martes 7 de diciembre de 2010 (Cuarta Sección)

El Sistema Nacional de Protección Social en Salud o Seguro Popular es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Salud, y actúa como la instancia que coordina y vigila la operación del sistema en todos los estados del país y en el Distrito Federal. De acuerdo al PEF para 2011, el sistema operaría con más de 1,870 millones de pesos.

El Procampo¹² fue creado en 1994 con un plazo de 15 años. Se concibió como un instrumento de apoyo al ingreso del productor y como mecanismo de compensación a los productores por causa de la reducción de precios implícita en la apertura comercial. El programa se instrumentó a partir de un padrón elaborado en colaboración con las entidades federativas y de acuerdo a las necesidades regionales, el cual no puede ser modificado conforme a lo establecido en el decreto de creación. Procampo asigna el recurso a los productores según el número de hectáreas sembradas, sin garantizar volúmenes de producción. De acuerdo con el PEF para 2011, el programa tenía asignados recursos por más de 1,635 millones de pesos.

De conformidad con el Presupuesto de Egresos de la Federación 2011, el programa 70 y más dispondría de 13,287,220,934 de pesos, para cubrir las localidades de hasta 30 mil habitantes y alrededor de 2.3 millones de adultos mayores de 70 años. En caso de así permitirlo la disponibilidad presupuestaria, aumentaría gradualmente su cobertura en términos del tamaño de la localidad.

El correcto funcionamiento de los programas sociales reside, en buena medida, en la coordinación entre las diferentes dependencias y órdenes de gobierno. En el programa Oportunidades, existe una coordinación estatal, que realiza gran parte de la operación del mismo. De igual modo, las reglas de operación contemplan la designación de la figura del enlace municipal, estableciendo el no partidismo como criterio de selección, así como la obligatoriedad de que sea nombrado por acuerdo de Cabildo. Sin embargo, aún cuando este criterio de designación está en la normatividad del programa, no es una obligación vinculante para los municipios por tratarse de un funcionario perteneciente a un orden de gobierno constitucionalmente autónomo. Este personal parecería constituir el eslabón más vulnerable del programa, dada la posible existencia de un compromiso con las autoridades que lo nombran.

12 Decreto que regula el Programa de Apoyos Directos al Campo denominado PROCAMPO. DOF, lunes 25 de julio de 1994.

En el Seguro Popular, el padrón de beneficiarios es el componente más vulnerable del programa. La falta de mecanismos de coordinación definidos entre la Secretaría de la Función Pública y los órganos internos de control estatales no contribuyen a transparentar el padrón. Además, los recursos enviados a los estados difícilmente pueden ser auditados por la federación, lo que resulta insuficiente para garantizar la rendición de cuentas y acceso a la información. Lo anterior lleva a señalar la necesidad de realizar una revisión de los acuerdos de colaboración con los estados, a fin de establecer mecanismos puntuales para la transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía, introduciendo criterios de fiscalización por parte de las autoridades federales en coordinación con el órgano interno de control estatal.

Por su parte, Procampo es operado a través de las delegaciones federales de la Sagarpa y de los distritos de desarrollo rural, en coordinación con los gobiernos de los estados. Su operación es relativamente sencilla, aunque se detectó que la confluencia de instancias provoca retrasos en la entrega de beneficios.

El Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas (PIBAI), es uno de los programas a cargo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)¹³, tiene como objetivo general contribuir al desarrollo social y económico de los pueblos y comunidades otorgando prioridad a las regiones indígenas, con respeto a los recursos naturales de su entorno, a sus culturas y a sus derechos, mediante la ejecución de obras de infraestructura básica.

Se trata de un Programa dirigido a comunidades indígenas cuyos objetivos específicos son: contribuir a mejorar las condiciones de vida y las posibilidades de desarrollo de las localidades indígenas, mediante la dotación de los servicios básicos de agua potable, alcantarillado y saneamiento, así como la construcción de obras de comunicación vial y electrificación; y promover acciones de coordinación con instancias de los tres órdenes de gobierno, que permitan sumar esfuerzos y recursos económicos, técnicos, y humanos en torno al desarrollo de obras de infraestructura básica.

El Programa tiene dos modalidades de operación para aplicar sus recursos:

13 http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=1551

I. Atención a las regiones indígenas

II. Ejecución de proyectos de importancia estratégica

El programa identifica a la población objetivo como aquella que habita en localidades I) donde al menos el 40 por ciento de sus habitantes se identifiquen como integrantes de la población indígena; II) sean de muy alta o alta marginación, y III) tengan entre 50 y 15 mil habitantes.

En su primera modalidad, los recursos se focalizarán en las veinticinco regiones indígenas identificadas por la CDI. La segunda modalidad atiende a localidades que cubren los requisitos de la población objetivo y que se encuentran en una entidad federativa que se señala en el Anexo 2 de las Reglas de Operación del Programa, así como a aquellos proyectos que impulsen el desarrollo de las regiones indígenas señaladas en el Anexo 1 y los proyectos que por su importancia estratégica considere la CDI en cualquier entidad federativa.

Como se trata de un Programa focalizado, opera y se regula con Reglas de Operación que está obligado a observar.

El Programa se complementa con los gobiernos estatales y municipales para la asignación de los recursos. La asignación definitiva de los recursos federales a los gobiernos de las entidades federativas, así como la disposición que puedan hacer de ellos, estarán sujetas a la firma de los Acuerdos de Coordinación con la CDI para ejecutar el conjunto de obras que cumplan con los requisitos de elegibilidad y normativos señalados en sus Reglas de Operación.

Se trata de un Programa que no tiene duplicidad con otros programas sociales, ya que atiende exclusivamente a población indígena que no es prioritaria para los programas que construyen infraestructura. Por el tipo y magnitud de las obras de infraestructura, en particular en los proyectos carreteros y de electrificación, el Programa puede beneficiar a población no elegible.

En las reglas de operación del Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas (Pibai), se señala que la unidad de coordinación y enlace elaborará un índice de asignación presupuestal a partir de los rezagos en materia de infraestructura básica en las localida-

des indígenas. Este índice constituye la base sobre la cual se distribuyen los recursos. De acuerdo a la información proporcionada por los operadores del programa, se cuenta con una fórmula para la asignación de recursos a los estados. No obstante, dicha fórmula no se encuentra en las reglas de operación del programa, lo cual le resta transparencia al proceso de asignación.

En dichas reglas se establece, además, que se promoverá la participación y aportación de los tres órdenes de gobierno, instituciones sociales y privadas, así como de los participantes, sin que esta última figura esté claramente definida. Esta imprecisión muestra una falta de especificidad de la normatividad, al tiempo que oscurece la responsabilidad y alcances de las partes. A su vez, en los casos en los que participen instituciones sociales o privadas, se sugiere poner especial énfasis en los mecanismos de vigilancia y control institucional, a fin de que no se realice difusión proselitista de las obras.

3. Distribución de recursos económicos de los programas sociales al amparo del Presupuesto de Egresos de la Federación 2011

El gasto neto total previsto en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) en 2011 fue de 3 billones 438 mil 895 millones 500 mil pesos. Como parte de este gasto, el gobierno federal aplicaría un total de 198 programas sociales, y destinaría para ello un presupuesto cercano a los 360 mil millones de pesos, lo que significa 10.4% del gasto neto total. Dentro de este presupuesto se incluiría el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, el cual absorbería 65 mil 685.3 millones de pesos (21%) destinados a la atención del Desarrollo Social, Educación Pública y Salud.

El presupuesto destinado a programas sociales federales se distribuiría en los siguientes rubros:

Erogaciones para el desarrollo Integral de los Pueblos y Comunidades Indígenas.	\$49,101,209,701
Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable.	\$294,526,300,000
Erogaciones para la igualdad entre Mujeres y Hombres.	\$14,916,472,705
Total	\$358,543,982,406

Como puede observarse, la derrama de recursos destinados a los 198 programas sociales es por demás considerable. No obstante, la administración de estos fondos se realiza con elevados niveles de opacidad, principalmente y entre otros motivos, porque no se transparentan los padrones de beneficiarios.

El presupuesto de egresos de algunos estados de la República es notoriamente más reducido que el destinado a programas sociales, como se aprecia a continuación:

Entidad	Presupuesto de Egresos 2011	Porcentaje respecto al presupuesto destinado a programas sociales
Zacatecas	19,184,527,262	5.35
Puebla	52,534,669,000	14.65
Nuevo León	56,789,742,600	15.83
Veracruz	77,950,000,000	21.74

Adicionalmente a los recursos que anualmente destina el Presupuesto de Egresos de la Federación a los programas sociales, el monto de recursos no ejercidos del total del PEF es destinado al apoyo de programas sociales.

El dato que se dispone se refiere al primer semestre de 2010. En este lapso, el monto del Presupuesto de Egresos que no se ejerció conforme a lo programado (subejercido) fue de nueve mil 126 millones de pesos. De dicho monto, siete mil 206 millones de pesos fueron subsanados.

De esa forma, los mil 920 millones de pesos, que dentro de los 90 días posteriores al cierre de cada trimestre, como lo marca la ley¹⁴, no fueron subsanados o utilizados para lo programado, se dirigieron al financiamiento de programas sociales y de infraestructura prioritarios.

Fueron utilizados para hacerle frente a los desastres naturales en Nuevo León y Baja California; 570 millones para (reconstruir) vialidades de Monterrey; 200 millones para obras de infraestructura hidráulica, y 400 millones para apoyar a productores afectados en el Valle de Mexicali.

14 Artículo 23 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Se canalizaron 200 millones al Programa de Infraestructura Básica para la Atención de Pueblos Indígenas y a infraestructura federal penitenciaria, particularmente al penal de Papantla, Nayarit, 500 millones.

De conformidad con el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los recursos económicos destinados a los programas sociales federales deben administrarse de manera eficiente, eficaz y transparente para satisfacer los objetivos a los que están destinados.

Sin embargo, los esfuerzos para distribuir y administrar los recursos al amparo de programas sociales y su posterior evaluación de resultados, han atravesado por los intentos de sustentar la política social en diversos marcos normativos tales como los Planes Nacionales de Desarrollo, y más particularmente en la creación de la Ley General de Desarrollo Social, en enero del 2004, al amparo de la cual se crearon el Sistema Nacional de Desarrollo Social y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social; dos años más tarde se creó el Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales.

No obstante estos esfuerzos, la aplicación de recursos se realiza con elevados niveles de opacidad, debido principalmente a lo siguiente:

- No se han logrado transparentar los padrones de beneficiarios.
- Las reglas de operación incorporan figuras de intermediación, designadas por la autoridad concesionaria de los programas, tales como Organismos Intermedios; Instancia Ejecutora; Comité de Validación Central y Estatal; etc.
- Posibles duplicidades entre programas.
- Duplicidad en aparatos burocráticos.
- Importantes problemas de coordinación interinstitucional, así como al interior de las mismas.
- Importantes problemas de coordinación con estados y municipios.
- Dificultad en la planeación de la política de desarrollo social.

Asimismo, vale reflexionar en el objetivo central de los programas sociales: el abatimiento de la pobreza en México. De acuerdo con el Banco Mundial, el número de pobres en México pasó de 50.6 millones en 2008 a 54.8 millones en 2009. Es decir, hubo 4.2 millones de nuevos pobres. Conforme al Coneval, la cifra de pobres en 2008 fue de 47.19 millones.

En el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio 2011 figuran los programas sociales distribuidos en rubros tales como Erogaciones para el Desarrollo Integral de los Pueblos y Comunidades Indígenas (Anexo 7), los cuales ascienden a 77 programas; Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (Anexo 8), mismo que cuenta con 43 programas; Programas sujetos a Reglas de Operación¹⁵ (Anexo 18) que suman 117 y los Principales Programas definidos por el PEF (anexo 21) que significan 111 programas. Todos estos distribuidos de la siguiente manera:

Desarrollo Integral de los Pueblos y Comunidades Indígenas (Anexo 7)

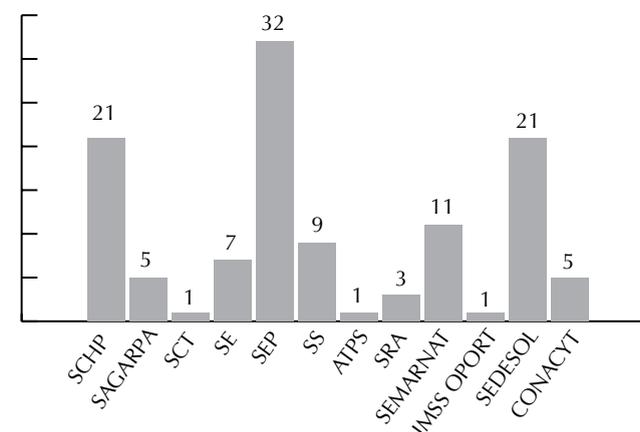
Dependencia	Número de programas	Presupuesto asignado 2011 (millones de pesos)	Porcentaje del presupuesto total
SHCP	24	9,453,000,930	22.2
SAGARPA	5	2,467,434,015	5.8
SCT	2	1,495,600,000	3.5
SE	2	35,751,341	0.08
SEP	11	6,228,443,872	14.6
SS	4	2,733,694,609	6.4
SRA	2	438,300,000	1.03
Semarnat	7	627,673,180	1.05
Conagua	4	539,000,000	1.3
IMSS oportunidades	1	2,700,000,000	6.3
Sedesol	15	15,853,085,812	37.2
TOTAL	77	42,571,983,759	100

15 Las Reglas de Operación constituyen un conjunto de disposiciones que precisan la forma de operar un programa, con el propósito de lograr los niveles esperados de eficacia, eficiencia, equidad y transparencia; para saber quién es sujeto de recibir los apoyos, conocer los apoyos específicos que ofrecen los programas, así como los requisitos para obtenerlos; para saber cómo pueden contribuir al desarrollo personal y comunitario; para vigilar que los recursos públicos se apliquen de acuerdo a como han sido programados.

Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (Anexo 8)

Dependencia	Número de programas	Presupuesto asignado 2011 (millones de pesos)	Porcentaje del presupuesto total
SHCP	2	12,929.6	4.8
SE	4	1,543.6	0.6
SRA	5	3,915.2	1.4
Sectur	1	153.3	0.05
Sagarpa	16	68,338.6	25.3
Sedesol	4	74,620.6	27.6
INEGI	2	325.4	0.1
Semarnat	2	31,405.9	11.6
SEP	1	28,984.0	10.7
STPS	1	150.0	0.05
Segob	1	1,200.0	0.4
SCT	2	16,247.8	2.0
SRE	1	75.0	0.02
SS	1	30,039.0	11.1
TOTAL	43	269,928.0	100

Programas Sujetos a Reglas de Operación en el 2011 (117 programas)



Programas sujetos a Reglas de Operación (Anexo 18) (117 programas)

Hacienda y Crédito Público

- Programa de Subsidio a la Prima del Seguro Agropecuario
- Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género
- Programa de Apoyo a los Fondos de Aseguramiento Agropecuario
- Programa de esquema de financiamiento y subsidio federal para vivienda
- Programas Albergues Escolares Indígenas (PAEI)
- Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas (PIBAI)
- Programa Fondos Regionales Indígenas (PFRI)
- Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI)
- Programa Promoción de Convenios en Materia de Justicia (PPCMJ)
- Programa de Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas (PFDCI)
- Programa Turismo Alternativo en Zonas Indígenas (PTAZI)
- Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (PROCAPI)
- Programa de Seguro para Contingencias Climatológicas
- Fortalecimiento a las Políticas Municipales de Igualdad y Equidad entre Mujeres y Hombres
- Programa de Garantías Líquidas
- Programa Integral de Formación, Capacitación y Consultoría para Productores Intermediarios Financieros Rurales
- Programa para la Constitución y Operación de Unidades de Promoción de Crédito
- Programa para la Reducción de Costos de Acceso al Crédito
- Programa Capital de Riesgo y para Servicios de Cobertura
- Programas que Canalizan Apoyos para el Fomento Financiero y Tecnológico a los Sectores Agropecuarios, Forestal, Pesquero y Rural

Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

- Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura
- Programa de Apoyo al Ingreso Agropecuario: PROCAMPO para Vivir Mejor
- Programa de Prevención y Manejo de Riesgos

- Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural
- Programa de Sustentabilidad de los Recursos Naturales

Comunicaciones y Transportes

- Programa de Empleo Temporal (PET)

Economía

- Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)
- Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES)
- Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME)
- Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario
- Programa para el Desarrollo de la Industria del Software (PROSOFT)
- Competitividad en Logística y Centrales de Abasto
- Programa para el Desarrollo de las Industrias de Alta Tecnología (PRODIAT)

Educación Pública

- Programa de Educación Inicial y Básica para la Población Rural e Indígena
- Programa Atención a la Demanda de Educación para Adultos (INEA) y Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo (INEA)
- Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP)
- Programa Nacional de Becas y Financiamiento (PRONABES)
- Programa Escuelas de Calidad
- Programa de Fortalecimiento de la Educación Especial y de la Integración Educativa
- Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas
- Programa de Desarrollo Humano Oportunidades
- Programa de Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica (CONAFE)
- Programa Becas de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas
- Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes
- Programa Asesor Técnico Pedagógico
- Programa Educativo Rural

- Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación
- Básica en Servicio
- Programa Nacional de Lectura
- Programa para el Fortalecimiento del Servicio de la Educación Telesecundaria
- Programa Beca de Apoyo a la Práctica Intensiva y al Servicio Social para Estudiantes de Séptimo y Octavo
- Semestres de Escuelas Normales Públicas
- Cultura Física
- Deporte
- Sistema Mexicano del Deporte de Alto Rendimiento
- Programa de Apoyo a las Culturas Municipales y Comunitarias (PACMYC)
- Programa de Apoyo a Comunidades para Restauración de Monumentos y Bienes Artísticos de Propiedad Federal
- (FOREMOBA) Programa de Apoyo a la Infraestructura Cultural de los Estados (PAICE)
- Programa Escuelas de Tiempo Completo
- Programa de Escuela Segura
- Habilidades digitales para todos
- Programa Integral de Fortalecimiento Institucional
- Polideportivos
- Programa de Apoyo a la Infraestructura Cultural de los Estados (PAICE)
- Programa Escuelas de Tiempo Completo
- Programa de Escuela Segura
- Habilidades digitales para todos
- Programa Integral de Fortalecimiento Institucional
- Polideportivos

Salud

- Programa Comunidades Saludables
- Programas de Atención a Personas con Discapacidad
- Programa de Desarrollo Humano Oportunidades
- Programas para la Protección y Desarrollo Integral de la Infancia
- Programa de Atención a Familias y Población Vulnerable
- Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras
- Caravanas de la Salud
- Seguro Médico para una Nueva Generación
- Sistema Integral de Calidad en Salud

Trabajo y Previsión Social

- Programa de Apoyo al Empleo (PAE)

Reforma Agraria

- Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG)
- Fondo de Apoyo para Proyectos Productivos (FAPPA)
- Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras

Medio Ambiente y Recursos Naturales

- Proárbol.- Programa de Desarrollo y Producción Forestal
- Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCOCODES)
- Programa de Agua Limpia
- Programa de Empleo Temporal (PET)
- Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas
- Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales
- Programa de Rehabilitación, Modernización y Equipamiento de Distritos de Riego
- Proárbol - Programa de Pago por Servicios Ambientales
- Proárbol - Programa de Conservación y Restauración de Ecosistemas Forestales
- Programa de Modernización y Tecnificación de Unidades de Riego
- Programa de Tratamiento de Aguas Residuales

Aportaciones a Seguridad Social

- Programa IMSS-Oportunidades

Desarrollo Social

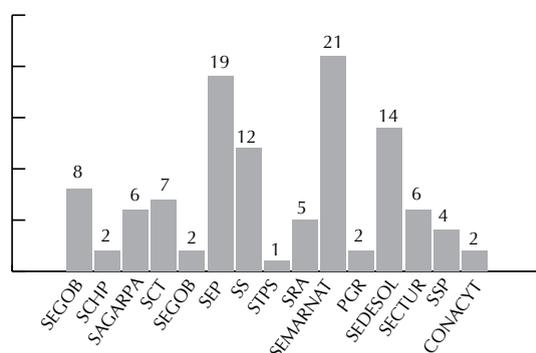
- Programa Hábitat
- Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.
- Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA)
- Programa de Opciones Productivas
- Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART)
- Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda Tu Casa
- Programa 3 x 1 para Migrantes
- Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas

- Programa de Coinversión Social
- Programa de Empleo Temporal (PET)
- Programa de Desarrollo Humano Oportunidades
- Programa de Vivienda Rural
- Programa de Apoyo Alimentario
- Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, para Implementar y Ejecutar Programas de
- Prevención de la Violencia Contra las Mujeres
- Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras
- Rescate de espacios públicos
- Programa 70 y más
- Programa de apoyo a los vecindados en condiciones de pobreza patrimonial para regularizar asentamientos humanos
- Irregulares (PASPRAH)
- Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias
- Programa Prevención de Riesgos en los Asentamientos Humanos

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

- Becas de posgrado y otras modalidades de apoyo a la calidad
- Sistema Nacional de Investigadores
- Fortalecimiento a nivel sectorial de las capacidades científicas, tecnológicas y de innovación
- Fortalecimiento en las Entidades Federativas de las capacidades científicas, tecnológicas y de innovación
- Apoyo al Fortalecimiento y Desarrollo de la Infraestructura Científica y Tecnológica

Principales Programas Señalados por el Presupuesto de Egresos de la Federación (111 Programas)



Principales Programas definidos por el PEF (anexo 21) (111 programas)

Gobernación

- Servicios Migratorios en Fronteras, Puertos y Aeropuertos
- Servicios de Inteligencia para la Seguridad Nacional
- Promover la Protección de los Derechos Humanos y Prevenir la Discriminación
- Registro e Identificación de Población
- Coordinación del Sistema Nacional de Protección Civil
- Implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Penal
- Otorgamiento de Subsidios en Materia de Seguridad Pública a Entidades Federativas, Municipios y el Distrito Federal
- Otorgamiento de Subsidios a las Entidades Federativas en Materia de Seguridad Pública para el Mando Único Policial

Hacienda y Crédito Público

- Programas de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
- Programa de Esquema de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda

Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

- Programa de Prevención y Manejo de Riesgos
- Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura
- Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural
- Tecnificación del Riego
- PROCAMPO para Vivir Mejor
- Programa de Sustentabilidad de los Recursos Naturales

Comunicaciones y Transportes

- Proyectos de infraestructura económica de carreteras
- Proyectos de infraestructura económica de carreteras alimentadoras y caminos rurales
- Mantenimiento de Carreteras
- Programa de Empleo Temporal (PET)

- Servicios en puertos, aeropuertos y ferrocarriles
- Sistema Satelital
- Conectividad Social

Economía

- Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES)
- Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME)

Educación Pública

- Programa de Educación inicial y básica para la población rural e indígena
- Programa Nacional de Becas y Financiamiento (PRONABES)
- Programa Escuelas de Calidad
- Programa de Desarrollo Humano Oportunidades
- Deporte
- Programa escuelas de tiempo completo
- Programa de escuela segura
- Habilidades Digitales para Todos
- Subsidios federales para organismos descentralizados estatales
- Programa de becas
- Expansión de la oferta educativa en educación media superior
- Fondo concursable de la inversión en infraestructura para educación media superior
- Enciclomedia
- Prestación de servicios de educación media superior
- Prestación de servicios de educación técnica
- Investigación científica y desarrollo tecnológico
- Mejores escuelas
- Producción y distribución de libros de texto gratuitos
- Proyectos de infraestructura social de educación

Salud

- Seguro Popular
- Seguro Médico para una Nueva Generación
- Programa de Desarrollo Humano Oportunidades
- Prevención y atención contra las adicciones
- Programa Comunidades Saludables
- Programas de Atención a Personas con Discapacidad

- Programas para la Protección y Desarrollo Integral de la Infancia
- Programas de Atención a Familias y Población Vulnerable
- Reducción de la mortalidad materna
- Prevención contra la obesidad
- Prevención y atención de VIH/SIDA y otras ITS

Trabajo y Previsión Social

- Programa de Apoyo al Empleo (PAE)

Reforma Agraria

- Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG)
- Fondo de Apoyo para Proyectos Productivos (FAPPA)
- Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras
- Atención de conflictos agrarios
- Modernización del Catastro Rural Nacional

Medio Ambiente y Recursos Naturales

- ProÁrbol
- Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCOCODES)
- Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas
- Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales
- Programa de Rehabilitación, Modernización y Equipamiento de Distritos de Riego
- Programa para el Tratamiento de Aguas Residuales
- Programas de mitigación y adaptación de Cambio Climático
- Prevención y Gestión Integral de Residuos
- Proyectos de Infraestructura Económica de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento
- Programa de Cultura del Agua
- Túnel Emisor Oriente y Central y Planta de Tratamiento Atotonilco
- Infraestructura de Riego
- Infraestructura de temporal
- Zona de Mitigación y Rescate Ecológico en el Lago Texcoco
- Programa Nacional de Remediación de Sitios Contaminados
- Operación y Mantenimiento del Sistema Cutzamala
- Programa de acción para la conservación de la vaquita marina
- Fomento para la Conservación y Aprovechamiento Sustentable de la

Vida Silvestre

- Programa de Desarrollo Institucional y Ordenamientos Ecológicos Ambientales
- Programa de Recuperación y repoblación de especies en peligro de extinción
- Programa de Empleo Temporal
- Procuraduría General de la República
- Investigar y Perseguir los Delitos del Orden Federal
- Investigar y Perseguir los Delitos Relativos a la Delincuencia Organizada

Desarrollo Social

- Programa Hábitat
- Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.
- Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA)
- Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda Tu Casa
- Programa 3 x 1 para Migrantes
- Programa de Coinversión Social
- Programa de Empleo Temporal (PET)
- Programa de Desarrollo Humano Oportunidades
- Programa de Vivienda Rural
- Programa de Apoyo Alimentario
- Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras
- Rescate de espacios públicos
- Programa 70 y más
- Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias

Turismo

- Conservación y Mantenimiento a los CIP's a Cargo del FONATUR
- Promoción y Desarrollo de Programas y Proyectos Turísticos de las Entidades Federativas
- Servicios de Orientación y Asistencia Turística
- Promoción de México como Destino Turístico
- Mantenimiento de Infraestructura
- Proyectos de Infraestructura de Turismo

Seguridad Pública

- Desarrollo de instrumentos para la prevención del delito
- Implementación de operativos para la prevención y disuasión del delito

- Administración del Sistema Federal Penitenciario
- Plataforma México

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

- Becas de posgrado y otras modalidades de apoyo a la calidad
- Sistema Nacional de Investigadores

4. Impacto de los programas sociales en los niveles de pobreza en México

Al analizar el desarrollo de la política social mexicana, en el contexto del modelo económico adoptado por las diferentes administraciones, se observa que la estrategia económica ha generado mayor desigualdad entre grupos sociales, regiones geográficas y sectores productivos. Esta situación ha empeorado con el tiempo porque cada administración impone una estrategia no sólo diferente sino equivocada para atacar la pobreza.

Sobre la base, se analizarán los programas sociales destinados a resolver el problema de la pobreza, así como su elaboración y operación. La conclusión resulta obvia: estas estrategias sólo son compatibles con el modelo económico vigente y no con el abatimiento real de la pobreza.

El 16 de junio del 2010, fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación los Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza en nuestro país, elaborados por el Coneval. En ellos se señala que "La definición de pobreza considera las condiciones de vida de la población a partir de tres espacios: el del bienestar económico, el de los derechos sociales y el del contexto territorial"

Estas tres vertientes empatan con las definiciones específicas de los tipos de pobreza:

Pobreza alimentaria: Incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar para comprar sólo los bienes de dicha canasta.

Pobreza de capacidades: Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor de la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y en educación, aun dedicando el ingreso total de los hogares nada más para estos fines.

Pobreza patrimonial: Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria, así como para realizar los gastos necesarios en salud, educación, vestido, vivienda y transporte, aunque la totalidad del ingreso del hogar sea utilizado exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios.

Los últimos datos oficiales disponibles arrojaron en 2008, 19.4 millones de habitantes en pobreza alimentaria; 26.7 millones en pobreza de capacidades y 50.5 en pobreza patrimonial, como lo muestra la siguiente gráfica:

Tipo de pobreza	1994	1996	2000	2006	2008
Población México	91.2 millones	91.2 millones	97.5 millones	103.3 millones	106.7 millones
Alimentaria	19 (20.8%)	34.6 (37.9%)	23.7 (24.3%)	14.4 (13.9%)	19.4 (18.1%)
Capacidades	26.9 (29.4%)	43.4 (47.5%)	31.2 (32%)	21.7 (21%)	26.7 (25%)
Patrimonio	47 (51.5%)	63.9 (70.6%)	52.7 (54%)	44.7 (43.2%)	50.5 (47.3%)

Fuente: Coneval, 18 de julio 2009, con base en la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares (ENIGH) de noviembre 2008.

Entre 2000 y 2006, se mantuvo una tendencia estadística de descenso de 52.7 millones a 44.7 millones de mexicanos en condición de pobreza patrimonial, es decir, se redujo el total de la población clasificada en pobreza; de 31.2 millones de personas en pobreza de capacidades, disminuyeron a 21.7 millones; también, del total de mexicanos pobres, 23.7 millones en condición de pobreza alimentaria, se redujeron a 14.4 millones de personas; tendencia que mantuvo su continuidad, hasta que a partir de 2008, el impacto de la crisis económica internacional tuvo como una de sus expresiones el incremento en 5.1 millones del número de mexicanos en pobreza extrema, reportó el Coneval el 18 de julio de 2009.

Hasta el mes de julio de 2011, el Coneval dio a conocer la medición de la pobreza para el periodo 2008-2010, a partir de la información proporcionada por la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto (ENIGH) para el mismo periodo. La medición se efectuó por vez primera con la metodología del enfoque multidimensional, tal como lo establece la Ley General de Desarrollo Social (LGDS).

Esa ley estableció desde su promulgación en 2004 una medición multidimensional de la pobreza, la cual considera al menos los siguientes indicadores: ingreso corriente per cápita, rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación y el grado de cohesión social.

La nueva metodología permite entonces profundizar en el estudio de la pobreza, ya que además de medir los ingresos, se analizan las carencias desde una óptica de los derechos sociales.

Es por ello que en sentido estricto nadie puede hoy dar una cifra acertada sobre el número de personas que viven en pobreza en México y en dónde se localizan. A pesar de que el Coneval ha presentado una nueva y más completa medición de la pobreza, los datos con que contamos provienen de 2008, pero los efectos de la crisis de 2009, el impacto de la inflación, el incremento de precios en el 2010 y los experimentados en 2011, con toda seguridad agudizaron sus efectos en las personas más vulnerables del país.

El objetivo del Programa Oportunidades es reducir la pobreza extrema y asegurar la igualdad de oportunidades para que la gente mejore significativamente su calidad de vida y tenga garantizados alimentación, salud, educación, vivienda digna y un medio ambiente adecuado para su desarrollo.

Diconsa busca contribuir al desarrollo de las capacidades nutricias de la población que habita en localidades rurales, mientras que Liconsa pretende mejorar los niveles de nutrición para el desarrollo de capacidades en la población en condiciones de pobreza.

El Programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria busca disminuir las desigualdades intramunicipales mediante una política integral que mejore las condiciones de vida de la población en las localidades con rezago social.

Estos cuatro programas de la Secretaría de Desarrollo Social enfocados a combatir la pobreza alimentaria no han logrado cumplir con todos los objetivos planteados, incluyendo Oportunidades, con 10 años de operación, y Liconsa, según concluye la Evaluación Específica de Desempeño 2008-2009 coordinada por el Coneval.

De acuerdo con dicha evaluación 2008-2009, el programa Oportunidades, que contó con un presupuesto de 41 mil 133 millones de pesos en 2009, no logró mejorar los niveles de aprovechamiento entre los beneficiarios, y aunque se avanzó en mejorar la nutrición, aún persiste la anemia entre mujeres y niños.

En los resultados de la evaluación se informa que a pesar de que el programa “mejoró indicadores de nutrición de niños (baja talla y anemia) y mujeres embarazadas (anemia), sigue habiendo prevalencia de emaciación (adelgazamiento) en niños beneficiarios en algunos estados del país, lo cual debe atenderse”.

Aunque el Coneval no lo menciona, en ocasión de la Auditoría de Desempeño al Programa de Abasto Social de Leche elaborada por la Auditoría Superior de la Federación, se destacó que en 2009 la Sedesol no estableció mecanismos para verificar el avance del Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012, respecto de la meta “Reducir a 19.6% la prevalencia de desnutrición crónica infantil (niños menores de 5 años), entendida como baja talla para la edad, del 25% de la población con menores ingresos”. De acuerdo con la entidad, el resultado de la meta se obtendrá de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2011.

Asimismo, se señaló que en 2009 Liconsa estableció dos indicadores para evaluar el cumplimiento del objetivo general del PASL, de “contribuir al desarrollo de capacidades básicas mejorando los niveles de nutrición de la población en pobreza patrimonial”, establecido en el acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Abasto Social de Leche¹⁶, a cargo de Liconsa, S.A. de C.V., para el Ejercicio Fiscal 2009, que son de frecuencia quinquenal, cuyos resultados se obtendrán en el ejercicio 2011. Estos dos indicadores “Prevalencia de desnutrición en niños menores de 5 años, en relación a la línea base de 2006” y “Prevalencia de desnutrición de los niños beneficiarios evaluados” no permiten medir el cumplimiento del objetivo general del

16 Auditoría de Desempeño al Programa de Abasto Social de Leche. Auditoría de Desempeño: 09-2-20VST-07-0094

programa, ya que sólo hacen referencia a uno de los seis grupos de su población objetivo, y la entidad no cuenta con otros parámetros de medición para verificar el avance en el cumplimiento del objetivo general del PASL en 2009.

Además, el nivel de aprovechamiento de los beneficiarios en zonas rurales, según los resultados de la prueba ENLACE, “es menor que la de los no beneficiarios, y los beneficiarios indígenas tienen resultados más desfavorables que los no indígenas”¹⁷.

El programa ha contribuido a cerrar brecha de género y étnica en años de escolaridad, pero “se identifican rezagos en la infraestructura, equipamiento y recursos de las escuelas estudiadas”, señalan las revisiones del Coneval.

En lo referente al acceso a los servicios de salud se identificó que 12.25% de las clínicas rurales tienen estructura de calidad baja, 35.54% se identifica una calidad media baja, 45.34% calidad media alta y sólo 6.86% con calidad alta, además se reportan “prácticas inferiores a la calidad deseable en atención prenatal, de síndrome metabólico y a niños por parte del personal de salud”.

Esto se traduce en que las poblaciones más pobres y más marginadas del país no sólo siguen cargando con su pobreza, sino que además tienen acceso a servicios de salud y educativos de menor calidad.

La población marginal beneficiaria de Oportunidades y del Seguro Popular acude a clínicas de primer nivel que carecen de personal capacitado y de lo mínimo necesario para detectar y controlar de manera oportuna enfermedades crónico-degenerativas como la diabetes y la hipertensión.

Las clínicas rurales, sobretodo, carecen de áreas claves para realizar estudios clínicos básicos, y “no me refiero a laboratorios, que ya implica cierta infraestructura, sino de una maquina que permite, a través de tiras reactivas, diagnosticar anemia en los niños, diabetes en jóvenes y adultos, y detectar si una mujer embarazada tiene proteínas en la orina”, señala Stefano Bertozzi, director interino del Centro de Investigación en Evaluación y Encuestas (CIEE) del Instituto Nacional de Salud Pública.

17 Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares, ENLACE. Secretaría de Educación Pública, Educación Básica.

Referente al Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, la evaluación del Coneval destaca que el programa “no cuenta con una planeación estratégica ni con una estrategia de cobertura a mediano y largo plazos. Tiene errores de inclusión y, principalmente, de exclusión. Asimismo, opera primordialmente en áreas urbanas, con una menor cobertura en localidades rurales del sureste con peores indicadores de nutrición en niños. El programa enfrenta problemas en cuanto a su viabilidad financiera”.

La población potencial y el objetivo del Programa de Apoyo Alimentario Diconsa “depende del padrón de otros programas (Oportunidades y Liconsa), lo que hace difícil su definición y la planeación de estrategias de acción”.

En cuanto al Programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria se refiere que “la definición de población potencial y objetivo no se considera adecuada, existe duplicidad de objetivos y metas. Sólo se cuenta con un indicador estratégico que cumple con ser pertinente, relevante y confiable. La mayoría de los indicadores de gestión necesitan adecuaciones y ajustes para que realmente sean de utilidad”.

La pobreza en el país sigue siendo alta y su erradicación muy lenta a través de los programas sociales. El futuro inmediato no es favorable para este sector de la población.

Todos los análisis sobre el desempeño económico muestran que 2010 fue un año de crecimiento inusual para México. Lo fue, por el “efecto de rebote”¹⁸ ante la severa crisis que se vivió en 2009, año en el que la economía decreció casi en un 10%.

Lo fue también, porque la recuperación de los Estados Unidos permitió impulsar relativamente a varios sectores que están vinculados fundamentalmente al sector exportador.

Sin embargo, todos los pronósticos señalaban que 2011 resultaría un año muy difícil, pues la economía no crecería más allá de un 3.5% del PIB, lo cual significa que en materia de empleos se crearía apenas alrededor de 500 mil, muy lejanos a la cifra de un millón 400 mil que se requieren anualmente, de acuerdo con los nuevos datos del Censo.

18 CEIDAS (Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social, A.C.)

Esto llevará a que la crisis social por la que atravesamos se agudice aún más, pues durante al año se espera una tasa de desempleo mensual promedio de 6%, lo que significa alrededor de 2.6 millones de personas sin empleo, de manera permanente.

Se espera también que la economía informal se amplíe aún más, para situarse en alrededor del 30% de la PEA, lo que significará alrededor de 13.5 millones de personas.

Con estos datos, el panorama es simplemente desolador, pues el impacto combinado de bajo crecimiento, alta inflación, bajos salarios y alta informalidad se sintetiza en dos conceptos: pobreza y desigualdad.

5. Propuestas para reordenar los programas sociales

El Presupuesto de Egresos de la Federación dispone que los poderes Ejecutivos federal y estatal serán los encargados de distribuir los recursos económicos de los programas sociales federales a través de sus secretarías. En la práctica, no existe coordinación interinstitucional para beneficiar a los más de 50 millones de pobres que existen en México. Y aquellos que resultan beneficiados asumen compromisos clientelares con las autoridades administradoras de dichos recursos.

Siendo el Poder Legislativo el encargado de aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, resulta congruente que en materia de programas sociales deba vigilar el desempeño de tal actividad. Es por ello que se propone liberar al Poder Ejecutivo de la carga burocrática que significa el diseño y administración de programas sociales, y transferir estas actividades a un órgano autónomo emanado del Poder Legislativo.

Constituir un organismo autónomo, emanado y regulado por el Congreso de la Unión, encargado de diseñar, depurar, administrar y dirigir los programas sociales hacia un gran conjunto de beneficiarios inscritos en un padrón único, incidirá positivamente en las tareas encomendadas a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, cuyo impacto esperado será en lo siguiente:

- Reducir el gasto público en áreas administrativas.
- Corregir la duplicidad de programas federales y estatales.

- Evitar la duplicidad en aparatos burocráticos.
- Corregir los problemas derivados de falta de coordinación interinstitucional y, lo más importante,
- El Poder Ejecutivo dispondrá de mayores posibilidades para dedicarse a su tarea fundamental, que es la de gobernar, y particularmente, diseñar una adecuada política social.

Con las aseveraciones del presente apartado se pretende corregir el rumbo de la política social, proponiendo exentar al Poder Ejecutivo de la responsabilidad que ha asumido al diseñar programas sociales, administrar los recursos asignados a dichos programas y destinarlos discrecionalmente a beneficiarios desconocidos por la población en general.

El Presupuesto de Egresos de la Federación indica anualmente el monto de recursos económicos que serán distribuidos a la población a través de programas sociales, tanto asistenciales como productivos. Sin embargo, el diseño y distribución de dichos programas los efectúa el Poder Ejecutivo. Para su entrega, los tres niveles de gobierno han creado unidades burocráticas que elaboran las mismas funciones a nivel federal, estatal y municipal. Ello nos permite asegurar que existe duplicidad no sólo en burocracia, sino también entre programas federales y estatales.

Ha sido práctica común que los gobiernos en turno modifiquen el marco de responsabilidades de sus secretarías de Estado, y en función de ello, diseñan y elaboran los programas sociales, siendo sus unidades administrativas las encargadas de canalizar los recursos económicos. Es por ello que los programas sociales aparecen y desaparecen en función de las modificaciones estructurales de cada dependencia gubernamental, sea federal o estatal.

Un primer paso para el reordenamiento de los programas sociales deberá ser que los programas se elaboren en función de las necesidades de las poblaciones con alta y muy alta marginación, y no con base en la estructura de las dependencias gubernamentales.

Para ello será menester que la localización de las zonas y regiones geográficas, la magnitud y naturaleza de la pobreza existente, así como las necesidades específicas de sus habitantes, sean determinadas por la actividad de los congresos locales y no por las delegaciones federales de las secretarías de estado o por las oficinas del INEGI, quienes finalmente

responden a la jerarquía institucional antes que a las necesidades de la población.

Al determinar las zonas y regiones geográficas de pobreza en México, podrá modificarse el monto de los recursos de cada programa. Se ha mencionado que el Programa Oportunidades destinará recursos por 65 mil 685.3 millones de pesos durante el presente año, en tanto que otros programas, aún sujetos a Reglas de Operación, destinarán montos tan reducidos como el programa relacionado con La Universidad tecnológica del mar, que destinará 25 millones de pesos; el Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM) que ascenderá a 63.8 millones de pesos y el de Atención a Migrantes que destinará 75 millones, entre otros.

Esta dispersión en los montos de los recursos económicos debe subsanarse.

Por otro lado, considerando las características del Programa Oportunidades, su magnitud, alcance y beneficios resulta claro que los gastos de su operación, que ascienden a 544 mil 572 millones 753 mil pesos, significan una cantidad equiparable sólo con programas relacionados con Medio Ambiente y Recursos Naturales (627 mil 673 millones 180 mil pesos); Comisión Nacional del Agua (593 mil millones) y Programa de Apoyo Alimentario (490 mil 980 millones). Es decir, con los gastos de operación pudieran financiarse programas como los antes señalados.

Por lo tanto, no sólo es necesario reordenar los programas en función de una mejor identificación de zonas y regiones geográficas; las necesidades sociales y económicas de la población en dichas comunidades y de la reducción del número de programa, sino también de la reducción en los gastos de operación de los mencionados programas sociales federales.

Programa de desarrollo humano Oportunidades
(pesos)

	Presupuesto Aprobado
Desarrollo Social*	35,899,649,849
Educación Pública	24,662,061,021
Salud	5,123,600,000
Total	65,685,310,870

*Incluye 544,572,753 pesos de gastos de operación a cargo de la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades

Los beneficios del reordenamiento de los programas federales impactarán de la siguiente manera:

- Al diseñar los programas federales en función de las necesidades de la población, en lugar de supeditar su diseño a las responsabilidades conferidas a las secretarías de Estado, el gobierno federal destinaría menos recursos en gastos de operación de los programas en marcha.
- Paralelamente se dotará a los congresos locales de responsabilidades acordes con su quehacer político en cada uno de sus municipios y comunidades.
- Reducir el número de programas no significa reducir los recursos aprobados anualmente por el Presupuesto de Egresos de la Federación, sino concentrar objetivos similares de varios programas e impulsarlos a nivel nacional con presupuestos mayores, que lleguen a todas las comunidades señaladas por los congresos locales.

Lograr lo anterior derivará en un ahorro considerable, principalmente en el rubro de remuneraciones a servidores públicos. Aunque lo más importante será que el gobierno federal tendría oportunidad de fortalecer la actividad para la cual fue electo; es decir tendrá tiempo para gobernar y delegará actividades administrativas a instancias que podrán crearse para diseñar, aplicar y administrar los programas sociales federales.

La tarea de reordenamiento de programas podría recaer en un grupo interdisciplinario constituido principalmente por académicos, quienes con apoyo del Coneval evaluarían la factibilidad de agrupar objetivos comunes de programas diferentes y crearían programas más amplios y con mayores recursos económicos.

Este objetivo atraviesa por modificar la legislación vigente en materia de programas federales, con miras a exentar al gobierno federal de la administración de dichos programas, así como brindarle autonomía al Coneval, al propiciar su salida de la esfera del Poder Ejecutivo e integrarlo como órgano independiente al margen de los tres poderes de la Unión.

Para ello se deberá modificar, en principio, la Ley General de Desarrollo Social, y su Reglamento respectivo, a fin de deslindar al Coneval de la Secretaría de Desarrollo Social. Asimismo, se deberá modificar el artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo relativo a la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, y otras leyes que más adelante se enlistarán.

CAPÍTULO II

Impacto de los programas federales en la Economía Social y Solidaria

1. La economía social y solidaria es una realidad

La existencia de un debate al interior de la academia en torno a las definiciones y concepciones de la economía social y la economía solidaria, ha quedado superado por la práctica diaria de un sinnúmero de organizaciones sociales que hacen economía sobre la base de la solidaridad.

El término economía social surgió en Europa en la primera mitad del siglo XIX y fue utilizado por autores franceses como Barthélemy Charles Dunoyer, Frédéric Le Play y principalmente por Charles Gide¹⁹, quien calificó el cooperativismo como sistema del porvenir y tomó parte activa en el movimiento organizador al asumir la presidencia de las cooperativas de consumo. Tanto para ellos como para muchos de sus seguidores el término no encerraba sólo un tipo de organizaciones como las cooperativas o mutuales creadas por los trabajadores, sino también un cuestionamiento a la “economía de los economistas” planteando de esta forma un enfoque que integra la problemática social al estudio de la economía.

El concepto de economía social se configuró y fue impulsado por las grandes corrientes ideológicas del siglo XIX. Una corriente social-cristiana o llamada también solidarista, y una corriente socialista, que apuntó a la capacidad de auto-organización de la clase obrera²⁰.

19 Charles Gide (Uzès, 1847 - París, 1932) Son fundamentales, entre sus obras, Los Principios de economía política (1883), que alcanzaron extraordinario éxito y constituyeron el núcleo del más vasto Cours d'économie politique (1909). Entre otras obras de Charles Gide son dignas de recuerdo, La coopération (1900), Économie sociale (1905), Histoire des doctrines économiques, en colaboración con Rist (1909); Les institutions du progrès social (1920), Premières notions d'économie politique (1921). De los escritos menores, es esencial La nouvelle école, que forma parte del volumen Quatre écoles d'économie sociale (1880). En 1887 fundó con otros la Revue d'économie politique y fue codirector de ella durante muchos años.

20 Juan Carlos Pérez de Mendiguren, miembro del Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional de Universidad del País Vasco. XI Jornadas de Economía Crítica, Bilbao 2008.

A modo de ejemplo se pueden citar algunas de las “experiencias fundadoras” como las cooperativas inspiradas por Robert Owen (1771-1858) y Charles Fourier (1772-1837), las cooperativas de consumo de los Pioneros de Rochdale en Manchester 1844, o las cooperativas rurales de ahorro, crédito y comercialización impulsadas por Raiffeisen (1818-1888), en Alemania.

La propuesta de definición más reciente de economía social, y con mayor aval institucional, es la que ha sido aceptada por el Comité Económico y Social Europeo (CESE)²¹:

“Conjunto de empresas privadas organizadas formalmente, con autonomía de decisión y libertad de adhesión, creadas para satisfacer las necesidades de sus socios a través del mercado, produciendo bienes y servicios, asegurando o financiando, y en las que la eventual distribución entre los socios de beneficios o excedentes así como la toma de decisiones, no están ligados directamente con el capital o cotizaciones aportados por cada socio, correspondiendo un voto a cada uno de ellos. La Economía Social también agrupa a aquellas entidades privadas organizadas formalmente con autonomía de decisión y libertad de adhesión que producen servicios de no mercado a favor de las familias, cuyos excedentes, si los hubiera, no pueden ser apropiados por los agentes económicos que las crean, controlan o financian”.

A principios del siglo XX se produce la expansión de la empresa capitalista y con ella la generalización del trabajo asalariado y las asociaciones obreras tomaron la forma de sindicatos. Su función se asentaba en la reivindicación de mejores salarios y condiciones de trabajo. Las reivindicaciones también se extendieron al campo político y con el aumento de la productividad en la economía, el Estado fue adoptando una legislación laboral y social junto con medidas de redistribución del excedente económico dirigido a los sectores más desfavorecidos.

El derecho social, el reconocimiento de los sindicatos y la negociación de las condiciones de trabajo fueron herramientas destinadas a corregir

21 Se autodenomina de esta manera: El CESE es un órgano consultivo de la Unión Europea. Fundado en 1957, ofrece un asesoramiento especializado a las grandes instituciones de la UE (Comisión Europea, Consejo de la UE, Parlamento Europeo). Esta labor la realizamos por medio de “dictámenes” centrados en las propuestas legislativas de la UE, aunque también elaboramos otros “dictámenes de iniciativa” sobre temas que consideramos que deben abordarse. Uno de nuestros cometidos principales es servir de “puente” entre las instituciones de la UE y lo que denominamos “sociedad civil organizada”. Contribuimos a reforzar el papel de las organizaciones de la sociedad civil mediante el establecimiento de un “diálogo estructurado” con estos grupos en los Estados miembros de la UE y en otros países de todo el mundo.

los efectos perversos del mercado, a través de la mediación del Estado. La política pública en materia de mercado de trabajo y salarios dio lugar a formas de conciliación entre los intereses individuales de las empresas y los intereses generales de la economía. La “ley del salario” fue reemplazada por la negociación periódica de los contratos colectivos entre empresas y sindicatos bajo el control del Estado.

La economía social se convirtió así en un sector de la economía, formado por las organizaciones cuya especificidad es la de combinar una asociación de personas y una empresa, cuya producción está destinada a satisfacer las necesidades del grupo de personas que son sus propietarias.

La economía social y solidaria no es, pues, un sector marginal. En relación exclusivamente a las cooperativas, se estima que existen 800 mil repartidas por más de 80 países, que asocian al 12% de la población mundial y en donde trabajan 100 millones de personas. Se han reactivado empresas recuperadas en forma cooperativa en Argentina (unas 200); los clubes de trueque, comedores populares y huertos comunitarios en Chile, Ecuador o Perú; las experiencias de economía solidaria (22 mil), que aglutinan a 500 mil trabajadores y 1.2 millones de socios, sin olvidar los asentamientos del Movimiento Sin Tierra, todo en Brasil; el complejo cooperativo del estado de Kerala, India, con 326 cooperativas y 32 mil socios; el Banco Popular Cooperativo Desjardins, con más de 4 millones de socios, en Quebec; las cooperativas de consumo Seikatsu, que agrupan a 200 mil familias, en Japón; las cooperativas de vivienda de apoyo mutuo, que han construido más de 20 mil casas en Uruguay; el movimiento cooperativo Legacoop en Italia, con 7.7 millones de socios y más de 400 mil puestos de trabajo, o la Banca Popolare Italiana, el sexto banco de este país; el grupo cooperativo de consumo The Cooperative Group, en Gran Bretaña, con 3 millones de miembros y 4,700 puntos de venta al por menor, que ha contribuido a que los consumidores británicos tripliquen su gasto en productos y servicios éticos en la última década; Mondragón Corporación Cooperativa, en el País Vasco, integrada por 228 empresas donde trabajan 100 mil personas, etc.

La dinámica proliferación de cooperativas en todo el mundo ha sido resultado del colapso del modelo neoliberal, mismo que se ha agudizado desde la década de los 90.

La crisis de 1929, evidenció claramente a dónde nos llevan siempre las libres fuerzas del mercado, especialmente la especulación y

los negocios fraudulentos tan comunes en el capitalismo en su fase neoliberal. Hoy se repite la historia pero en un mundo habitado por poco menos de 7 mil millones de personas.

A nivel internacional se vive una situación de incertidumbre que se refleja en lo económico, social, ambiental, cultural, pérdida de valores y principios y falta de liderazgo, lo cual se expresa en la agudización de la pobreza, miseria, desempleo, violencia, subdesarrollo, exclusión y falta de oportunidades para millones de seres humanos en el mundo.

En 1995, se presentó una crisis global de las bolsas de valores del mundo cuya repercusión en nuestro país fue la devaluación de 1994-1995, llamada Efecto Tequila, que estuvo a punto de contaminar al mundo globalizado. No se sabía qué hacer en esos momentos, por lo que no tardó en contaminar las bolsas de Brasil en 1997-1998, poniendo en jaque al capital trasnacional, por lo que se denominó Efecto Samba.

La desconfianza mundial se globalizó y en 1998-1999 se presentó en China el llamado Efecto Dragón. Esto generó condiciones terribles para las maquiladoras en Asia, aunadas al Efecto Vodka, de Rusia en 1998-1999.

Finalmente, el Efecto Tango 1999-2002 llevó a pensar en el fracaso del proceso de globalización.

Con ello se puso de manifiesto que la llamada crisis global se había manifestado desde los años 90, con elementos y sucesos muy serios, e incluso cifras catastróficas que ya pronosticaban una recesión global.

Desde la recesión de Estados Unidos en 2001, prácticamente desde el 11 de septiembre, a partir de cuya fecha el entonces presidente George Bush emprendió una carrera armamentista para combatir los efectos de su recesión. Afganistán e Irak fueron arrasados por la fuerza genocida de Bush y sus aliados de las empresas de guerra. La recesión también fue atacada con enormes inversiones inmobiliarias, bancarias y de seguros, automotrices y otras, cuyo final fue precisamente en octubre de 2007, con lo que se agudizó la caída bursátil en octubre de 2008. Ello llevó a solicitar el rescate financiero de empresas quebradas, y la aprobación de 800 mil millones de dólares destinados al rescate financiero. Esto es, precisamente, lo que ocurre cuando el

capital no encuentra las salidas a su valorización y reproducción.

En México, desde finales de 2007, se detectaron señales de que la prosperidad del petróleo caro era sólo un efímero episodio que crearía falsas expectativas. No obstante, ese año fue de triunfalismo económico y político. Sin embargo, desde esa época se venían las quiebras hipotecarias y de las grandes compañías de seguros, bancos y financieras, además de la industria automotriz de Estados Unidos, que desde hace varios años se había declarado prácticamente en quiebra; y los innumerables abusos de bancos y financieras, las que a un año de distancia de la debacle de Lehman Brothers el presidente Obama les había enviado un mensaje, señalándoles que se acababan los privilegios y los abusos, y que el sistema financiero debería regularse y disciplinarse.

En octubre de 2008, se declaró oficialmente la recesión y las quiebras generalizadas de bancos, financieras y empresas de bienes raíces, con lo cual se empieza a deslizar el peso mexicano y se subastan 11 mil millones de dólares de la reserva para apuntalar un peso que un año después se decía que estaba sobrevaluado.

Ante ello, el gobierno federal pidió al Fondo Monetario Internacional un préstamo por 47 mil millones de dólares, con lo cual consideró resuelto el problema, más otros 4 mil otorgados en operaciones swap como apoyo del Departamento del Tesoro de Estados Unidos a sus empresas con dificultades, en especial a la industria automotriz. En total fueron 51 mil millones de dólares.

A pesar de ello, los efectos se hicieron sentir sobre el consumo, y para 2009, se presentó una caída en el PIB de -6.1%, cosa jamás vista en la historia económica de nuestro país.

Mientras que en Estados Unidos, Asia y Europa las medidas eran de tipo anticíclico, caracterizadas por aumento del gasto y rescates a empresas en problemas, como los 800 mil millones de dólares del llamado rescate Obama, en el caso del gobierno mexicano, por el contrario, en septiembre de 2009 el Secretario de Hacienda presentó un nuevo programa de ajuste en donde la solución mágica fueron recortes, más impuestos y el anuncio de sacrificios necesarios, aunque dolorosos. Es decir, lo mismo que se ha dicho desde 1980.

El gobierno federal adoptó un programa recesivo en medio de la caída más brutal del PIB en la historia de México, lo cual implicó depresión,

nulo crecimiento económico y acrecentó en mayor grado los problemas sociales cuya gravedad está ya fuera de discusión.

Indicadores	2007	2008	2009	2010	2011*
PIB (%)	3.3	1.3	-6.1	5.3	4.6
Inflación	3.8	6.5	3.5	4.4	3.0
Tipo de cambio	10.8	13.6	13.4	12.3	11.9
Exportaciones	271.9	291.3	229.7	298.3	81.6
Exportaciones petroleras	68.5	43.3	30.3	40.6	Nd
Desempleo (%)	3.7	4.0	4.8	4.9	4.6
Remesas	26.1	25.1	21.2	21.2	5.0

Fuente: Banco de México, Informes Anuales. Termómetro de la Economía Mexicana, indicadores históricos, Ing. Manuel Aguirre. * Datos al primer trimestre

Las cifras revelan que México atraviesa por la peor crisis de la historia y que las políticas aplicadas durante tantos años por el FMI han llevado a estos resultados.

Es ante esta severa crisis que la Economía Social y Solidaria se presenta como una de las alternativas que puede brindar buena parte de las soluciones para los graves problemas sociales y económicos, por lo cual la Organización de las Naciones Unidas²² y la Organización Internacional del Trabajo²³ han adoptado resoluciones y recomendaciones a los gobiernos sobre la promoción y defensa de las cooperativas y otras formas asociativas, para el reconocimiento de la importancia de estas formas empresariales porque permiten la democratización de la propiedad del capital y generan trabajo e ingresos para amplios núcleos de la población mundial.

22 Resolución VII de la ONU declara el Año 2012: Año Internacional de las Cooperativas.

23 Recomendación 193 de la OIT sobre la Promoción de Cooperativas.

El proceso cronológico que ha permitido la consolidación de las sociedades cooperativas en México tiene su antecedente desde la sociedad prehispánica. Sin embargo, señalaremos solamente los acontecimientos contemporáneos que dieron origen a la promulgación de la Ley General de la Economía Social y Solidaria, Reglamentaria del séptimo párrafo del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

1. 1925. El presidente Plutarco Elías Calles impulsa la publicación de propaganda en folletos sobre cooperativismo, los cuales fueron repartidos gratuitamente por toda la República Mexicana, como una forma de establecer y difundir las sociedades cooperativas. Más tarde se redactó el Manual para Fundadores y Administradores de Cooperativas en México, con un tiraje de 50 mil unidades repartidas de manera gratuita.

2. 1927. Se publica la primera Ley General de Sociedades Cooperativas, bajo el impulso del Presidente Plutarco Elías Calles.

3. 1932. Después de una lucha incansable, se funda la cooperativa manufacturera de cemento La Cruz Azul, S.C.L.

4. 1933. Se publica la segunda Ley General de Sociedades Cooperativas, basada en la realidad mexicana y fundamentada en los principios del cooperativismo universal. En tan sólo 19 meses de expedida esta nueva Ley, se organizaron 272 cooperativas con 7,780 socios fundadores, un promedio de 14 cooperativas mensuales.

5. 1938. Se publica la tercer Ley General de Sociedades Cooperativas, por mandato del Presidente Gral. Lázaro Cárdenas.

6. 1942. Se funda la Confederación Nacional Cooperativa de la República Mexicana.

7. 1951. Surge el Movimiento Nacional de Cajas Populares cuyas primeras tres entidades financieras se constituyeron en colonias populares de la Ciudad de México.

8. 1964. Nace la Confederación Nacional de Cajas Populares, como un organismo de integración cooperativa de carácter independiente.

9. 1978. Finaliza un estudio con base a datos de la Dirección General de Fomento Cooperativo de la STPS donde se establece que a nivel nacional durante el periodo de 1938 a 1976 se integraron un total de 6610 cooperativas, de las cuales 4298 eran de producción y 2312 de consumo, con un total de 518, 596 socios.

10.1978. Surge en respuesta a la adopción de diferentes medidas de políticas públicas, la Comisión Intersecretarial de Fomento Cooperativo, creada por acuerdo presidencial, la cual apoyaba un lento, pero sostenido crecimiento del cooperativismo en México.

11.1994. Se publica la nueva Ley General de Sociedades Cooperativas, mediante la cual se decreta la desaparición de la Dirección General de Fomento Cooperativo de la STPS, delegando la responsabilidad de función y control estadístico a la Secretaría de Desarrollo Social.

12.1995. La ONU proclama el 1er. sábado de julio el Día Internacional del Cooperativismo en honor al centenario de la creación de ACI.

13.1998. Se constituye la Confederación Nacional Cooperativa de Actividades Diversas de la República Mexicana.

14.2002. La OIT promulga el 20 de Julio la Recomendación 193 para la promoción a nivel mundial de las cooperativas.

15.2005. Se realiza en la Ciudad de México el Congreso Nacional Cooperativo organizado por ALCONA, COMACREP y la Confederación Nacional Cooperativa.

16.2006. En Octubre se realiza el 1er. Congreso Internacional Cooperativo en la Ciudad de México, y en diciembre se promulga la Ley de Fomento Cooperativo del DF.

17.2007. Se funda el Comité Técnico de las organizaciones mexicanas integradas en la ACI Américas, con la participación de Federación Alianza, Caja Popular Mexicana, Federación UNISAAP y la Confederación Nacional Cooperativa

18.2011. El 26 de abril el Senado de la República aprobó la Ley General de la Economía Social y Solidaria, que establece la obligación del gobierno federal de fomentar e impulsar al sector social de la economía.

En México, el artículo 25 de nuestra Constitución Política hace alusión a los principios que orientan el sistema económico mexicano y particularmente a los objetivos y fines que deben guiar los actos de las autoridades frente al sector social de la economía, sentando las bases para impulsar una política específica en materia de Economía Social y Solidaria.

Refuerza la pretensión de este artículo lo estipulado en los artículos 26 y 28 constitucionales. Mediante el artículo 26 se pretende incluir al sector social en la organización de un Sistema de Planeación democrá-

tica del Desarrollo Nacional. Mediante el párrafo 4 del artículo 28, se establece que el “El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.”

La búsqueda permanente de alternativas para el desarrollo, que permitan la equidad, el crecimiento armónico y la igualdad de oportunidades, ha demostrado que la organización social, solidaria y comunitaria se constituya en una alternativa viable para el desarrollo integral.

La economía social y solidaria en nuestro país se ha orientado principalmente al rubro de las cooperativas y en segundo término a las formas de producción y propiedad en zonas rurales, es decir, a la propiedad y producción ejidal y parcelaria.

Existen 31 ordenamientos legales relacionados con la operación y regulación de las cooperativas²⁴ :

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículos 25, 26, 28, 73 y 123).
2. Código Civil Federal (artículos 25 y 2701).
3. Código de Comercio (artículos 238 a 259 derogados).
4. Ley General de Sociedades Mercantiles (artículos 1º y 212).
5. Ley General de Sociedades Cooperativas (nueva ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de agosto de 1994).
6. Ley de Instituciones de Crédito (artículo 103).
7. Ley de Ahorro y Crédito Popular (nueva ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de junio de 2001).
8. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (artículos 32, 34, 36 y 40).
9. Ley Aduanera (artículo 52).
10. Ley del Impuesto al Valor Agregado (artículo 3) 86.

24 H. Cámara de Senadores. LX Legislatura. Compilación de la Secretaría Técnica de la Comisión de Fomento Económico. Febrero de 2008

- 11.Ley del Impuesto Sobre la Renta (artículos 29, 67, 79, 81, 85-A, 85-B, 85,109 y 110).
- 12.Ley Federal de Derechos (Artículo 162) 90.
- 13.Ley Federal de Competencia Económica (artículo 6).
- 14.Ley de Organizaciones Ganaderas (artículo 5) 92.
- 15.Ley General de Educación (artículos 14, 32 y 33).
- 16.Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (artículo 36).
- 17.Ley de Inversión Extranjera (artículo 7)
- 18.Ley del Seguro Social (artículos 12, 19, y 34).
- 19.Ley de Asociaciones Agrícolas (artículo 3).
- 20.Ley Reglamentaria del artículo 5o. constitucional, Relativo al Ejercicio de las Profesiones en el Distrito Federal (artículos 27 y 27).
- 21.Ley Federal del Trabajo (artículos 110, 132 y 283).
- 22.Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis del Apartado B, del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 13).
- 23.Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 constitucional (artículo 38).
- 24.Ley de Vías Generales de Comunicación (artículos 55, 57 y 58).
- 25.Ley de Vivienda (artículos 92, 93 y 94).
- 26.Estatuto de las Islas Marías (artículo 40).
- 27.Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo (artículos 2º, 4º, 13 y SEGUNDO TRANSITORIO)
- 28.Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única (artículos 4º y DECIMO TRANSITORIO)
- 29.Ley que Crea el Fideicomiso que Administrara al Fondo para el Fortalecimiento de Sociedades y Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Apoyo a sus Ahorradores (nueva ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 2000).

30.Ley Orgánica de la Financiera Rural (artículos 4, 5, 7 y 33).

31.Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros (artículo 2).

Sin embargo, el gobierno federal sólo desarrolla dos programas que atienden a este sector social:

El Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas en Solidaridad (Fonaes), actualmente dependiente de la Secretaría de Economía, y el Programa de Coinversión Social (PCS), dependiente del Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol), que funciona como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol).

Adicionalmente, la Secretaría de Agricultura también cuenta con un programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (Profemor), en apoyo a la organización social del medio rural.

El Fondo Nacional de Apoyo a las Empresas en Solidaridad (Fonaes) fue creado inicialmente como órgano desconcentrado y como brazo operativo del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), enmarcado en la Secretaría de Programación y Presupuesto. Posteriormente, de 1992 a 1994, fue transferido a la Secretaría de Desarrollo Social como órgano promotor del desarrollo social por la vía productiva. De 1994 a 1998, el organismo se orientó a la creación de oportunidades de ingreso y empleo para superar la pobreza, junto con otros programas de la Sedesol. De 1999 a 2000, el Fonaes apoyó el desarrollo productivo de las organizaciones sociales y comunidades en extrema pobreza, para generar oportunidades de empleo e ingreso a la población de menores recursos, con especial énfasis en el desarrollo de la capacidad emprendedora y el impulso a la equidad de género.

El programa se aplica en comunidades rurales, con campesinos e indígenas y grupos de áreas urbanas vinculados al sector social que carezcan de recursos para implementar sus proyectos. Estos sujetos sociales deben realizar un proyecto productivo con capacidad de organización, con una visión generadora de utilidades y empresarial. Los principales objetivos específicos del programa son la formulación de capital productivo; el facultamiento empresarial; el asociacionismo productivo, gremial y financiero; la formación de grupos y empresas de mujeres con proyectos productivos, y el apoyo a grupos y empresas con sentido de equidad.

Para su ejecución se han desarrollado estrategias a través del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable; la atención a microrregiones; el apoyo al tema de equidad de género; la inversión en las vertientes de desarrollo regional y desarrollo empresarial, y el modelo de consolidación empresarial y desarrollo Fonaes.

A través de programas como el Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (Pronafim), el Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad y el Fondo de Financiamiento Mujeres Rurales (Fommur), el gobierno federal coadyuva al desarrollo de la economía social.

El espectro de los apoyos que el Fondo Nacional de Empresas Sociales otorga es muy amplio, ya que son diversos proyectos en las siguientes ramas: la rama acuícola, donde se apoyan actividades de acuicultura rural, asistencia técnica y capacitación técnico-productiva; la rama de banca social, donde a iniciativa de los productores del campo en 1993 se decidió reorientar las recuperaciones del programa “Crédito a la Palabra” para formar cajas de Ahorro y Préstamo; la rama de impulso productivo de la mujer, definida como una aportación directa, en beneficio de grupos o empresas sociales con viabilidad económica en áreas rurales y urbanas; y la rama de microfinancieras, que brinda servicios financieros. Ahorro y crédito a los más pobres, a través de pequeñas cuentas de ahorro, individuales o grupales, y créditos que van de acuerdo a sus necesidades y a su situación económica, entre otras.

El Programa de Coinversión Social (PCS), adscrito al Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol), órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), busca fortalecer la relación del gobierno federal con los gobiernos locales y las asociaciones de la sociedad civil registradas en el Sistema de Información sobre Organizaciones de la Sociedad Civil mediante la aplicación de fondos institucionales para el desarrollo de proyectos de participación y corresponsabilidad social en materia de desarrollo social. Entre otros objetivos tiene la promoción, generación, sistematización y difusión de modelos exitosos de desarrollo social integral con organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas de educación superior y gobiernos locales; incorporar la perspectiva de género como un referente fundamental en la definición de planes, programas y proyectos del sector social, y profesionalizar a las organizaciones de la sociedad civil y funcionarios públicos de los tres órdenes de gobierno vinculados al desarrollo social.

Mediante convocatorias, el Indesol selecciona proyectos de promoción social y asigna recursos dentro del PCS en cinco vertientes: social, económica, de capacitación, de fortalecimiento institucional y de investigación. Los objetivos específicos del programa son reducir la pobreza extrema; la generación de la igualdad de oportunidades para los grupos más pobres y vulnerables; la reducción de las desigualdades entre hombres y mujeres; el apoyo al desarrollo de las capacidades de las personas en condición de pobreza, y el fortalecimiento del tejido social, fomentando la participación y el desarrollo comunitario, entre otros.

Los programas federales descritos anteriormente forman parte de la estrategia de apoyo a iniciativas ciudadanas que apoyan proyectos en vertientes como la económica, la formación de empresas, la generación de capital social y la investigación. Mientras que el Fonaes pretende generar una nueva cultura empresarial en aquellos sectores marginados con habilidades para la empresa social y, con ello, la generación de empleos en zonas marginadas. El Programa de Coinversión Social complementa la disposición de recursos a proyectos en diversas vertientes a sujetos sociales organizados y seleccionados previa convocatoria, por lo que deben tener delimitado su objeto social y avalado por una institución gubernamental, entre otros requisitos.

En el caso del Fonaes, a inicios de la presente administración el Ejecutivo federal propuso el desarrollo de las habilidades y consolidación proyectos productivos en zonas de alta y muy alta marginación, a través de diversos instrumentos que facilitarían el acceso al crédito, la inversión del capital de riesgo y la cohesión social. Es decir, cambió el enfoque del programa y con ello sus objetivos y estrategias. Por lo que respecta al PCS ante la necesidad de hacer más equitativo el acceso de las organizaciones sociales a los recursos del programa, se inició un proceso de selección de proyectos mediante concurso y dictamen de un comité integrado por representantes de las mismas organizaciones, del gobierno federal y del sector académico.

Por lo anterior, la acción más trascendental en materia de impulso y apoyo a la economía social y solidaria fue la iniciativa formulada por el senador René Arce Círiga, mediante la cual se crea la Ley General de la Economía Social y Solidaria, reglamentaria del séptimo párrafo del artículo 25 de la Constitución Política, en lo referente al sector social de la economía.

Esta iniciativa pretende propiciar una interacción entre productores y consumidores, entre cajas de ahorro y crédito y de comercializadores. Para tal fin, esta Ley propone la creación del Instituto Nacional del Sector de la Economía Social y Solidaria, así como otros órganos de integración y representación de las empresas del sector social, con independencia de la utilización de organismos y programas ya existentes de apoyo a las empresas sociales.

2. Iniciativa de Ley sobre la creación de la Ley General de la Economía Social y Solidaria, Reglamentaria del séptimo párrafo del Artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en lo referente al sector social de la economía.

El 26 de abril del presente año, el Senado de la República aprobó la Ley General de la Economía Social y Solidaria, la cual establece la obligación del gobierno federal de fomentar e impulsar al sector social de la economía²⁵.

Al amparo de esta Ley se crean el Instituto Nacional de la Economía Social, el Congreso Nacional de los organismos del sector social de la economía y el Consejo Nacional de los Organismos del Sector Social de la Economía.

De acuerdo con el dictamen, el sector social de la economía del país está integrado por ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas y empresas mayoritaria o exclusivamente de trabajadores. En el documento, aprobado también por la Cámara de Diputados y enviado al Ejecutivo para su promulgación –que el Presidente devolvió con observaciones–, se incluye toda forma de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

Se destaca que el Instituto de la Economía Social será un organismo desconcentrado adscrito a la Secretaría de Economía (SE), con autonomía técnica, operativa y de gestión, y definirá e instrumentará políticas públicas de fomento al sector social de la economía.

25 Dictamen del Ley de la aprobación de la Ley General de la Economía Social y Solidaria. Senado de la República, 26 de abril del 2011.

Dicho organismo contará con recursos asignados a través de la SE en el presupuesto de egresos federal, así como subsidios, donaciones y legados que otorguen personas físicas o morales, públicas o privadas, nacionales o extranjeras.

Además, el titular del instituto será designado y removido libremente por el Ejecutivo federal, contará con seis consejeros electos por el Congreso Nacional, y seis más designados por el Presidente, a propuesta de la Secretaría de Economía.

Asimismo, se establecen el Fondo de Fomento a la Economía Social y el Registro Nacional de los Organismos del Sector Social de la Economía.

El párrafo séptimo del artículo 25 de la Constitución señala que la ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

El sector social de la economía está integrado por el sector social del campo, las empresas y organismos cooperativos o de propiedad de los trabajadores. La significación social de esta economía, con sus formas de trabajo y su organización, va más allá del peso específico que tienen en el producto nacional y en la generación de valores, mantienen parte de nuestra identidad, muestran mayor capacidad de respuesta ante los problemas contemporáneos y se caracterizan por atender las necesidades básicas antes que por un determinado nivel de rentabilidad.

Asimismo, este sector social se conforma con los grupos, empresas y núcleos autogestionarios que practican la ayuda mutua y la solidaridad, ejercen la democracia participativa, privilegian el trabajo sobre el capital y buscan el desarrollo del ser humano; por lo mismo, pone como centro de la actividad económica a la persona. El sector social impulsa actividades de producción, distribución y prestación de servicios socialmente necesarios, que al contar con un régimen legal apropiado favorecerá aún más su desarrollo, llegando a ser rentable y competitivo²⁶.

26 José Luis Argudo Pérez. El Tercer Sector y Economía Social, marco teórico y situación actual. Departamento de Derecho Privado. Universidad de Zaragoza. Revista Acciones e Investigaciones Sociales, 15 (oct.2002), pp. 239-263.

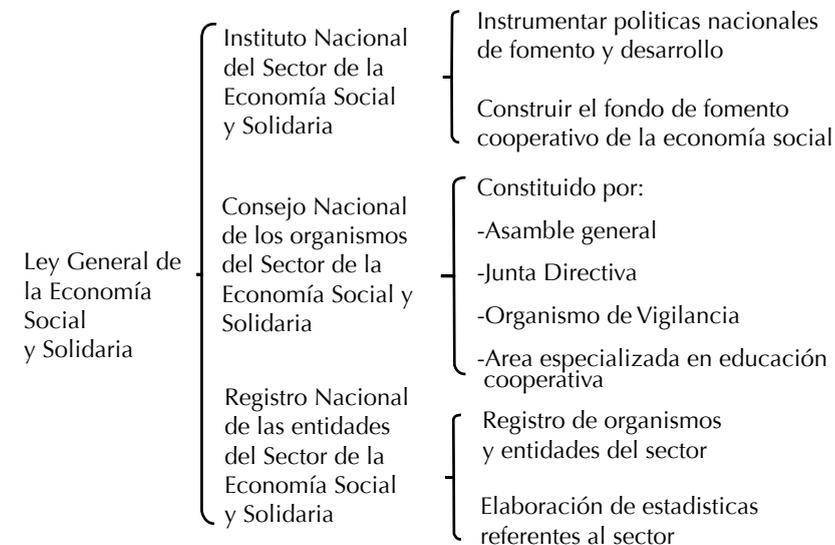
La presente ley establece el marco general que contiene las diferencias para normar al sector social y solidario de la economía respecto del sector público y el sector privado.

Este marco general sienta las bases para el desarrollo sostenido y autónomo, conservando para el Estado la rectoría del proceso, tanto en su constitución, como en su vigilancia; sienta las bases para la participación de los organismos en los procesos de planeación del desarrollo.

Los beneficios que aportará la Ley General de la Economía Social y Solidaria serán:

- Sentar las bases para la aplicación de recursos del Estado.
- Contribuir al ejercicio y perfeccionamiento de la democracia participativa.
- Regular el fondo de fomento de fomento a la economía social y solidaria.
- Fomentar el desarrollo e impulsar los organismos de economía social.
- Establecer las bases de una organización en lo local, se prolonga a lo regional y termina en un organismo nacional que servirá como interlocutor.

La estructura organizativa de la Ley General de la Economía Social y Solidaria queda entonces de la siguiente manera²⁷:



Con la aprobación de esta Ley, el Senado de la República hace justicia porque sobre la base de este ordenamiento se reconoce legalmente el acto cooperativo y el trabajo de sus socios, toda vez que esta ley beneficiará a miles de cooperativistas de todo el país y a cientos de miles de familias que viven de esta actividad productiva.

Como lo señaló el senador René Arce, con la aprobación de esta iniciativa “se reconoce el esfuerzo de millones de mexicanos que trabajan de manera solidaria y cooperativa y se otorga un marco jurídico que permita al mercado mexicano democratizarse y reconocer que en este país no solamente existe la economía pública y privada, sino también social”²⁸.

El punto medular de esta ley que promovimos estriba en que se reconozca plenamente al sector, se le otorgue una normatividad específica, no privilegiada, ni para subsidiarla o protegerla deslealmente en detrimento de otros sectores de la economía, sino abriendo los cauces para que pueda contribuir con toda su potencialidad en el rediseño del modelo de desarrollo económico del país, que se traduzca en bienestar integral para las familias mexicanas en la ciudad y en el campo.

27 Foro Regional: Economía Social y Solidaria en México. Consejo Cooperativo y de Economía Solidaria del estado de Querétaro, U. C. 26 de mayo del 2009.

28 Boletín de prensa. Grupo Parlamentario del PRD Senado LXI Legislatura.- René Arce: Aprueba Senado crear Ley General de la Economía Social y Solidaria.

Con esta Ley, los ejidos podrán contar con los elementos para recuperar la función que habían cumplido durante los años del crecimiento agrícola del país. La legislación propuesta otorga prioridad a las formas cooperativas, pues esta figura ha demostrado en otras partes del mundo ser la más perdurable y efectiva, que puede contribuir a fortalecer la identidad ejidal autónoma y autogestionaria, aprovechando su propio potencial y su capital social, así como el acompañamiento de las cooperativas agroindustriales e industriales, las comunidades, las organizaciones mutuales, las sociedades rurales, las sociedades de ahorro y préstamo, las cajas populares, las cajas de solidaridad, las empresas de propiedad colectiva, los fondos de auto aseguramiento, y los nuevos organismos que juntos vayan forjando.

Es una ley marco que aglutina las empresas, instituciones e iniciativas económicas de miles de organizaciones sociales, tales como las organizaciones económicas asociativas, las cooperativas, grupos de autoayuda, grupos de gestión de bienes comunes, tales como los ejidos, áreas protegidas, Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo económico, etc., constituidas por pequeños productores y trabajadores autónomos rurales y urbanos.

Otro de los objetivos centrales al expedir esta ley reglamentaria del artículo 25 constitucional en lo referente al sector social de la economía, es retomar el curso de la historia para reconstruir la economía mexicana, confiriendo derechos diferenciados a cada uno de los sectores. Se trata de una estrategia de fortalecimiento de las instituciones, actualizándolas al contexto actual de globalización, y según las condiciones y potencialidades que tiene nuestra sociedad.

El desarrollo de nuestra economía social requiere el diseño o las fórmulas que nos lleven a una mejor distribución de la riqueza, a una disminución de las desigualdades sociales, a los mecanismos que aseguren el crecimiento del empleo, al fortalecimiento de la capacidad de organización y la autogestión de los grupos sociales, hacia una consolidación del sector social, complementando el esfuerzo con los sectores privado y público.

3. Creación Instituto Nacional del Sector de la Economía Social y Solidaria

Hemos visto que el artículo 25 constitucional atribuye al Estado la rectoría del desarrollo nacional, facultándolo a planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional. A este desarrollo económico deben concurrir “con responsabilidad social” el sector público, el sector social y el sector privado²⁹.

Este artículo obliga al Estado a una función doble; por una parte, interviene como agente conductor y orientador del desarrollo y, por otra, como un agente económico más dentro de los procesos productivos, a través del sector público.

En tanto que el artículo 26 define las características del sistema de planeación del desarrollo nacional, el cual se espera “imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía”. La planeación nacional del desarrollo es responsabilidad del Ejecutivo federal, por lo tanto, todos los programas de la administración pública deben sujetarse, obligatoriamente, a un plan nacional de desarrollo.

El artículo 28 constitucional es la base fundamental de la economía de mercado de México, ya que al prohibir los monopolios y todo tipo de prácticas monopólicas busca fomentar un ambiente de competencia y de libertad de mercado.

Existe una serie de actividades que por disposición constitucional “no constituyen monopolios”, mismas que pueden clasificarse bajo dos rubros: actividades de los particulares y actividades del Estado en áreas estratégicas de la economía.

Las actividades de los particulares que no constituyen monopolios son:

- Las asociaciones de trabajadores para proteger sus propios intereses y las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses o del interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza en la región en que se produzcan, y

29 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Los privilegios que por determinado tiempo se conceden a los autores y artistas para la producción de sus obras y los que para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora.

En cuanto a la legislación secundaria, existe un marco regulatorio muy extenso. Destacan la Ley de Planeación, la cual determina la estructuración del sistema nacional de planeación y regula la participación social en la formulación de los planes de desarrollo (nacional, regionales y sectoriales); las leyes reglamentarias del artículo 28 constitucional, tales como la Ley Federal de Competencia, la Ley Federal de Protección al Consumidor y la Ley del Banco de México.

No obstante que el marco jurídico constitucional y de leyes secundarias es muy rico y de gran tradición histórica, no existía un ordenamiento legal sistemático y moderno que regulara el conjunto de acciones y políticas institucionales orientadas al sector social de la economía. Se requería contar con un nuevo precepto legal y con un organismo público que permitiera armonizar y reconducir de manera integral y planificada el conjunto de acciones y políticas públicas en la materia.

Es por ello que la Ley General de la Economía Social y Solidaria crea el Instituto Nacional del Sector de la Economía Social y Solidaria como un organismo capaz de integrar, regular y coordinar el conjunto de esfuerzos gubernamentales dirigidos al sector de la economía social que hasta ahora vienen operando de manera dispersa y desarticulada, con la finalidad de imprimirle un nuevo impulso para la expansión y desarrollo de este sector de la economía del cual dependen cada vez más millones de mexicanos, grupos y clases sociales cuya libertad, dignidad y seguridad ampara la Constitución Política.

La creación del Instituto Nacional del Sector de la Economía Social y Solidaria se enmarca, asimismo, dentro de múltiples esfuerzos que durante años han impulsado legisladores y organizaciones sociales y económicas para alcanzar un verdadero, efectivo y democrático desarrollo nacional a través del apoyo e impulso del Estado mexicano a las empresas y organizaciones del sector social de la economía bajo criterios de equidad y productividad, y convencidos de que el impulso y expansión de la economía social permitirá un mayor crecimiento económico y del empleo, una más amplia justicia social, una distribución más equitativa de la propiedad, el ingreso y la riqueza nacionales, así como una mayor

difusión, promoción y fomento de bienes y servicios socialmente necesarios.

El instituto sería por sí mismo un nuevo marco legal y una institución pública que servirá para reconducir planificada y coordinadamente el conjunto de acciones institucionales dirigidas al sector de la economía social como las presupuestarias, financieras, de formación e investigación, entre otras, que operan dependencias, organismos y entidades de la administración pública en sus tres órdenes de gobierno. Sin duda el instituto contribuiría de manera decidida al relanzamiento de la economía social en sus potencialidades plenas.

Otra de las funciones del instituto sería “Constituir una comisión de conciliación y arbitraje propio del sector de la economía social y solidaria, a fin de promover y procurar la conciliación de intereses al interior y entre los organismos del sector como vía preferente para la solución de conflictos, actuando como árbitro en los casos en que las partes así lo convengan.

La Ley General de la Economía Social y Solidaria no precisa la forma en que será creada dicha comisión; por lo tanto, corresponderá al instituto definir los mecanismos de constitución y los esquemas de operación de la propia Comisión de Conciliación y Arbitraje. Es por ello que, sin ser exhaustiva, se propone una alternativa a la creación y organización de un mecanismo de solución de diferencias y disputas entre los actores y miembros de la economía social y solidaria.

Así, la Comisión de Conciliación y Arbitraje deberá adoptar un procedimiento de solución de diferencias para garantizar la coexistencia de los actores de la economía social y solidaria. Sin un medio de solución de diferencias el sistema basado en normas sería menos eficaz, puesto que no podrían hacerse cumplir dichas normas. El procedimiento hará hincapié en el imperio de la ley y dará mayor seguridad y previsibilidad al sistema de intercambio. El sistema se basará en normas claramente definidas y se establecerán plazos para concluir el procedimiento. Las primeras resoluciones las adoptará un grupo especial y las respaldará (o rechazará) la totalidad de los miembros adscritos a la comisión.

Ahora bien, lo importante no será dictar sentencia; la cuestión prioritaria será resolver las diferencias, de ser posible mediante la celebración de consultas.

Surge una diferencia cuando un miembro de la economía social adopta una comercial o de intercambio que otro u otros miembros de la comisión consideran que infringe las disposiciones de la Ley General de la Economía Social y Solidaria o constituye un incumplimiento de las obligaciones contraídas.

Los acuerdos de la comisión son obra de los propios miembros: los acuerdos son el resultado de las negociaciones de los miembros. La responsabilidad de la solución de las diferencias recaerá en última instancia en los miembros, quienes se basarán en los estipulados de la propia Comisión.

La solución de diferencias es competencia de la Comisión de Conciliación y Arbitraje, integrada por todos los miembros de la economía social y solidaria. La comisión tendrá la facultad exclusiva de establecer “grupos especiales” de expertos para que examinen la diferencia y de aceptar o rechazar las conclusiones de dichos grupos especiales o los resultados de las apelaciones. Vigilará la aplicación de las resoluciones y recomendaciones y tiene potestad para autorizar la adopción de medidas de retorsión cuando un miembro no respeta una resolución.

- Primera etapa: consultas (hasta 60 días). Antes de adoptar cualquier otra medida los miembros que son partes en la diferencia tienen que mantener conversaciones para ver si pueden resolver sus diferencias por sí solos. Si este intento fracasa, pueden también pedir al presidente de la comisión que medie o trate de ayudar de cualquier otro modo.
- Segunda etapa: el grupo especial (hasta 45 días para la constitución del grupo especial, más seis meses para que éste concluya su labor). Si en las consultas celebradas no se llega a una solución satisfactoria, el miembro reclamante puede pedir que se establezca un grupo especial. El miembro “en el banquillo” puede obstruir la constitución del grupo especial una vez, pero no puede volver a hacerlo cuando la comisión se reúna por segunda vez (a no ser que haya consenso contra la constitución del grupo especial).
- Oficialmente, el grupo especial ayuda a la Comisión de Conciliación y Arbitraje a dictar resoluciones o hacer recomendaciones.
- En el acuerdo se describe con cierto detalle cómo deben actuar los grupos especiales. Las principales etapas son las siguientes:

- Antes de la primera audiencia: cada parte en la diferencia expone sus argumentos, por escrito, al grupo especial.
- Primera audiencia: la parte reclamante y la parte demandada exponen sus argumentos: ambos exponen sus argumentos en la primera audiencia del grupo especial.
- Réplicas: las partes afectadas presentan réplicas por escrito y exponen verbalmente sus argumentos en la segunda reunión del grupo especial.
- Expertos: cuando una parte en la diferencia plantea cuestiones de carácter científico o técnico, el grupo especial puede consultar a expertos o designar un grupo consultivo de expertos para que prepare un informe al respecto.
- Proyecto inicial: el grupo especial da traslado de los capítulos expositivos (hechos y argumentación) de su informe a ambas partes en la diferencia y les da un plazo de dos semanas para formular observaciones. En este informe no se incluyen las constataciones y conclusiones.
- Informe provisional: a continuación, el grupo especial da traslado de un informe provisional (en el que se incluyen sus constataciones y conclusiones) a ambas partes y les da un plazo de una semana para que soliciten un reexamen.
- Reexamen: el período de reexamen no debe exceder de dos semanas. Durante ese tiempo el grupo especial puede celebrar nuevas reuniones con las dos partes en la diferencia.
- Informe definitivo: se envía el informe definitivo a las partes en la diferencia y, tres semanas más tarde, se distribuye a todos los miembros de la comisión. Si el grupo especial decide que la medida comercial objeto de la diferencia constituye una infracción de un acuerdo de la comisión o un incumplimiento de una obligación establecida en las disposiciones de la comisión, recomendará que se ponga en conformidad con dichas disposiciones. El grupo especial puede sugerir la manera en que podría hacerse
- El informe se convierte en una resolución: transcurridos 60 días, el informe se convierte en una resolución o recomendación de la

Comisión de Conciliación y Arbitraje, a no ser que se rechace por consenso. Ambas partes en la diferencia pueden apelar.

Por otra parte, al instituto le corresponde “Promover y apoyar la creación de instituciones financieras de primero y segundo piso que requiera el sector social de acuerdo con sus características, debiendo ser administradas por integrantes del mismo”.

No obstante, con independencia de la creación de instituciones financieras, el instituto podrá apoyarse en los programas destinados a apoyar la operación de las empresas sociales y las micro y pequeñas empresas. Para tal fin, algunas dependencias del Ejecutivo ofrecen programas especialmente dirigidos a este sector, de los cuales, al estar al amparo de la Secretaría de Economía, el Instituto tendrá acceso directo a los siguientes:

La SE cuenta con distintos programas de apoyo, tanto de capacitación como de financiamiento, para fortalecer e impulsar los proyectos productivos tanto de las empresas sociales como de la micro, pequeña y mediana empresa en México, como los siguientes:

- El Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (Pronafim)³⁰.El objetivo de este programa es contribuir al establecimiento y consolidación del sector microfinanciero, para que la población que vive en las regiones o municipios que presentan situación de marginación social pueda mejorar sus condiciones de vida, mediante la operación de pequeños proyectos productivos y de negocios, creando oportunidades de empleo y generación de ingresos. El programa otorga recursos a través de sus dos fideicomisos: Finafim y Fommur.

- Fideicomiso del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (Finafim). Es una herramienta de apoyo a iniciativas productivas de hombres y mujeres de escasos recursos, mediante microcréditos canalizados por las instituciones de microfinanciamiento, con la finalidad de impulsar el autoempleo, las prácticas productivas y fomentar la cultura de ahorro, generando ingresos para este sector de la población. El Finafim otorga líneas de crédito a instituciones de microfinanciamiento, con el fin de canalizarla a hombres y mujeres

30 Reglas de Operación para la asignación del subsidio canalizado a través del fideicomiso del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM) para el ejercicio fiscal 2011. Diario Oficial, 29 de diciembre del 2010.

en zonas urbanas y rurales en condiciones de pobreza que presenten proyectos productivos, así como para la adquisición de infraestructura y software con el fin de potenciar la capacidad instalada de la institución de microfinanciamiento. De igual manera apoya con capacitación y asistencia técnica, participación en foros, mesas de trabajo y eventos organizados por el Finafim y/u organizaciones de los sectores nacionales e internacionales, y al establecimiento de sucursales, extensiones y/o agencias.

- Fideicomiso del Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (Fommur). Tiene como objetivo proporcionar microcréditos accesibles y oportunos a las mujeres del medio rural que carecen de acceso a estos servicios, con la finalidad de impulsar el autoempleo y las actividades productivas, así como la adquisición de habilidades empresariales básicas y de una práctica de ahorro, entre las mujeres de escasos recursos del medio rural. El microcrédito es sólo para proyectos productivos, excepto los del sector primario (agricultura y pesca).

- Fondo Nacional de Apoyo para Empresas en Solidaridad (Fonaes)³¹. Atiende las iniciativas productivas, individuales y colectivas, de emprendedores de escasos recursos mediante el apoyo a proyectos productivos, la constitución y consolidación de empresas sociales y la participación en esquemas de financiamiento social. Los tipos de apoyo que brinda son para abrir o ampliar un negocio, estudios que evalúen la conveniencia de abrir o ampliar un negocio, fortalecer los negocios establecidos, para fortalecer los negocios establecidos de personas físicas, grupos y empresas sociales, gestionados por las organizaciones sociales para sus agremiados, para el desarrollo y consolidación de las organizaciones sociales que promueven la creación y fortalecimiento de empresas sociales y para el desarrollo y consolidación de la banca social.

- Promexico. Encargado de fortalecer la participación de México en la economía internacional. Para ello, apoya la actividad exportadora de empresas establecidas en el país y coordina las acciones para atraer inversión extranjera directa a territorio nacional. Los apoyos financieros que brinda Proméxico están enfocados a la promoción, asesoría y capacitación.

31 Reglas de Operación del Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES) para el ejercicio fiscal 2011. Diario Oficial 29 de diciembre del 2010.

- Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME). Busca apoyar a las empresas, en particular a las de menor tamaño y a los emprendedores, con el propósito de promover el desarrollo económico nacional, a través del otorgamiento de apoyos de carácter temporal a programas y proyectos que fomenten la creación, desarrollo, consolidación, viabilidad, productividad, competitividad y sustentabilidad de las micro, pequeñas y medianas empresas. Los tipos de apoyo del fondo se otorgan a nuevos emprendedores, microempresas, pequeñas y medianas empresas, empresas gacela, empresas tractoras.

4. La necesidad de construir un mercado social en México

A partir de la consolidación de las cooperativas en nuestro país, deberá considerarse la creación de un mercado social. Para una empresa social (cooperativa de cualquier tipo, pero también sociedad laboral, mutualidad, asociación, empresa participativa, etc.), formar parte de un mercado social le significaría aumentar las ventas, reducir la incertidumbre y los riesgos, fidelizar clientes, poder acceder a tecnología, conocimientos y crédito, gozar de reconocimiento social y tener un incentivo para mantener la propia identidad.

Un mercado social es una red de producción, distribución y consumo de bienes y servicios, que funciona con criterios democráticos, ecológicos y solidarios en un territorio determinado, y que está constituida, tanto por empresas sociales como por consumidores individuales y colectivos. Lo más relevante es que su actividad productiva estará desconectada parcialmente de la economía de mercado formal.

Desde hace varios años, el estilo dominante de desarrollo en nuestro país y de otros países, especialmente de los que están en vías de desarrollo, margina cultural, social y económicamente a sectores cada vez más amplios de la población³². Esta marginación se manifiesta en estos sectores, a través de un mecanismo que presenta dos facetas principales:

- Por un lado, la imposibilidad de insertarse en un puesto de trabajo o desarrollar una actividad independiente, que permita, entre muchas otras cosas, la obtención de dinero de curso legal, y
- Por otro lado, dada la falta de ese dinero, la imposibilidad de obte-

ner en el mercado formal los bienes y servicios que permitan satisfacer sus necesidades de la vida, incluso las básicas, como alimentación, abrigo, salud, vivienda, transporte y educación.

La mayoría de las personas marginadas cuentan con recursos y con la capacidad de producir bienes y servicios. Pero se ven imposibilitadas de producirlos y/o comercializarlos, ya que cambiaron las características del mercado formal del estilo dominante de desarrollo, dejando de ser un instrumento adecuado para las formas de producción e intercambio de bienes y servicios de amplios sectores de la población.

El sistema económico y social dominante tampoco previó mecanismos formales de readaptación de estos sectores sociales a las nuevas y cambiantes características de los mercados formales.

Así, un gran número de personas individuales y en grupos familiares o de convivencia, quedan marginadas del mercado formal o, lo que es peor, cuando buscan insertarse, la mayoría de las veces fracasan.

Esto quiere decir que no pueden trabajar y que no pueden adquirir los satisfactores en el mercado formal, a pesar de tener una gran potencialidad productiva y de consumo. Evidentemente, se trata de una falla del estilo de desarrollo y del mercado formal dominante y no de las familias ni de las personas.

Sin embargo, la principal debilidad de las empresas sociales, que constituye también su principal limitación a su desarrollo como sector, es su aislamiento, la ausencia de articulación entre las mismas. Por ello, uno de los objetivos estratégicos de la economía social o solidaria deberá ser la articulación de las empresas que conforman el mercado social.

El mercado social no puede nacer espontáneamente. Ha de ser impulsado desde las organizaciones representativas de los sectores cooperativos, de la economía social y del consumo responsable.

Existen diversas propuestas, entre las que se encuentran acercar a empresas sociales para que juntas acaben haciendo negocios o definir proyectos; organizar actos que promuevan la intercooperación entre productores, y entre productores y grupos de consumidores; la creación de unas páginas amarillas virtuales de la economía social, una web que re-

32 Capra, Fritjof (1992) El punto crucial, Ciencia y Cultura naciente. Ed. Estaciones. Buenos Aires.

coja quién hace qué, dónde, cómo y por cuánto en la economía social; un carnet cooperativo de consumidor; diseño y ensayo de instrumentos de garantía social dirigidos a los consumidores.

Como reconocimiento a las labores encaminadas a conformar un mercado social amplio y perdurable, debemos afirmar que la nación española ha sido pionera en esta materia y particularmente la Red de Economía Alternativa y Solidaria (REAS) ha sido ejemplo de organización de vanguardia en la construcción de mercados sociales.

REAS se constituyó en 1995 y en diciembre de 2000 se modificaron los estatutos para convertirse en una red de redes, que desde entonces agrupa tanto a redes territoriales, como a redes sectoriales. Está compuesta por más de 200 entidades. Tiene presencia en el ámbito internacional a través de RIPESS (Red Intercontinental de Promoción de la Economía Social y Solidaria). Jurídicamente, REAS es una asociación de carácter no lucrativo, sin filiación partidista o religiosa alguna.

El objetivo principal de REAS es hacer posible otra manera de enfocar y gestionar la economía, a través de potenciar, apoyar y coordinar las iniciativas asociativas, empresariales, económicas y financieras que están comprometidas con los seis grandes principios de la Carta Solidaria que adoptaron en mayo de 2011³³.

- Igualdad: satisfacer de manera equilibrada los intereses respectivos de todos los protagonistas (trabajadores, empresarios, socios de la asociación o accionista de la empresa, clientes, proveedores, comunidad local, nacional e internacional....)

- Empleo/Trabajo: El objetivo es crear empleos estables y favorecer el acceso a personas desfavorecidas o poco cualificadas. Asegurar a cada miembro del personal condiciones de trabajo y una remuneración digna, estimulando su desarrollo personal y su toma de responsabilidades.

- Medioambiente: Favorecer acciones, productos y métodos de producción no perjudiciales con el medioambiente, a corto y largo plazo, de manera que el desarrollo pueda ser sostenible en el tiempo sin hipotecar el futuro de las generaciones venideras.

33 http://www.economiasolidaria.org/files/CARTA_ECONOMIA_SOLIDARIA_REAS.pdf

- Cooperación: Favorecer la cooperación como un valor más humano, más rentable y más eficaz, en lugar de basarnos en la competencia dentro y fuera de la organización.

- Sin ánimo de lucro: Que todos los beneficios que la buena gestión generen sean para invertir en la mejora de los medios para seguir trabajando en la misma dirección y nunca para repartir entre los gestores o asociados.

- Compromiso con el entorno: Estrechar lazos con la población cercana del territorio donde realizamos nuestras actividades productivas de manera que sea el conjunto de nuestro entorno el que avance conjuntamente con nosotros.

Como hemos observado, la Economía Solidaria surge de la necesidad de dar respuesta a la creciente deshumanización de la economía, al deterioro del medio ambiente y de la calidad de vida, así como a la falta de valores éticos que producen una degradación creciente en la cultura y la educación.

Las consecuencias más evidentes de esta deshumanización de la economía son el incremento de la pobreza y las desigualdades sociales, afectando éstas en especial a las mujeres, propiciando la exclusión social y económica, el desempleo y el empleo mal pagado.

De acuerdo a REAS, la creación del Mercado Social pretende impulsar:

- El sector de la economía solidaria.
- El sector de las empresas de inserción.
- Los productos o servicios de entidades con compromiso social.
- El comercio justo.
- Los productos ecológicos.

Se requiere construir instrumentos y herramientas que faciliten la intercooperación y el apoyo mutuo, pues sólo así se podrán dar respuestas globales a los diferentes desafíos que tiene como sociedad civil.

El Mercado Social ha de ser impulsado conjuntamente desde las organizaciones representativas de los sectores cooperativos, de la economía solidaria y social y del consumo responsable. Se pretende que la creación de este mercado sea un proceso participativo,³⁴ de modo que se

34 Portal de Economía Solidaria. REAS- Red de Redes de Economía Alternativa y Solidaria

impliquen en el mismo desde el principio el mayor número posible de entidades y personas que apuestan por la economía solidaria y social, aportando propuestas concretas para su puesta en marcha.

Es conveniente impulsar un mercado alternativo que reivindique sus diferentes facetas (producción, financiación, comercio y consumo) como medio –y no como fin- al servicio del desarrollo personal y comunitario. Un mercado en el que las entidades y empresas de economía social y solidaria intercooperen entre ellas para subsistir, crecer y ser alternativas económicamente realistas. Un mercado en el que los pequeños productores vuelvan a controlar la venta y distribución de lo que producen y puedan fijar el precio de sus productos o lo fijen en común acuerdo con el consumidor y que aglutine los esfuerzos de ciudadanos responsables, para multiplicar la fuerza que posee un consumidor de forma aislada.

La creación de un Mercado Social pretende crear redes que faciliten la puesta en el mercado de empresas sociales y solidarias, productos de comercio justo, agricultura ecológica, en las que los ciudadanos puedan visualizar de una manera integrada un sin fin de productos y servicios que hasta ahora no se han presentado en conjunto como de economía solidaria y social.

Es decir, todos aquellos productos y servicios generados por entidades de economía social y solidaria bajo criterios de responsabilidad social, desarrollo sostenible, equidad, etc.

En resumen, hablamos de la necesidad de un mercado social como una alternativa al modelo económico imperante, siendo un instrumento de transformación social y justicia que fomenta un desarrollo sostenible y participativo.

Con ello se pretende potenciar la visibilidad, viabilidad y sostenibilidad de las entidades de Economía Solidaria y Social y, especialmente, crear circuitos alternativos al comercio convencional desde la perspectiva del consumo responsable.

5. Instituciones y organismos gubernamentales que coadyuvan al desarrollo de la economía social y solidaria

Los organismos e instituciones del gobierno federal que apoyan directa e indirectamente los principios de la Ley General de la Economía Social y Solidaria son los siguientes:³⁵

Secretaría de Economía. Estimula el desarrollo de la banca social e impulsa el fortalecimiento de las empresas sociales y su conversión a pequeñas y medianas empresas.

Fondo Nacional de Apoyo para Empresas en Solidaridad (Fonaes). Es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía que atiende iniciativas productivas, individuales y colectivas, de emprendedores de escasos recursos mediante financiamiento, constitución y consolidación de empresas sociales.

Secretaría de Desarrollo Social. Formula y coordina la política social solidaria y subsidiaria del gobierno federal, orientada hacia el bien común, y ejecutarla en forma corresponsable con la sociedad.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Tiene la misión de fortalecer la política laboral a partir de la promoción de inversiones, a través de una economía cada vez más competitiva, que genere más empleos de calidad en la economía formal y que permita construir relaciones laborales basadas en la productividad y en una más equitativa distribución del producto del trabajo y privilegiar la conciliación de intereses entre los factores de la producción en las revisiones contractuales, salariales y en la atención de los conflictos colectivos, a fin de mantener la paz laboral.

35 Fuentes de Consulta:

Directorio del Gobierno Federal.-<http://directorio.gob.mx/comunicacionsocial.php?categoria=2>
CDI. http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_content&task=category§ionid=2&id=8
NAFIN.-<http://www.nafin.com/portalfin/content/home/home.html>
SAGARPA.-<http://www.sagarpa.gob.mx/programas/Paginas/default.aspx>
SEDESOL.-http://www.sedesol.gob.mx/archivos/802152/file/Guia_rapida_OP_2009.pdf
FONART.http://www.fonart.gob.mx/fonartweb/index.php?option=com_content&view=article&id=12&Itemid=21
SECRETARÍA DE ECONOMÍA.- <http://www.economia.gob.mx/?P=2>
PRONAFIM.- <http://www.pronafim.gob.mx/>
FOMMUR.- <http://fommur.pronafim.gob.mx/>
FONAES.- <http://www.fonaes.gob.mx/index.html>
PROMEXICO.- <http://www.promexico.gob.mx/wb/Promexico/Inicio>
FONDO PYME.- <http://www.fondopyme.gob.mx/>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Su misión es proponer, dirigir y controlar la política económica del gobierno federal en materia financiera, fiscal, de gasto, de ingreso y deuda pública, así como de estadísticas, geografía e información, con el propósito de consolidar un país con crecimiento económico de calidad, equitativo, incluyente y sostenido, que fortalezca el bienestar de las mexicanas y los mexicanos.

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Tiene por misión promover el desarrollo integral del campo y de los mares del país que permita el aprovechamiento sustentable de sus recursos, el crecimiento sostenido y equilibrado de las regiones, la generación de empleos atractivos que propicien el arraigo en el medio rural y el fortalecimiento de la productividad y competitividad de los productos para consolidar el posicionamiento y la conquista de nuevos mercados, atendiendo a los requerimientos y exigencias de los consumidores.

Secretaría de Educación Pública. La misión de la SEP es crear condiciones que permitan asegurar el acceso de todas las mexicanas y mexicanos a una educación de calidad, en el nivel y modalidad que la requieran y en el lugar donde la demanden.

Secretaría de la Reforma Agraria. Es la institución del gobierno federal que sirve a las mujeres y hombres que habitan y trabajan en los ejidos y comunidades del país; les proporciona certeza jurídica para su tierra y promueve el desarrollo rural integral con justicia social.

De estos organismos e instituciones destacan los programas orientados a estimular y apoyar la economía social y solidaria:

Comisión Nacional para el desarrollo de los pueblos Indígenas (CDI). La CDI cuenta con varios programas que buscan fortalecer y promover las capacidades administrativas de las comunidades indígenas a través de proyectos productivos que mejoren sus condiciones de vida y generen desarrollo y autogestión tanto personal como familiar y en sus comunidades. Respecto al impulso, fortalecimiento y desarrollo de las mujeres indígenas, el CDI cuenta con:

- Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POP-MI): Este programa está dirigido específicamente a mujeres indígenas, con escasa práctica organizativa, económica y comercial. Brinda apoyos para procesos productivos e incluso de autoconsumo, que

les permita, mediante capacitación y asistencia técnica, impulsar y consolidar su organización y proyecto; de igual manera se les apoya para la adquisición de herramientas, maquinaria y capital de trabajo.

- Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (Procapi): El objetivo de este programa es mejorar los ingresos y contribuir a elevar la calidad de vida de la población indígena, incrementando la producción de las actividades económicas, mediante la instalación de proyectos productivos sustentables surgidos con el consenso de los indígenas.

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa). La Sagarpa, al igual que las anteriores, cuenta con distintos programas de apoyo como los siguientes:

- Adquisición de Activos Productivos. Busca favorecer el aumento de los bienes de capital estratégicos de la población rural y pesquera a través del apoyo subsidiario a la inversión productiva del sector rural. Con este apoyo, los beneficiarios pueden adquirir maquinaria y equipo para mejorar y fortalecer los procesos de producción como tractores, motocultores, arados, cosechadoras, maquinaria de empaque, material vegetativo, especies acuícolas y zootécnicas y ampliar o rehabilitar sus instalaciones.

- Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria.- Otorga apoyos a productoras y productores que busquen conservar y aprovechar de manera sustentable sus recursos naturales utilizados en las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, agroindustriales, acuícolas y del sector rural, en regiones determinadas por la SAGARPA. Los recursos destinados son para apoyar proyectos para el aprovechamiento sustentable del suelo y del agua, producción con menor impacto en los recursos naturales, aprovechamiento sustentable de los recursos pesqueros y acuícola y obras para el manejo de desechos orgánicos.

Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol).

- Programa Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras. Apoya a las madres trabajadoras y padres solos, con hijos de entre 1 y hasta 3 años 11 meses de edad, y entre 1 y hasta 5 años 11 meses de edad, en caso de niños con alguna discapacidad, recae en una madre trabajadora, estudiante o en un padre solo. Este programa bus-

ca proveer de servicios de cuidado y atención infantil a quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad con el fin de que cuenten con mayores posibilidades de inserción en el mercado laboral. El programa consta de tres modalidades apoyo a madres trabajadoras y padres solos, impulso a los servicios de cuidado y atención infantil e incorporación a la red de estancias infantiles.

- Opciones Productivas. El Programa tiene como objetivo contribuir al desarrollo de capacidades de las personas, familias, grupos sociales y organizaciones de productores en situación de pobreza, que habitan en las zonas de cobertura para acceder a fuentes de ingreso sostenible, a través del apoyo económico y acompañamiento técnico y organizacional.

Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (Fonart). El Fonart cuenta con distintos programas de apoyo siendo los siguientes:

- Capacitación y asistencia técnica. Está enfocado a mejorar la calidad y el diseño de la producción artesanal, para ello se les otorga a los artesanos los elementos que permitan mejorar el diseño y manufactura de sus productos, la técnica, los materiales, las herramientas de trabajo, así como la preservación del medio ambiente y el rescate de técnicas y productos en riesgo de extinción.

- Financiamiento a la producción. Apoya a los artesanos para la adquisición de materia prima, herramientas de trabajo y gastos vinculados al proceso productivo artesanal.

- Adquisición de artesanías. A través de compras de campo, directas, en ruta, por medio de instituciones de apoyo artesanal y en consignación, beneficia a los artesanos que tienen problemas para la adecuada comercialización de sus productos.

- Concurso de arte popular. Mediante el otorgamiento de premios en efectivo, se trata de estimular a los artesanos tradicionales de las diferentes regiones y centros productores del país que se distinguen por la preservación, rescate o innovación de las artesanías, así como a los que mejoran las técnicas de trabajo y recuperan el uso y aprovechamiento sostenible de los materiales de su entorno natural.

Secretaría de Economía (SE). La SE cuenta con distintos programas de apoyo, tanto de capacitación como de financiamiento, para fortalecer e impulsar los proyectos productivos de la micro, pequeña y mediana empresa en México, como los siguientes:

- Garantías. Es un programa para impulsar el crédito a las empresas dando garantía de recuperación de capital a los intermediarios financieros. Con el respaldo financiero que otorga es más fácil para las empresas tener acceso a un crédito con el que pueden ampliar su cartera de clientes, mejorar la producción e insertarse en nuevos mercados. Este programa está dirigido a micro, pequeñas, medianas y grandes empresas, así como a personas físicas con actividad empresarial de los sectores comercial, industrial y de servicios.

- Cadenas Productivas. Es un programa para el desarrollo de proveedores de grandes empresas, dependencias o entidades del gobierno federal, gobiernos estatales y municipales, a través del cual, obtienen liquidez sobre sus cuentas por cobrar, al contar con la posibilidad de operarlos en factoraje sin necesidad de esperar la fecha de vencimiento de los mismos, permitiéndoles obtener mayor liquidez para la operación de su negocio, además tienen acceso a herramientas que les permiten incrementar su competitividad a través de cursos de capacitación y asistencia técnica. Dicho programa está dirigido a proveedores de grandes empresas del sector privado, del gobierno federal, estatal y municipal que formen una cadena productiva.

- Mi Tortilla. Con este programa se busca aumentar la rentabilidad de las tortillerías, reduciendo sus costos de producción, mediante la adopción de nuevas tecnologías para contar con una industria moderna y ordenada, y así ofrecer un producto de mayor calidad, higiene y nutrición con precios competitivos, principalmente a aquellos que más lo necesitan.

- El Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (Pronafim). El objetivo de este programa es contribuir al establecimiento y consolidación del sector microfinanciero, para que la población que vive en las regiones o municipios que presentan situación de marginación social pueda mejorar sus condiciones de vida, mediante la operación de pequeños proyectos productivos y de negocios, creando oportunidades de empleo y generación de ingresos.

El programa otorga recursos a través de sus dos fideicomisos: Finafim y Fommur.

- Fideicomiso del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (Finafim). Es una herramienta de apoyo a iniciativas productivas de hombres y mujeres de escasos recursos, mediante microcréditos canalizados por las instituciones de microfinanciamiento, con la finalidad de impulsar el autoempleo, las prácticas productivas y fomentar la cultura de ahorro, generando ingresos para este sector de la población. El Finafim otorga líneas de crédito a instituciones de microfinanciamiento, con el fin de canalizarla a hombres y mujeres en zonas urbanas y rurales en condiciones de pobreza que presenten proyectos productivos, así como para la adquisición de infraestructura y software con el fin de potenciar la capacidad instalada de la institución de microfinanciamiento. De igual manera apoya con capacitación y asistencia técnica, participación en foros, mesas de trabajo y eventos organizados por el Finafim y/u organizaciones de los sectores nacionales e internacionales, y al establecimiento de sucursales, extensiones y/o agencias.

- Fideicomiso del Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (Fommur). Tiene como objetivo proporcionar microcréditos accesibles y oportunos a las mujeres del medio rural que carecen de acceso a estos servicios, con la finalidad de impulsar el autoempleo y las actividades productivas, así como la adquisición de habilidades empresariales básicas y de una práctica de ahorro, entre las mujeres de escasos recursos del medio rural. El microcrédito es sólo para proyectos productivos, excepto los del sector primario (agricultura y pesca).

- Proméxico. Encargado de fortalecer la participación de México en la economía internacional. Para ello, apoya la actividad exportadora de empresas establecidas en el país y coordina las acciones para atraer inversión extranjera directa a territorio nacional. Los apoyos financieros que brinda Proméxico son apoyos enfocados a la promoción, asesoría y capacitación.

- Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME).- Busca apoyar a las empresas en particular a las de menor tamaño y a los emprendedores con el propósito de promover el desarrollo económico nacional, a través del otorgamiento de apoyos de

carácter temporal a programas y proyectos que fomenten la creación, desarrollo, consolidación, viabilidad, productividad, competitividad y sustentabilidad de las micro, pequeñas y medianas empresas. Los tipos de apoyo del fondo se otorgan a nuevos emprendedores, microempresas, pequeñas y medianas empresas, empresas gacela, empresas tractoras.

CAPÍTULO III

Regionalización de la pobreza en México

1. La importancia de regionalizar el territorio nacional

La palabra región se origina en la expresión latina *regionem*, cuya raíz se encuentra en *régere*³⁶, que significa gobernar, regir, ejercitar el poder. Por ello, en su concepción primitiva el término región tuvo una connotación política, es decir, una región era el espacio regido o gobernado por una autoridad. Este concepto inicial fue ampliándose en función del surgimiento y cambio de los paradigmas científicos.

Hoy, la región es quizás uno de los conceptos utilizados con mayor diversidad de criterios e imprecisiones en lo concerniente tanto a su contenido como a su valor científico y aplicado.

Desde la década del 50 se han aplicado diversas regionalizaciones en las administraciones gubernamentales de México.

Sin embargo, en todas ellas ha prevalecido el enfoque geográfico para la definición de las regiones y el sectorial para su operación. En consecuencia, la acción pública no ha logrado vincularse de manera amplia ni sobre todo directa a las necesidades propias de la población.

Es por ello que resulta imperativo contar con una política regional que articule los programas sectoriales, de acuerdo con los impactos que se requiere generar en el plano de las regiones para potenciar su capacidad productiva e impulsar un desarrollo más equilibrado.

Como se ha mencionado, la ausencia de un enfoque regional en el gobierno y la administración pública ha tenido como consecuencia un alejamiento entre el ciudadano y sus autoridades; una excesiva concentración de funciones en la capital del país y en diversas capitales de los estados, obligando a la población a acudir a oficinas en las ciudades capitales, para trámites que debieran resolverse a nivel local.

36 Massiris, Angel, *Ordenamiento Territorial y Procesos de Construcción Regional*

Más aún, la entrega de recursos técnicos, asistenciales y económicos a las diversas poblaciones territoriales resulta insuficiente e inequitativa, como resultado del total desconocimiento de las autoridades que laboran en la capital del país y en las ciudades capitales de los estados, en cuanto a las necesidades específicas de la población en territorios desconocidos por ellos.

La decisión de otorgar o no beneficios programáticos depende de las lecturas de informes de INEGI y Coneval respecto de dichas carencias de nuestra gente. En tal virtud, la propuesta central de este apartado no es la desaparición de las entidades encargadas hasta ahora de la medición de pobreza y la regionalización del país. Se trata de conferir a las personalidades que directamente representan a dichas poblaciones la elaboración del mapa de pobreza en México, con el fin de que funjan como gestores ante la autoridad que administra los recursos de los programas sociales federales. Estas personalidades son los congresos locales, es decir los diputados estatales y los regidores.

La regionalización hace que las diferencias internas desaparezcan o se aminoren cuando está en juego su región. La fraternidad y el orgullo regional afloran en forma espontánea cuando se trata de mejorar la calidad de vida de los más necesitados para que puedan lograr sus objetivos de desarrollo. La igualdad de oportunidades para toda la ciudadanía, teniendo como prioridad la erradicación social de cada región.

Encuestas de opinión señalan que los temas sociales que más preocupan a la sociedad son, en diferente orden, el desempleo, la salud, la pobreza, la seguridad y la educación. Para enfrentar estos problemas, es mucho más eficiente y eficaz que cada región evalúe su propia realidad social, muy distinta entre una región y otra, fije prioridades y las estrategias y políticas que deberá aplicar al momento de enfrentarla. Ningún país puede terminar con los problemas sociales si no compromete el esfuerzo de todos sus habitantes en esta tarea, a escala regional ésta se hace enormemente más directa, más efectiva y controlada, todo en el marco de una planificación estratégica con la capacidad de orientar adecuadamente los servicios sociales a la población que puede identificar claramente a los beneficiarios.

El Sistema Nacional (y en general los estatales) de Planeación no ha estado exento de la crisis de la planeación en general que ha traído consigo la implantación de modelos que favorecen las concepciones derivadas de la lógica del mercado privado actuando con amplia libertad.

El neoliberalismo en la economía y sus consecuencias en el bienestar social han provocado un retraimiento de éste, trasladando funciones tradicionalmente públicas a organizaciones, corporaciones o empresas sociales y privadas.

Pero sobre todo, ha traído desigualdad y pobreza a más de la mitad de la población de nuestro país.

Con base en ello, como lo señaló el senador Graco Ramírez, "...no podemos desvincular los resultados sociales de los objetivos de política económica seguidas en nuestro país, y si queremos tener una modificación sustantiva de la realidad social requerimos, entonces, aceptar que ha llegado la hora de modificar las definiciones de la política económica en nuestro país."

La realidad mexicana es de un bajo crecimiento económico y una cada vez mayor concentración de la riqueza. La economía no crece y no ofrece expectativa social, y si la economía no crece no se generan los empleos que el país necesita

El 10 por ciento de la población de mayores ingresos en nuestro país concentra el 41.6 por ciento del ingreso nacional. Un 10 por ciento es dueña, casi, de la mitad del ingreso nacional en nuestro país, en tanto que el 10 por ciento más pobre de este país sólo tiene el 1.6 por ciento de los ingresos nacionales.

Estas son cifras contundentes que parecieran no conmover a quienes deciden qué hacer con la economía, y a quienes deciden respaldar un modelo económico año con año que no ha resultado ser el que permita mejorar la posibilidad alimentaria de los mexicanos, las posibilidades de salud, de educación, y sobre todo de certidumbre ante la persistente crisis en que nos sumerge el modelo neoliberal.

Población total y niveles de pobreza en México según entidad federativa, 2005

Población Total	103,263,388
	%
Pobreza alimentaria	18.1
Pobreza de capacidades	24.7
Pobreza de patrimonio	47.0
% de población de 15 años o más analfabeta	8.35
% de población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela	5.29
% de población de 15 años y más con educación básica incompleta	45.98
% de hogares con población de 15 a 29 años, con algún habitante con menos de 9 años de educación aprobados	36.12
% de población sin derechohabiencia a servicios de salud	49.78
% de viviendas particulares habitadas con piso de tierra	9.93
% de viviendas particulares habitadas que no disponen de excusado o sanitario	9.90
% de viviendas particulares habitadas que no disponen de agua entubada de la red pública	11.05
% de viviendas particulares habitadas que no disponen de drenaje	11.67
% de viviendas particulares habitadas que no disponen de energía eléctrica	6.12
% de viviendas particulares habitadas que no disponen de lavadora	39.04
% de viviendas particulares habitadas que no disponen de refrigerador	23.22
Promedio de ocupantes por cuarto	1.12
Primeros nueve Estados que padecen estas características	Chiapas (1), Guerrero (2), Oaxaca (3), Puebla (4), Veracruz (5), Michoacán (6), Hidalgo (7), Yucatán (8), Campeche (9)

Fuente: Termómetro de la Economía Mexicana, Indicadores Históricos 1935-2011.

Estas cifras también obligan a revisar el concepto de política focalizada para el combate a la pobreza. La Comisión Nacional de Evaluación ha empezado a elaborar un concepto que se deberá tomar en cuenta. Son las regiones de pobreza, de características tales que deberán ser la prioridad de la política social, pero no a partir de políticas focalizadas, pues éstas están generando otro problema en la realidad social: se está estratificando el tejido social cuando se pone a competir a un pobre contra otro pobre por un beneficio que mejore su realidad económica, política y social.

Como también se ha mencionado, la institucionalización de la política social se logró hacia el 2004 con la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) y las leyes y reglamentos que sobre la materia fueron creados en las distintas entidades de los tres niveles de gobierno. Esta Ley y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval), creado al amparo de esta ley, retomaron la práctica focalizadora de la política social adoptada en la década de los ochenta por los gobiernos en turno, la cual deriva en la identificación de zonas y regiones de distintos niveles de pobreza, propiciando que el Poder Ejecutivo asigne discrecionalmente los beneficios económicos de los programas sociales a las regiones que previamente focalizó el Coneval.

En las condiciones actuales, un pobre, que tiene derecho igual que otro, pero que no tiene el apoyo político de quien gobierna o de quien opera el programa, no tiene acceso a esos beneficios. Esto es la política social focalizada y es el sustento de la política clientelar con fines electorales y no para combatir la pobreza.

Asumiendo el principio de que los programas sociales federales fueron creados para abatir la pobreza en todas sus características, todos, absolutamente todos los pobres del país tienen derecho a estos beneficios. Sobre esta base, y con el espíritu de comprometer a los tres niveles de gobierno, el senador Graco Ramírez ha propuesto modificar el concepto de "beneficiarios" para definirlos como derechohabientes. Que el Estado garantice el arribo pleno de los recursos económicos de los programas sociales, sin las trabas operacionales y perfectamente orientados a las necesidades específicas de cada región de nuestro país.

En este proceso, es importante destacar la necesidad de transparentar el padrón de beneficiarios mediante la elaboración de un padrón único de beneficiarios o derechohabientes de programas sociales.

2. Criterios de regionalización

Tanto a nivel federal como estatal, en México se han elaborado sistemáticamente los planes y programas de desarrollo, se han creado áreas institucionales responsables de esta función y se han logrado avances sustantivos en los procesos de participación de la sociedad, además de observarse avances en materia legislativa.

Es común encontrar que cada dependencia y organismo sectorial del poder ejecutivo federal y de las entidades federativas, ejerce sus atribuciones y recursos sin considerar en su justa dimensión el impacto regional de sus acciones y mucho menos el que provocan los demás sectores en un mismo espacio regional.

Más aún, cada dependencia y organismo, especialmente en los estados, ha establecido su propia regionalización, identificándose residencias, jurisdicciones, distritos, delegaciones o coordinaciones, entre otras, sin que exista una política de coincidencia entre ellas lo que deriva en ineficiencias y costos administrativos excesivos. En el caso federal, estas divisiones territoriales operativas coinciden generalmente con las entidades federativas.

De ahí la importancia de incorporar a los congresos locales tanto en la definición de las características y carencias de sus regiones, con el propósito de elaborar una política regional que articule los programas sectoriales de acuerdo con los impactos que se requiere generar en el plano de las regiones señaladas por dichos congresos.

El gobierno federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social y del Coneval, elaboró un plan de regionalización, en el marco de las zonas de atención prioritaria, el cual sometió a la aprobación del Congreso de la Unión, y éste lo aprobó para el ejercicio 2011.

En la exposición de motivos, el gobierno federal señala:

“La regionalización propuesta responde a criterios espaciales, de continuidad y de marginación, respetando en la medida de lo posible las divisiones geoeconómicas que han propuesto los gobiernos de los Estados para sus territorios. En particular, la regionalización propuesta para esta declaratoria tiene como base los mapas de marginación y la identificación regional que se derivan de los “Índices de Marginación 2005”

publicados por Conapo, y la propuesta teórica para la definición de “regiones medias”.

Las zonas de atención prioritaria tienen dos componentes: por una parte se cuenta con la determinación de las zonas de atención prioritaria para áreas rurales, desarrollada por la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano, y por la otra, se determinan las zonas de atención prioritaria en localidades urbanas, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio.

La determinación de zonas de atención prioritaria se realizó con base en los “Criterios de resultados para la determinación de las zonas de atención prioritaria”, que para el efecto definió el Coneval.

I. Zonas de atención prioritaria rurales

En el proceso para determinar las zonas de atención prioritaria rurales se dio mayor importancia a las entidades, municipios y localidades que presentan los más altos índices de marginación y de rezago social en el país y que, a su vez, se encuentran en las entidades federativas con mayores niveles de pobreza multidimensional, conforme a lo publicado por el Coneval.

El análisis sobre las insuficiencias y rezagos en el ejercicio de los derechos para el desarrollo social, permite establecer que los municipios de muy alta y alta marginación, definidos por el Conapo, son eminentemente rurales y en ellos se registra el mayor porcentaje de población en condiciones de pobreza y de rezago social. Con la intención de mantener un referente concreto para las reglas de operación de los programas federales y estatales, y dar prioridad a las intervenciones de política pública vinculadas con la creación y rehabilitación de infraestructura social básica; se mantiene el Índice de Marginación de 2005 como criterio principal para la determinación de las zonas de atención prioritaria rurales.

Sin embargo, la determinación de las zonas de atención prioritaria rurales no se debe restringir a una identificación territorial a nivel municipal o local. Para que se puedan atender de manera integral los grandes desequilibrios de desarrollo que aún imperan en el país, es necesario fortalecer un enfoque territorial en su dimensión regional que permita impulsar la acción coordinada de los tres órdenes de gobierno (conforme al artículo 32 de la Ley General de Desarrollo Social).

La marginación, la exclusión y, en general, el rezago social, son determinantes de las condiciones de pobreza de la población y de la desigualdad social. Éstas se manifiestan en las limitadas posibilidades de acceso y disfrute de los servicios básicos de educación y salud; los rezagos en infraestructura básica y productiva; la vulnerabilidad de los recursos naturales, y el riesgo ambiental.

Para cumplir con los propósitos de la determinación de zonas de atención prioritaria tal como lo señala la Ley General de Desarrollo Social, se deberán contemplar estrategias de acción con un carácter regional que permitan dinamizar y maximizar los efectos de la inversión pública en infraestructura básica comunitaria y de servicios, a través de la interconexión de los territorios -localidades y municipios- y la vinculación de los mercados con los habitantes.

Bajo estas premisas, las zonas de atención prioritarias rurales 2011 quedan integradas por los 365 municipios de muy alta marginación y 886 municipios de alta marginación comprendidos en 26 estados y una población de 17 millones de habitantes. Adicionalmente, se definen 32 regiones prioritarias que concentran a todos los municipios de muy alta marginación en el país y 455 de los municipios de alta marginación y que se corresponden con diversos esquemas de regionalización.¹

Los un mil 251 municipios de muy alta y alta marginación y las regiones que se identifican en esta declaratoria, deben considerarse como prioritarias para la intervención coordinada entre los tres órdenes de gobierno, sin que ello limite la atención que se debe brindar a la población en condiciones de pobreza y rezago social que habita en otras zonas rurales del país.

II. Zonas de atención prioritaria urbanas

La complejidad que presenta la pobreza en zonas urbanas, donde se conjugan distintos aspectos tanto de carácter social como de infraestructura y servicios, y que se reflejan en distintas medidas y combinaciones en las diferentes zonas del país y en los distintos tamaños de localidades (que van desde las casi rurales hasta los grandes conglomerados urbanos), requieren de distintas estrategias para la atención de la población en estas zonas.

En este sentido, se requiere plantear acciones que permitan una atención a la población considerando las grandes concentraciones de po-

breza en determinadas zonas de las localidades urbanas, y por otra parte generar acciones que otorguen atención a la población en condición de pobreza independiente de que la zona se considere como prioritaria.

De esta manera, las zonas de atención prioritaria urbanas tienen la finalidad de identificar los grandes conglomerados de población que por sus condiciones socioeconómicas y demográficas son objeto de distintas acciones sociales, lo que no limita la atención de la población en el resto de las zonas de localidades urbanas.

Por lo anterior, se propone retomar la dinámica de regionalización de la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Económico (AMS-DE) con el fin de incorporar a los congresos estatales en las tareas de identificación de las zonas y áreas de pobreza de sus localidades, así como gestionar la obtención de recursos económicos de los programas sociales federales.

La AMSDE dividió el territorio mexicano en cinco regiones:

- Noroeste: Baja California, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa, Durango
- Noreste: Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas, Chihuahua.
- Centro Occidente: Querétaro, Colima, Jalisco, Nayarit, Michoacán, San Luis Potosí, Guanajuato, Aguascalientes, Zacatecas.
- Centro: Estado de México, Morelos, Hidalgo, Tlaxcala, D.F.
- Sursureste: Puebla, Guerrero, Veracruz, Tabasco, Oaxaca, Chiapas, Campeche, Quintana Roo, Yucatán.

Al amparo de esta regionalización, los Congresos Estatales podrán desarrollar estas nuevas tareas. En el transcurso de esta labor, deberán construir una organización sólida que les permita adoptar una personalidad jurídica con facultades propositivas ante el Gobierno Federal.

Sobre la base de lo anterior, se propone la creación de la Asociación Mexicana de Congresos Estatales.

3. Geografía de la pobreza en México.

Con objeto de identificar, medir y combatir la pobreza en nuestro país, es necesario primeramente precisar su significado.

Una definición de diccionario indica que por pobreza se entiende “necesidad, estrechez” y “carencia de lo necesario para el sustento de la vida” así como situación de “falta o escasez”. Además, el concepto de pobreza equivale a “indigencia, miseria, penuria y mezquindad”. Asimismo, indigencia quiere decir “falta de medios para alimentarse, vestirse, etc.”, en tanto que marginación significa algo distinto. Pobreza implica escasez o falta de satisfactores elementales en términos de lo necesario, lo básico y lo indispensable. En cambio, marginación significa ausencia o falta de acceso a servicios públicos, empleos, comunicaciones, etc. Generalmente, marginación y pobreza van de la mano, aunque no es regla general y mucho menos un fenómeno común aleatorio.

Deepa Narayan,⁴² asesora principal de la Reducción de la Pobreza y Gestión Económica del Banco Mundial, indica que para saber qué es lo que ayuda a aliviar la pobreza, lo que funciona o no funciona, o qué cambia a través del tiempo, la pobreza se tiene que definir, medir y estudiar; a veces, incluso, vivir. Personalidades cercanas a estas tareas son los integrantes de los congresos locales.

Destaca Narayan que como la pobreza tiene varias dimensiones, se tiene que mirar a través de varios indicadores: niveles de ingresos y consumo, indicadores sociales y más recientemente indicadores de vulnerabilidad de riesgos y acceso socio-político. Los Diputados locales asumieron los puestos que ostentan visitando sus localidades, conociendo de cerca las condiciones de la población y, por lo tanto, son ellos quienes tienen el conocimiento preciso de la vulnerabilidad de riesgos.

Como se señaló en el capítulo I de esta investigación, el Coneval precisó tres vertientes de pobreza en nuestro país: alimentaria, de capacidades y patrimonial. Sin embargo, a partir de 2009 incorporó la medición de pobreza multidimensional, la cual incorpora tres espacios de las condiciones de vida de la población: el bienestar económico, los derechos sociales y el contexto territorial. De acuerdo con esta nueva concep-

42 Actualmente es directora de un estudio de 17 países: salir de la pobreza: Libertad Entendimiento, la democracia y el crecimiento de abajo hacia arriba

ción, una persona se considera en situación de pobreza multidimensional cuando sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y los servicios que requiere para satisfacer sus necesidades y presenta carencia en al menos en uno de los siguientes seis indicadores: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación.

De acuerdo con esta nueva medición, en 2008, 44.2 por ciento de la población nacional vivía en condiciones de pobreza multidimensional, es decir, aproximadamente 47.2 millones de personas en el país presentaban al menos una carencia social y no tenían un ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades. Esta población presentó en promedio 2.7 carencias sociales.

El estado del país que presentó la mayor incidencia de pobreza multidimensional en 2008 fue Chiapas, con 76.7 por ciento de su población en esta situación y un número promedio de carencias de 3.1. Las otras entidades con mayor incidencia de pobreza multidimensional fueron Guerrero (con 68.1 por ciento y 3.4 carencias en promedio), Puebla (con 64.0 por ciento y 3.0 carencias) y Oaxaca (con 62.0 por ciento y 3.5 carencias en promedio).

Con base en los datos del Coneval,⁴³ la región Sur del país es la que se encuentra en las peores condiciones tanto de pobreza como de rezago social, lo cual si bien pareciera estar correlacionado, la relación causal entre ambos fenómenos no es clara. En este sentido, los tres estados con mayor pobreza y rezago social cuentan con características similares:

- Chiapas: tiene una extensión territorial de 75,344km², que representa el 3.8 por ciento del territorio nacional. El 90.0 por ciento de la superficie está constituido por terrenos accidentados, es decir, que no están planos. Debido a su complejo relieve se hace una diferenciación de siete regiones fisiográficas identificadas por cadenas montañosas entre las que se encuentra la Sierra Madre de Chiapas, las Montañas del Oriente y las Montañas del Norte.
- Guerrero: ocupa el 3.2 por ciento del territorio nacional, con una superficie de 63,794 km²; es sumamente montañoso y profundos barrancos lo atraviesan en todas las direcciones, debido a que es traspas-

43 *Evolución de la pobreza en México*, CONEVAL 2009.

sado por la Sierra Madre del Sur, la Sierra de Zultepec y la Sierra de Taxco; es decir, escasean las planicies en el estado.

- Oaxaca: el estado tiene una extensión de 95,364 km², es decir el 4.8 por ciento del país. Se caracteriza por tener un complicado sistema montañoso debido a que convergen la Sierra Madre del Sur, la Sierra Madre de Oaxaca y la Sierra Atravesada, lo que forma el Complejo Oaxaqueño. Adicionalmente, es una región con suelos de alta susceptibilidad a la erosión.

Estado	Extensión territorial y % nacional	Población
Chiapas	75,344km ² ; 3.8%	4,796,580
Guerrero	63,794 km ² ; 3.2%	3,388,768
Oaxaca	95,364 km ² ; 4.8%	3,801,962

Los tres estados tienen en conjunto 128 diputados con capacidad para determinar las zonas geográficas y localidades de mayor rezago social, en términos de pobreza. A ellos se les podrá conferir la tarea de nutrir al INEGI y al Coneval de información sobre las localidades más deprimidas económicamente, y podrán gestionar directamente los recursos económicos emanados de los programas sociales federales. Los 128 Diputados locales se localizan en los siguientes distritos electorales:

LXIV Legislatura del Estado de Chiapas: 40= 16 RP; 24 MR

PARTIDO	RP	MR
PRI	5	7
PRD	2	6
PAN	1	7
PVEM	3	3
PT	3	0
PANAL	1	1
Convergencia	1	0
TOTAL	16	24

Partido Revolucionario Institucional

1. Dip. Arely Madrid Tovilla Coordinadora de la Fracción Parlamentaria (RP)
 2. Dip. Aquiles Espinosa García (RP)
 3. Dip. Williams Oswaldo Ochoa (RP)
 4. Dip. Rita Guadalupe Balboa Cuesta (RP)
 5. Dip. Marlene Catalina Herrera Díaz (RP)
 6. Dip. Vicente Méndez Gutiérrez VII Distrito, Ocosingo
 7. Dip. Victor Ortíz del Carpio X Distrito, Bochil
 8. Dip. Harvey Gutiérrez Álvarez XIII Distrito, Copainala
 9. Dip. Samuel Alexis Chacón Morales XVIII Distrito, Tapachula Norte
 10. Dip. Nicolaz Lorenzo Álvarez XXI Distrito, Tenejapa
 11. Dip. Sebastian Díaz Santiz XXII Distrito, Chamula
- Dip. Ulises Alberto Grajales Niño XXIII Distrito, Villaflores

Partido Acción Nacional

1. Dip. Juan Jesús Aquino Calvo, Coordinador de la Fracción Parlamentaria, XII Distrito, Pichucalco
2. Dip. Elsa López López (RP)
3. Dip. Claudia Patricia Orantes Palomares, II Distrito, Chiapa de Corso
4. Dip. René Gregorio Velázquez Santiago, III Distrito Tuxtla Poniente
5. Dip. Miguel Ángel Gordillo Vázquez, XV Distrito, Tonalá
6. Dip. Carlos Avendaño Nagaya, XVI Distrito Huixtla
7. Dip. Luis Bernardo Thomas Gutu, XIX Distrito, Tapachula Sur
8. Dip. Edi Morales Castellanos, XXIV Distrito Cacahoatán

Partido Verde Ecologista de México

1. Dip. María Candelaria Molina Zepeda, Coordinadora de la Fracción Parlamentaria (RP)
2. Dip. Alejandra Cruz Toledo Zebadua (RP)
3. Dip. Javin Guzmán Vilchis (RP)
4. Dip. Jorge Manuel Pulido López, VI Distrito, Comitán
5. Dip. Marvin Moctezuma Riaño Lara, VIII Distrito, Yajalón
6. Dip. Jorge Álvarez López, XX Distrito, Las Margaritas

Partido del Trabajo

1. Dip. Carlos Mario Estrada Urbina, Coordinador de la Fracción Parlamentaria (RP)

2. Dip. Margot de los Santos Lara (RP)
3. Dip. Enoc Hernández Cruz (RP)

Partido Nueva Alianza

1. Dip. Carlos Alberto Valdez Avendaño, Coordinador de la Fracción Parlamentaria, IV Distrito, Venustiano Carranza
2. Dip. Silvia Arely Díaz Santiago (RP)

Partido Convergencia

Dip. Guadalupe Cílias (RP)

LIX Legislatura del Estado de Guerrero: 46= 18 RP; 28 MR

PARTIDO	RP	MR
PRI	3	9
PRD	7	14
Convergencia	2	1
PAN	2	1
Independiente	1	3
PVEM	2	0
PANAL	1	0
TOTAL	18	28

Partido Revolucionario Institucional

1. Dip. Rubén Valenzo Cantor Distrito II, PRI
2. Dip. Francisco Javier García González Distrito III, PRI
3. Dip. Aceadeth Rocha Ramírez Distrito VI, PRI
4. Dip. Javier Morales Prieto Distrito XI, PRI
5. Dip. Juan Antonio Reyes Pascacio Distrito XII, PRI
6. Dip. Francisco Javier Torres Miranda Distrito XVIII, PRI
7. Dip. Ignacio Ocampo Zavaleta Distrito IX, PRI
8. Dip. Ernesto González Hernández Distrito XX, PRI
9. Dip. Héctor Ocampo Arcos Distrito XXI, PRI
10. Dip. Guadalupe Gómez Maganda Bermeo, PRI (RP)
11. Dip. Héctor Vicario Castrejón, PRI (RP)
12. Dip. Marco Antonio Leyva Mena, PRI (RP)

Partido de la Revolución Democrática

1. Dip. Faustino Soto Ramos Distrito IV, PRD
2. Dip. María Antonieta Guzmán Visairo Distrito V, PRD
3. Dip. Catalino Duarte Ortuño Distrito VII, PRD
4. Dip. Ignacio de Jesús Valladares Salgado Distrito VIII, PRD
5. Dip. Juan Manuel Saidi Pratt Distrito X, PRD
6. Dip. Napoleón Astudillo Martínez Distrito XIII, PRD
7. Dip. Hilda Ruth Lorenzo Hernández Distrito XIV, PRD
8. Dip. Jesús Evodio Velázquez Aguirre Distrito XVI, PRD
9. Dip. Enrique Herrera Gálvez Distrito XXII, PRD
10. Dip. Miguel Ángel Albarran Almazán Distrito XXIII, PRD
11. Dip. Esteban García García Distrito XXV, PRD
12. Dip. Carlos Álvarez Reyes Distrito XXVI, PRD
13. Dip. Rutilio Vitervo Aguilar Distrito XXVII, PRD
14. Dip. Carlos Jacobo Granda Castro Distrito XXVIII, PRD
15. Dip. Celestino Cesáreo Guzmán, PRD (RP)
16. Dip. Irineo Loya Flores, PRD (RP)
17. Dip. Lea Bustamante Orduño, PRD (RP)
18. Dip. Lorena Luna Jiménez, PRD (RP)
19. Dip. Marco Antonio Cabada Arias, PRD (RP)
20. Dip. Sebastián Alfonso de la Rosa Peláez, PRD (RP)
21. Dip. Victoriano Wences Real, PRD (RP)

Partido Convergencia

1. Dip. Víctor Manuel Jorrín Lozano Distrito XVII, Convergencia
2. Dip. Efraín Ramos Ramírez, Convergencia (RP)
3. Dip. Florentino Cruz Ramírez, Convergencia (RP)

Partido Acción Nacional

1. Dip. Ramiro Jaimes Gómez Distrito XIX, PAN
2. Dip. Antonio Galarza Zavaleta, PAN (RP)
3. Dip. Irma Lilia Garzón Bernal, PAN (RP)

Partido Independiente

1. Dip. Marco Antonio Moreno Abarca Distrito I, Independiente
2. Dip. Jorge Salgado Parra Distrito XV, Independiente
3. Dip. Alejandro Contreras Velasco Distrito XXIV, Independiente
4. Dip. Alicia Margarita Sierra Navarro, Independiente (RP)

Partido Verde Ecologista Mexicano

1. Dip. Bonfilio Peñaloza García, PVEM (RP)
2. Dip. Luís Edgardo Palacios Díaz, PVEM (RP)

Partido Nueva Alianza

1. Dip. José Natividad Calixto Díaz PANAL (RP)

LXI Legislatura del Estado de Oaxaca: 42= 17 RP; 25 MR

PARTIDO	RP	MR
PRI	7	9
PAN	3	8
PRD	4	5
Convergencia	1	2
PT	1	1
Unidad Popular	1	0
TOTAL	18	28

Partido Revolucionario Institucional

1. Dip. Martín de Jesús Vásquez Villanueva, PRI, Distrito VI
2. Dip. María Mercedes Rojas Saldaña, PRI, Distrito VII
3. Dip. Zory Marystel Ziga Martínez, PRI, Distrito IX
4. Dip. David Miguel Mayren Carrasco, PRI, Distrito XI
5. Dip. Maximino Vargas Betanzos, PRI, Distrito XIV
6. Dip. Daniel Alberto Cuevas Chávez, PRI, Distrito XVI
7. Dip. Francisco Martín Vela Gil, PRI, Distrito XVII
8. Dip. Carlos Martínez Villavicencio, PRI, Distrito XXI
9. Dip. Francisco Javier García López, PRI, Distrito XXIII
10. Dip. Florencia Carolina Aparicio Sánchez, PRI (RP)
11. Dip. Elías Cortés López, PRI (RP)
12. Dip. Marco Antonio Hernández Cuevas, PRI (RP)
13. José Antonio Hernández Fraguas, PRI (RP)
14. Dip. Delfina Prieto Desgarenes, PRI (RP)
15. Dip. Germán Lázaro Rojas Walls, PRI (RP)
16. Dip. José Javier Villacaña Jiménez, PRI (RP)

Partido Acción Nacional

1. Dip. Martha Patricia Campos Orozco, PAN, Distrito IV
2. Dip. Guadalupe Isaac Rodríguez Soto, PAN, Distrito VII
3. Dip. Marlene Aldeco Reyes Retana, PAN, Distrito X
4. Dip. Luis de Guadalupe Martínez Ramírez, PAN, Distrito XV
5. Dip. Ivonne Gallegos Carreño, PAN, Distrito XIX
6. Dip. Héctor Lorenzo Inocente, PAN, Distrito XX
7. Dip. Clarivel Constanza Rivera Castillo, PAN, Distrito XXII
8. Dip. Joel Isidro Inocente, PAN Distrito XXV
9. Dip. Raúl Bolaños Cacho Guzmán, PAN (RP)
10. Dip. Eufrosina Cruz Mendoza, PAN (RP)
11. Dip. Juan Mendoza Reyes, PAN (RP)

Partido de la Revolución Democrática

1. Dip. Francisco Martínez Neri, PRD Distrito I
 2. Dip. Emmanuel Alejandro López Jarquín, PRD, Distrito II
 3. Dip. Carol Antonio Altamirano, PRD, Distrito V
 4. Dip. Everardo Hugo Hernández Guzmán, PRD, Distrito XII
 5. Dip. Rosalinda Domínguez Flores, PRD, Distrito XXIV
 6. Dip. Leticia Álvarez Martínez, PRD (RP)
 7. Dip. Tomás Basaldú Gutiérrez, PRD (RP)
 8. Dip. Pavel Renato López Gómez, PRD (RP)
 9. Dip. Aleida Tonelly Serrano Rosado, PRD (RP)
- Partido Convergencia

1. Dip. Ángela Hernández Solís, Convergencia, Distrito XVIII
2. Dip. Perfecto Mecinas Quero, Convergencia, Distrito III
3. Dip. Margarita García García, Convergencia (RP)

Partido del trabajo

1. Dip. Hita Beatríz Ortiz Silva, PT, Distrito XIII
2. Dip. Flavio Sosa Villavicencio, PT (RP)

Unidad Popular

1. Dip. Carlos Enrique Hampshire Franco, Unidad Popular (RP)

La pobreza constituye una enfermedad social; quizá la más grave conocida hasta el momento, pues a partir de ella degeneran muchas enfermedades sociales más: la prostitución, la corrupción, la delincuencia, la violencia y otras más. Representa asimismo un grave problema social que tiene implicaciones éticas, económicas y políticas consideradas como de primer orden.⁴⁵ Sectores muy amplios de la población están afectados actualmente por una marcada situación de desempleo, de abandono, de hambre, de desnutrición y de marginalidad. Esta condición atenta contra los derechos humanos y coloca al gran número de personas afectadas en situación de constante desasosiego social

Las zonas indígenas sufren una mayor marginación. En materia educativa existe un limitado número de escuelas, generalmente en regiones muy alejadas y de difícil acceso, lo cual propicia ausentismo. No sólo existen pocos centros educativos de educación media, sino que carecen de escuelas de educación técnica y profesional.

Los servicios de salud se concentran en las zonas más pobladas, o en la capital de los estados, haciendo difícil el traslado de la población debido a la nula o escasa infraestructura que permita el transporte de pacientes a los centros de salud u hospitales regionales.

La marginación que sufre por lo menos la mitad de los mexicanos, obliga a pensar en estrategias que ataquen directamente el abandono del sector agrícola, y promuevan proyectos productivos para mejorar la calidad de vida de esos millones de mexicanos que sobreviven bajo la línea de pobreza y que en gran medida están condenados a heredar a sus hijos una forma de vida de escasez y privaciones.

4. Objetivos del desarrollo regional

Los programas regionales contienen las estrategias que identifican la corresponsabilidad de acciones de los ámbitos federal, estatal y municipal para la consecución de los objetivos y políticas de desarrollo, teniendo como objetivo fundamental el desarrollo de la región.

No se puede dejar de hablar de región si se habla de federalismo. La organización del territorio necesariamente conlleva aspectos de varios

45 *Revista de Ciencias Sociales*, n° 21, Octubre 2005

órdenes, por lo que en la planeación necesariamente el concepto región adquiere el carácter de instrumento de la planeación. El ordenamiento territorial respecto a la organización del territorio es tema en sí de un crecimiento ordenado y equilibrado geográficamente. Por ello, tocar las distintas dimensiones en que se expresa el problema es parte de la debida y cabal comprensión de los problemas regionales de un país, en materia de descentralización, integración, globalización como organización territorial.⁴⁶

La marginación en México no se resuelve si no se reacomoda y reexpresa en una nueva geografía de la marginación y la pobreza, donde al parecer las zonas que antes expresaban muy alta marginación tienden a moverse a las de muy baja, de tal modo que en un segundo momento las zonas de muy alta ahora son sólo de alta, y las zonas de muy baja, ahora son de baja marginación, y viceversa.

La precarización del campo continúa y actualmente este fenómeno se ha acrecentado, no obstante ahora comparte relevancia con el aumento del desempleo urbano y metropolitano que es creciente y que nutre el crecimiento del sector terciario, en especial de servicios al comercio pero en actividades informales y ambulantes.

En México, los programas sociales de atención a los problemas de la población son insuficientes y su eficacia es corta dado que el régimen de redimensionamiento del Estado a una expresión menor, el concesionamiento de lo público a lo privado, la cancelación de programas sociales o bien su redimensionamiento a una expresión más modesta, las políticas de estabilización que suplen a las de crecimiento y desarrollo, y sobre todo la caída de la inversión pública, son causales fundamentales para explicar la ineficacia de los programas sociales.⁴⁷

Los desequilibrios regionales tienen una relación directa con el nivel de competitividad. Es indudable que los niveles de pobreza y marginalidad afectan de manera negativa a la competitividad de los estados y regiones. Las regiones con los mayores rezagos económicos deben alcanzar un nivel mínimo de desarrollo en educación, salud, e infraestructura para atraer elevados flujos de inversión extranjera.

46 Libro en edición virtual sobre el concepto de ordenamiento territorial escrito por Angel Massiris.

47 Rionda Ramírez, Jorge Isauro, *Problemas del Desarrollo Regional de México*, 2006

La competitividad de los países se ha convertido en uno de los indicadores más importantes en los últimos años en un entorno de globalización de la economía donde la competencia entre países es el denominador común.

Los niveles de competitividad proporcionan información sobre los esfuerzos que realizan los gobiernos en la promoción del desarrollo económico, la atracción de inversión extranjera y el impacto de las estrategias macroeconómicas para elevar los niveles de productividad y de bienestar de su población.

El interés por medir la competitividad de los países en sus diversas vertientes, ha dado como resultado la creación de distintos índices, generados por diversas instituciones en varios países. Tales indicadores no sólo permiten comparar las condiciones en que opera la vida económica de los sectores productivos, sino que recientemente se han convertido en insumos de importancia para evaluar la efectividad de las políticas públicas de los gobiernos.

La Comisión Federal de Competencia (Cofeco)⁴⁸ define la competitividad como la habilidad de una región para atraer y retener inversiones, para ello es necesario que una determinada región ofrezca las condiciones integrales aceptables internacionalmente, que permitan, por un lado, maximizar el potencial socioeconómico de las empresas y personas que en ella radican o quieran radicar y, por otro lado, incrementar, de forma sostenida su nivel de bienestar, más allá de las posibilidades endógenas que sus propios recursos, capacidad tecnológica y de innovación ofrezcan y, todo ello, con capacidad de enfrentar las fluctuaciones económicas por las que se atraviese.

La competitividad depende de varios factores, entre los más importantes la Cofeco destaca la del costo de los insumos y la productividad de los mismos, mano de obra capacitada, y por parte de la empresa capital y tecnología, ambiente propicio para los negocios, reinversión de utilidades de las empresas, adecuada infraestructura de telecomunicaciones y transportes y una necesaria innovación tecnológica.

El diseño y ejecución de estos programas, debe realizarse de forma 'matricial' con los programas sectoriales, de manera tal que mientras estos

últimos tienen como enfoque y rumbo el cumplimiento de objetivos y metas del sector correspondiente, los primeros se orientarán a garantizar que cada acción sectorial responda a los objetivos y prioridades de desarrollo determinados para la región.

Bajo este criterio, corresponderá a las dependencias y organismos sectoriales ejecutar las políticas, proyectos e inversiones y a las coordinaciones regionales, orientarlos y coordinarlos en el ámbito de cada región.

El reto consiste en contar con programas integrales de desarrollo para cada región, asumidos por los gobiernos de las unidades político territoriales que los integran, con visión amplia y de largo plazo, pero que aterricen con propuestas concretas para el periodo de administración gubernamental.

El diseño y ejecución de los programas, implicará además varios esquemas de coordinación:

- Con las políticas y acciones de desarrollo urbano y de protección al ambiente que, más que sectores, son ámbitos de actuación gubernamental.
- Entre los estados de la región (o los municipios) para garantizar su participación y un verdadero enfoque interestatal (intermunicipal).
- Entre el gobierno federal, por un lado, y los gobiernos estatales y municipales por el otro, armonizando inversiones, prioridades, encadenamientos y plazos de actuación, de manera de multiplicar el valor de las inversiones que cada ámbito de gobierno maneja.
- Entre el gobierno y las empresas y organizaciones de la sociedad, para sumar esfuerzos en la dirección de las estrategias aprobadas en el programa.

Los programas regionales deben sintetizar las previsiones, no sólo del sistema nacional (y estatal en su caso) de planeación, sino también de los estatales y municipales correspondientes; igualmente, requieren estar plenamente coordinados con los planes y programas urbanos y ambientales.

48 <http://www.cfc.gob.mx/>

Por lo mismo, requieren hacia el interior de la administración pública, de acciones intersecretariales congruentes y hacia el exterior, de acciones concertadas con los diferentes sectores.

En la elaboración de los programas regionales será fundamental la evaluación de las condiciones de cada región, para dimensionar los distintos grados de desarrollo alcanzado, sus fenómenos y problemas particulares y sus perspectivas y potencial de desarrollo económico, social, territorial y ambiental.

Para impulsar el desarrollo regional es indispensable emprender una estrategia que haga énfasis en la descentralización, que apoye la desconcentración de la actividad económica y promueva el desarrollo urbano y rural.

La descentralización implica la voluntad política de trasladar recursos, funciones y competencias a las entidades federativas y a los municipios. Incluye acciones de desconcentración regional, delegando la autoridad y el poder del gobierno para hacer más eficiente la acción pública y dando respuesta a las exigencias de democratización de los procesos de toma de decisiones de los actores sociales locales por una parte, y de modernización gubernamental por la otra, con lo cual se fomenta la eficiencia administrativa y se avanza en la legitimidad democrática que debe sustentar toda acción de gobierno.

Por lo anterior, la política regional se debe enmarcar en los objetivos de descentralización gubernamental, como condición para el fortalecimiento económico, político, social y administrativo de las entidades federativas y los municipios y tiene como sustento la desconcentración de actividades y recursos públicos, reduciendo las limitaciones que presenta un modelo gubernamental todavía muy concentrado en el ejecutivo federal y en los de los estados.

El gobierno federal (y los estatales), requerirá de nuevos instrumentos orgánicos y administrativos para ejecutar las políticas de desarrollo regional, diseñados desde una perspectiva integral que elimine los riesgos de lagunas o duplicidad de funciones con dependencias del Poder Ejecutivo.

Mientras que a nivel federal, probablemente el instrumento principal para coordinar las políticas regionales, al igual que las sectoriales, serán los gabinetes especializados o comisiones intersecretariales, en el nivel estatal podrán ser los congresos estatales.

Los congresos locales deberán ser responsables del diseño, programación, presupuestación, seguimiento y evaluación de las políticas, proyectos y acciones de desarrollo, que realiza el gobierno y darán seguimiento y apoyo a las que desarrolla la sociedad por medio de empresas y organizaciones.

Con ello, la sociedad contará con un instrumento para promover ordenadamente el desarrollo del país (y los estados), desde la perspectiva sectorial y regional y no solo de programación de las acciones del gobierno.

CAPÍTULO IV Asociación de los Congresos Estatales

1. Programas sociales: inadecuada coordinación interinstitucional

El correcto funcionamiento de los programas sociales analizados reside, en buena medida, en la coordinación entre las diferentes dependencias y órdenes de gobierno. En el programa Oportunidades existe una coordinación estatal que realiza gran parte de la operación del mismo. De igual modo, las reglas de operación contemplan la designación de la figura del enlace municipal, estableciendo el no partidismo como criterio de selección, así como la obligatoriedad de que sea nombrado por acuerdo de Cabildo. Sin embargo, aún cuando este criterio de designación está en la normatividad del programa, no es una obligación vinculante para los municipios por tratarse de un funcionario perteneciente a un orden de gobierno constitucionalmente autónomo. Este personal pareciera constituir el eslabón más vulnerable del programa, dada la posible existencia de un compromiso con las autoridades que lo nombran.

En el programa Tu Casa, las reglas de operación establecen la obligatoriedad de la firma de acuerdos de coordinación que especifican la participación de las dependencias y órdenes de gobierno involucrados. No obstante que intervienen diversas dependencias y autoridades en los tres órdenes de gobierno, no dejan claramente establecidas las responsabilidades de cada uno de los actores y se generan márgenes de discrecionalidad para la manipulación. Por ello, es conveniente contar con reglas de operación más simples que permitan al beneficiario conocer las competencias de cada uno, las instancias involucradas e identificar, en su caso, las anomalías para poder realizar una denuncia.

La coordinación institucional en el caso del IMSS-Oportunidades, se efectúa entre las oficinas centrales y sus delegaciones por ser un programa centralizado que opera en 17 estados de la República, excluyendo a 15 entidades, trasladando al Poder Ejecutivo la facultad única de definir la verificación y control de la operación del mismo a partir de criterios claramente definidos.

En el Seguro Popular, el padrón de beneficiarios es el componente más vulnerable del programa. La falta de mecanismos de coordinación definidos entre la Secretaría de la Función Pública y los órganos internos de control estatales no contribuyen a transparentar el padrón. Además, los recursos enviados a los estados difícilmente pueden ser auditados por la federación, lo que resulta insuficiente para garantizar la rendición de cuentas y acceso a la información. Lo anterior lleva a señalar la necesidad de realizar una revisión de los acuerdos de colaboración con los estados, a fin de establecer mecanismos puntuales para la transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía, introduciendo criterios de fiscalización por parte de las autoridades federales en coordinación con el órgano interno de control estatal.

Por su parte, tanto Procampo como el programa de Apoyos Directos a la Comercialización son operados a través de Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (Aserca), de las delegaciones federales de la Sagarpa y de los distritos de desarrollo rural, en coordinación con los gobiernos de los estados. Su operación es relativamente sencilla, aunque se ha detectado que la confluencia de instancias provoca retrasos en la entrega de beneficios. Aserca es la entidad responsable de integrar los expedientes, recibir las solicitudes de inscripción y entregar los apoyos, así como de efectuar las verificaciones documentales y físicas. Este sistema constituye un área programática protegida, que minimiza el riesgo de injerencia política por parte de actores ajenos al programa.

La responsabilidad de establecer la normatividad del programa de Apoyos Directos a la Comercialización es otra de las competencias de Aserca, la cual le otorga la facultad de interpretar técnica y administrativamente las disposiciones establecidas en las reglas de operación, subprogramas y esquemas de apoyo, salvo aquellas expresamente reservadas a otras autoridades del sector. De allí que sea conveniente que se den a conocer estos casos reservados a las autoridades del sector que participan del programa así como a los beneficiarios.

En las reglas de operación del Pibai (Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas), se señala que la unidad de coordinación y enlace elaborará un índice de asignación presupuestal a partir de los rezagos en materia de infraestructura básica en las localidades indígenas. Este índice constituye la base sobre la cual se distribuyen los recursos. De acuerdo a la información proporcionada por los operadores del programa, se cuenta con una fórmula para la asignación de recursos a los estados. No obstante, dicha fórmula no se encuentra en

las reglas de operación del programa, lo cual le resta transparencia al proceso de asignación.

En dichas reglas se establece, además, que se promoverá la participación y aportación de los tres órdenes de gobierno, instituciones sociales y privadas, así como de los participantes, sin que esta última figura esté claramente definida. Esta imprecisión muestra una falta de especificidad de la normatividad, al tiempo que oscurece la responsabilidad y alcances de las partes. A su vez, en los casos en los que participen instituciones sociales o privadas, se sugiere poner especial énfasis en los mecanismos de vigilancia y control institucional, a fin de que no se realice difusión proselitista de las obras.

Finalmente, se observa que en la coordinación interinstitucional para el caso de los programas de apoyo a la infraestructura básica y habitacional es compleja o no define en algunos casos claramente las responsabilidades de cada orden de gobierno o entidad involucrada, lo que puede generar confusión a la población. Por su parte, los programas de desarrollo rural operados a través de las delegaciones o distritos de desarrollo presentan áreas de vulnerabilidad por los espacios de discrecionalidad con que cuentan los eslabones de contacto con los beneficiarios.

La coordinación interinstitucional se vería fortalecida si se toman medidas encaminadas a establecer criterios más rigurosos de imparcialidad y apartidismo en la selección del personal de contacto, como lo son innumerables delegaciones federales de las secretarías de Estado. Lo anterior consolidaría su actuación y, por tanto, la de las instancias ejecutoras. Además, es necesaria la revisión de los acuerdos de colaboración con los estados y municipios a fin de ampliar la competencia y cooperación entre autoridades federales, estatales y municipales en el control y vigilancia de los programas. Por último, es fundamental transparentar las fórmulas de asignación presupuestal para evitar sesgos de tipo partidista en dicho proceso.

2. ¿Qué es el Control Parlamentario?

Se ha señalado en repetidas ocasiones el manejo exclusivo de los programas sociales federales por el Poder Ejecutivo. Por ello, se propone conferir al Poder Legislativo estatal facultades relacionadas con la identificación y cuantificación de la pobreza, así como de enlistar a los be-

neficiarios y gestionar los recursos económicos destinados a solventar las necesidades específicas encontradas en sus localidades. Al mismo tiempo, pugnar por que sea el Congreso de la Unión quien opere dichos programas, y no el Poder Ejecutivo.

Sin embargo, para alcanzar estas aspiraciones, es necesario atravesar el camino del control parlamentario para, finalmente, arrebatárle al gobierno federal el monopolio en la operación de los programas sociales federales.

El control parlamentario se refiere a una técnica jurídico-procedimental y política mediante la cual el parlamento o congreso tiene facultades para incidir en la dirección, evaluación y sanción de las acciones del gobierno.

En los sistemas parlamentarios se da por medio de la concesión o retiro de la confianza al jefe de gobierno o al consejo de ministros. En los sistemas presidencialistas, los mecanismos de control pueden ser jurídicos, políticos, de fiscalización, presupuestales, electorales o jurisdiccionales. La única fuente de atribuciones para el ejercicio del control parlamentario es la constitución y la normatividad de los trabajos legislativos.⁴⁹

En la Constitución mexicana de 1917 los instrumentos de control parlamentario son más bien escasos y, en la práctica, casi no se han utilizado, con la excepción –todavía precaria e incierta– de los últimos años. De todas formas, en el futuro inmediato todo parece indicar que se van a utilizar con mayor frecuencia y con mayor contundencia, sobre todo en vista de la división de los votos que la ciudadanía ha otorgado a los distintos partidos políticos.

Se intentará en lo que sigue identificar los mecanismos que dentro de la Constitución de 1917 se traducen específicamente en un control parlamentario.

- *El procedimiento legislativo.* Una primera forma de control parlamentario, bastante obvia y a la vez muy básica, es el procedimiento legislativo..Particularmente en el caso de México este tipo de procedimiento supone una forma de control del legislativo sobre el ejecutivo, pues la Constitución de 1917 no permite ningún tipo de “legis-

lación por decreto” de forma que el Ejecutivo no puede legislar, salvo casos extraordinarios y excepcionales previstos en los artículos 29 y 131 de la Constitución. Además, el ejecutivo no puede ni siquiera determinar la agenda de los legisladores, pues no tiene facultades para dar preferencia al estudio de una iniciativa; si las cámaras deciden no estudiar, votar o aprobar una iniciativa el poder ejecutivo no puede hacer nada en términos constitucionales.

- *Controles financieros.* Otra forma de control parlamentario se produce al momento en que el parlamento ejerce el llamado “poder de la bolsa”. En este punto, la facultad más importante que tiene asignada la Cámara de Diputados en forma exclusiva es la que tiene que ver con el llamado “poder de la bolsa”, misma que se concreta en la aprobación anual del Presupuesto de Egresos de la Federación y en la revisión, también de carácter anual, de la cuenta pública. Ambos supuestos se encuentran en la fracción IV del artículo 74 constitucional.

La fracción mencionada establece que la iniciativa de Presupuesto de Egresos corresponde presentarla exclusivamente al Presidente de la República. Dicha presentación se debe hacer a más tardar el 15 de noviembre de cada año, excepto el año en que un nuevo Presidente toma posesión, en cuyo caso ese término puede extenderse hasta el 15 de diciembre. Presentada la iniciativa, el secretario del despacho correspondiente (se entiende que debe ser el secretario de Hacienda y Crédito Público), debe acudir ante la Cámara de Diputados para dar cuenta del proyecto de Presupuesto y de la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación. El plazo que tiene el Poder Legislativo para estudiar y aprobar el presupuesto es crucial para que pueda llevar a cabo un análisis pormenorizado y una deliberación rigurosa acerca del gasto público y de sus correlativas políticas públicas. El estudio del derecho comparado nos demuestra que el plazo para el estudio y la aprobación del proyecto de presupuesto enviado por el Ejecutivo es en México muy breve: 30 días en condiciones normales. Una reforma necesaria a la Constitución en el corto plazo quizá sea la de extender el plazo que tiene la Cámara para estudiar el presupuesto.

A partir de 1997 la aprobación el presupuesto ha tomado una dimensión que antes no tenía. Los diputados se han dado cuenta del enorme poder que significa el momento de aprobarlo y en más de una ocasión han cambiado de forma importante el proyecto original enviado por el Ejecutivo.

49 Nava Gomar, Salvador O., *Manual de Técnica Legislativa*. México, 15 de agosto de 2004

Sin embargo ¿qué pasaría si llegado el 1° de enero de cualquier año el presupuesto no está aprobado? la Constitución no tiene ninguna previsión al respecto, con excepción de lo dispuesto en su artículo 75 que señala: “La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido en el Presupuesto anterior, o en la ley que estableció el empleo”. Tal como se encuentra actualmente la Constitución, en caso de llegar al 1 de enero sin contar con un presupuesto aprobado, se produciría un paro de muy grandes alcances en el funcionamiento de la administración pública nacional.

Para evitar una posible situación de parálisis que pudiera lesionar gravemente a la economía nacional y al propio funcionamiento de la administración pública, quizá resulte conveniente realizar alguna modificación constitucional.

La revisión de la cuenta pública corresponde a la Cámara de Diputados, que se apoya para ello en la entidad de fiscalización superior de la federación prevista en el artículo 79 constitucional. El Presidente de la República debe presentar la cuenta pública dentro de los 10 primeros días del mes de junio del año siguiente al periodo que abarca tal cuenta.

El plazo de presentación del proyecto de presupuesto, de iniciativa de Ley de Ingresos y de la Cuenta Pública anual puede ampliarse cuando medie solicitud para ello por parte del Poder Ejecutivo y dicha solicitud se encuentre suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente; en cualquier caso, debe comparecer el secretario del despacho correspondiente para informar de las razones que motivan la ampliación del plazo.

Para la revisión de la cuenta pública anual, tradicionalmente apoyaba a la Cámara de Diputados la Contaduría Mayor de Hacienda. Dicho órgano fue sustituido por la entidad de fiscalización superior de la federación.

La entidad de fiscalización superior de la federación es un órgano dependiente de la Cámara de Diputados, creado a partir de la reforma constitucional del 30 de julio de 1999. No se trata de un órgano constitucional autónomo, sino más bien de un órgano de relevancia constitucional, en tanto que se encuentran adscrito orgánicamente a uno de los

tres poderes de la Unión, precisamente el Poder Legislativo, en el caso que nos ocupa.

La entidad tiene a su cargo, entre otras funciones, la fiscalización de los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales. También fiscaliza los recursos federales ejercidos por las entidades federativas, los municipios y los particulares.

El titular de la entidad de fiscalización es nombrado por la Cámara de Diputados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes. Dura en su encargo ocho años y puede ser reelecto por una sola vez.

Debe decirse que el sistema de fiscalización legislativa sobre el gasto público ha funcionado de forma muy deficiente en México. En el pasado la capacidad de realizar auditorías por la que entonces se llamaba la Contaduría Mayor de Hacienda era muy reducida. Dicha capacidad apenas abarcaba algunos de los órganos públicos y, dentro de ellos, solamente revisaba algunos programas. En este contexto, es obvio que la fiscalización legislativa ha sido muy débil, lo cual contribuyó de forma importante a acrecentar el poder presidencial, así como a fomentar un esquema de nula transparencia y rendición de cuentas de los funcionarios públicos.

- Control sobre los nombramientos. De acuerdo con la Constitución, compete a las dos Cámaras del Congreso participar en diversos nombramientos de funcionarios públicos, ya sea que los nombren directamente o que se requiera de la ratificación del nombramiento realizado por el Poder Ejecutivo, por ejemplo, el Senado debe ratificar a los embajadores de México, nombrar al presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, elegir de entre una terna presentada por el Presidente a los ministros de la Suprema Corte, etcétera. En este punto, como en el anterior, el control se concreta también sobre casi todos los poderes y órganos públicos. Se controla la selección de los integrantes de dichos poderes u órganos, así como la idoneidad (o eso se supone) de los mismos para el cargo. Para el futuro tal vez debería ponderarse la necesidad de aumentar las posibilidades de control parlamentario en materia de nombramientos, por ejemplo exigiendo la ratificación de todo el gabinete presidencial por al menos una de las cámaras.

- Comparecencias de funcionarios públicos. La Constitución mexicana contempla dos distintos supuestos por lo que respecta a las comparecencias de los funcionarios públicos. Conforme al párrafo primero del artículo 93 los secretarios del despacho deben acudir al Congreso, luego de que estén abiertas las sesiones, para dar cuenta del estado que guardan sus respectivos ramos.

El segundo supuesto se encuentra en el mismo artículo 93, pero en un párrafo segundo. De acuerdo con ese precepto, cualquiera de las cámaras podrá citar a los secretarios de estado, al procurador general de la República, a los jefes de los departamentos administrativos, a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, con objeto de que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

Quizá sea la figura de las comparecencias la que ponga más en evidencia el carácter no siempre ni necesariamente sancionador del control parlamentario. ¿Qué sucede luego de una comparecencia de un funcionario público? ¿y si los diputados o los senadores consideran reprobatoria tal comparecencia? En términos estrictamente jurídicos no sucede nada, pero el secretario o funcionario público que no tenga un buen desempeño en su comparecencia seguramente recibirá una exhibición pública negativa a través de los medios y, con ello, indirectamente dañará la imagen del gobierno en su conjunto y del presidente de la República en particular.

- Comisiones de investigación. Las comisiones de investigación están previstas en el párrafo tercero del artículo 93 constitucional a partir del texto que resultó de la llamada reforma política de 1977. De acuerdo con ese párrafo, una cuarta parte de los diputados o la mitad de los senadores podrán solicitar que se integre una comisión de investigación para conocer del funcionamiento de los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de la investigación se comunicarán al Poder Ejecutivo.

De la regulación constitucional resaltan varias cuestiones que ameritan un comentario. En primer término, al menos por lo que respecta al caso de la Cámara de Diputados, las comisiones de investigación son instrumentos que están en manos de la o las minorías parlamentarias. Esto es importante porque, como ya se ha mencionado párrafos arriba, el prin-

cipal protagonista del control parlamentario es siempre la oposición y, concretamente, las minorías parlamentarias.

Una segunda cuestión que llama la atención es el hecho de que el propio texto constitucional limite el objeto posible de investigación por parte de las comisiones: se excluye a la administración pública centralizada, al Poder Judicial federal, a los órganos constitucionales autónomos, a las personas jurídicas oficiales creadas bajo regímenes no enunciados en el mismo artículo 93, a los particulares que reciben subsidios o tienen a su cargo licencias o concesiones para llevar a cabo servicios públicos, o incluso a las entidades federativas o a los municipios si ejercen recursos.

Finalmente, vale la pena subrayar la consecuencia que puede llegar a tener el resultado de la correspondiente investigación: la comunicación al Ejecutivo. Ya hemos apuntado que el control parlamentario, en tanto especie del control político, no tiene por objeto siempre ni necesariamente el establecer una sanción, pero los términos de la última parte del párrafo tercero del artículo 93 quizá anulan totalmente la posibilidad de cualquier resultado material tangible para esa forma de control. Tal vez, aparte de la simple comunicación, las comisiones de investigación podrían tomar otras medidas –sancionatorias o no- para prevenir o terminar con alguna posible irregularidad que hubieran encontrado.

3. El alcance de las tareas legislativas de los Congresos locales

La coexistencia de un sistema de partido hegemónico y el liderazgo de la institución presidencial sobre el partido gobernante –lógica que se reprodujo en los estados de la República– anuló la división de poderes prevista en los marcos constitucionales.

En el transcurso de las últimas dos décadas, a través de un proceso gradual de mayor competitividad electoral y pluralidad partidaria, que ha ocurrido en gran parte de los estados y a nivel federal, se ha modificado el accionar de los poderes legislativos. Sin embargo, todavía no está claro en qué medida este proceso de cambio político se ha traducido en mayores capacidades de las legislaturas para ejercer su función de contrapeso de forma más efectiva sobre la rama ejecutiva.

El incremento de la competencia partidaria y del pluralismo legislativo han promovido legislaturas más capaces de contrapesar y vigilar los abusos del Ejecutivo y a su vez han fortalecido la función de fiscalización y rendición de cuentas de los congresos. Asimismo, se ha argumentado que bajo gobiernos divididos, se evidencia un mayor interés de los legisladores por fiscalizar el gasto público, así como un ejercicio más activo de las facultades congresionales en materia presupuestal.

Es necesario distinguir entre gobierno unificado, dividido y sin mayoría. En el marco de regímenes presidenciales a las situaciones en las que los ejecutivos no cuentan con el apoyo mayoritario de su partido en la asamblea, se les denomina comúnmente gobierno dividido.

Sin embargo, esta conceptualización no permite distinguir distintas situaciones cuando el partido del Ejecutivo no dispone de mayoría en la asamblea legislativa. Así, en este trabajo se entiende por gobierno unificado a la situación en que el partido del Ejecutivo tiene al menos mayoría absoluta (50% +1) de asientos legislativos.

Todos los casos que caen en la situación opuesta, se denominan gobiernos no unificados. Dentro de esta categoría, pueden distinguirse dos modalidades: 1) gobierno dividido, situación en que el titular del Ejecutivo enfrenta una mayoría opositora de un solo partido, es decir, cuando el Poder Ejecutivo pertenece a un partido y la mayoría legislativa a otro; 2) gobierno sin mayoría, situación en que ningún partido tiene por sí solo mayoría absoluta de asientos legislativos.

Los congresos estatales han adquirido mayor autonomía y han comenzado a fungir como instituciones de contrapeso a los gobernadores. Segundo, las viejas reglas de control unipartidario de los legislativos estatales dan paso a diseños pluripartidistas para la integración y asignación de los órganos directivos, de gobierno y de las comisiones.

La hegemonía unipartidaria y la enorme autoridad legal y política del presidente de la República (reproducida a nivel estatal en los gobernadores), hicieron inoperantes las facultades institucionales de las asambleas legislativas del país. Una vez que se resquebrajó la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI), a nivel federal y estatal, los poderes legislativos adquirieron mayor autonomía y desempeñaron un papel más protagónico en la toma de decisiones políticas. En efecto, en

las elecciones legislativas de 1997, después de casi 70 años de control interrumpido de ambas cámaras del Congreso de la Unión, el PRI no logró mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, lo que generó un formato de gobierno sin mayoría.¹ A partir de esa situación, se ha producido un mayor equilibrio en las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo.

A raíz del surgimiento de gobiernos no unificados, las legislaturas adquieren autonomía e importancia que antes no tenían, cuestión que se verificaría años después a nivel federal. Allí donde se han presentado situaciones en las que los partidos de los gobernadores no disponen de mayoría legislativa, los congresos se convierten en actores relevantes en la toma de decisiones y se verifica una mayor división de poderes.

Asimismo, los congresos estatales han tenido que transformar su estructura interna como respuesta a las nuevas situaciones de pluralidad partidaria. En efecto, el esquema unipartidario de las legislaturas no sólo canceló la división de poderes —debido a la falta de independencia de los legisladores priistas en relación con los ejecutivos estatales—, sino también implicó el control monopartidista de los cuerpos legislativos, desde los órganos de gobierno, pasando por las estructuras administrativas, hasta las comisiones legislativas. En legislaturas estatales en las cuales ningún partido ha tenido mayoría en el Congreso, se verifica una asignación e integración pluripartidista de los órganos directivos, de gobierno y de las comisiones, cuestión que ha venido a impulsar la autonomía de los legislativos para desempeñar sus funciones y atribuciones constitucionales.

En síntesis, el surgimiento de gobiernos no unificados ha provocado dos principales cambios en las legislaturas locales. En primer lugar, los congresos estatales han adquirido mayor autonomía y han comenzado a fungir como instituciones de contrapeso a los gobernadores a consecuencia de la no coincidencia de mayorías en el Ejecutivo y Legislativo. En estas circunstancias, se rompe la vieja inercia de subordinación del Legislativo hacia el Ejecutivo y se activa la división de poderes que estipulan los marcos constitucionales. En segundo lugar, las legislaturas experimentan un cambio institucional interno como respuesta a las situaciones de creciente pluralidad partidaria. Las viejas reglas de control unipartidario de los legislativos estatales dan paso a diseños pluripartidistas para la integración y asignación de los órganos directivos, de gobierno y de las comisiones.

4. Representación Parlamentaria de los Congresos Estatales

En nuestro país se cuenta con 1,146 diputados locales entre las 31 legislaturas estatales y la Asamblea del Distrito Federal.

Entre 1974 y 1977, 16 estados crearon la figura de “diputados de partido” siendo los primeros Sinaloa y el Estado de México. Sin embargo, desde la reforma política de 1977 fue que se implantó obligatoriamente en los estados la figura de la representación proporcional, en los congresos locales, con ello se ha fortalecido la pluralidad; 34 años después y en este momento, son 696 los diputados locales de mayoría relativa y 446 de representación proporcional.

Los estados con más diputados locales (en qué año o legislatura?) son el Estado de México (75) y Veracruz (50). Los que menos, el estado de Baja California Sur (21) y Baja California, Yucatán y Colima (25). La Asamblea Legislativa de Representantes del Distrito Federal está integrada por 46 legisladores: 40 distritos de mayoría y 26 de representación proporcional.

Por partido político, el PRI tiene 504 legisladores locales, el PAN 294 y el PRD 162. El partido Nueva Alianza, con 61, tiene más diputados locales que el Verde Ecologista con 47, el Partido del Trabajo 33, Convergencia 24 y otros, básicamente partidos políticos estatales, 17.

El PRI tiene mayoría en 23 de los 32 congresos locales, el PAN en 5 y el PRD en 4, sobresaliendo la asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Del total de legisladores, el 82% son hombres y el 18% mujeres.

La Constitución de la República menciona en varias ocasiones a las legislaturas locales para señalar sus diferentes facultades, y ratificar su responsabilidad de ser garantes y corresponsables de la marcha del orden constitucional nacional. Todo ello en sus respectivas jurisdicciones en relación a la función de control con el resto de los poderes estatales, y en su obligación constitucional a la hora de ejercer sus facultades por ejemplo, como integrantes del Constituyente Permanente, para aprobar por la mayoría de las legislaturas de los estados las reformas o adiciones a la carta magna realizadas por el Congreso de la Unión (Art. 135).

En lo relativo a la cultura y los derechos de los pueblos indígenas, el artículo 2 apartado B fracción IX de la Constitución en lo relativo a los

planes estatales y municipales de desarrollo se señala: “las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos en el ámbito de sus respectivas competencias establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas”.

También le compete a las legislaturas de los estados “el derecho de iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión (Art. 71 fr.III).

Se señala aparte a los diputados locales como sujetos de responsabilidad política, penal y administrativa (Art.108) y a las legislaturas con facultades para establecer leyes de responsabilidades (Art.109) y como sujetos de juicio político por: “violaciones graves a la Constitución Federal o el manejo indebido de fondos y recursos federales” (Art.110) y para la declaración de procedencia en caso de ser señalado el diputado local como culpable de delitos (art.111).

Lo que viene a confirmar que el diputado local como cualquier ciudadano es sujeto de derechos, obligaciones y responsabilidades ante la ley y que el llamado “fuero” o inmunidad de la que se presume gozar sólo garantiza al legislador la libertad de opinar y expresar ideas o puntos de vista en el ejercicio del cargo sin el riesgo de ser sancionado por ello.

En el artículo 116, fracción II, se señalan las bases de elección y organización del Poder Legislativo de los estados, tales como el número de legisladores por estado, dependiendo del número de habitantes, la prohibición de la reelección inmediata de legisladores locales, la ratificación de los principios de mayoría relativa y representación proporcional para la elección de los legisladores, y sobre la obligación de que las legislaturas de los estados cuenten con entidades estatales de fiscalización para fortalecer su capacidad de control, entre otras.

El modelo de división de poderes adoptado por los estados de la República para su organización política, guarda similitud con la estructura federal y en su respectiva dimensión ejercen como tales el Poder Ejecutivo y el 116 lo ratifica cuando establece: “el poder público de los estados se dividirá para su ejercicio en ejecutivo, legislativo y judicial y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo”.

El legislador local en una entidad puede influir en lo político y en el diseño de la estructura constitucional de una entidad, dependiendo de cada caso en particular y de la realidad que se analice.

La disposición que impide la reelección legislativa consecutiva influye en la falta de experiencia parlamentaria de una alta proporción de los legisladores locales y federales. Con esta limitación institucional, los congresistas se ven obligados a buscar alternativas políticas fuera de los cuerpos legislativos al finalizar su periodo. Debido a que en México los cargos de elección tienen una tasa de rotación de 100%, los de carácter ejecutivo (presidencias municipales, gubernaturas, presidencia de la república) y los legislativos (diputaciones locales, federales y senadurías), se estimula la “ambición progresiva”, es decir, la aspiración a un cargo más alto del que se ocupa (conforme a la Constitución, las gubernaturas [artículo. 116] y la presidencia de la República [artículo 83] pueden ser ocupadas una sola vez por la misma persona; los presidentes municipales no pueden ser reelectos para el periodo inmediato (artículo 115).

Los datos disponibles sobre la experiencia legislativa de los diputados locales y federales, si bien muestran pautas de movilidad ascendente y descendente, indican que un mayor porcentaje de legisladores locales ingresan al Poder Legislativo federal que a la inversa. De esta manera, los diputados locales muestran un perfil de más baja experiencia, ya que por lo general su trayectoria política se circunscribe al desempeño de cargos públicos estatales y municipales. Así, una de las debilidades más notorias de nuestros poderes legislativos es la escasa experiencia de sus miembros, y esto es más grave aún en las legislaturas locales.

Ahora bien, es preciso anotar que la sola eliminación de la regla que impide la reelección consecutiva no genera automáticamente experiencia y carreras legislativas, ya que no todos los que ocupan un cargo legislativo desean reelegirse y de aquellos que compiten por ella no todos la consiguen. La instauración de la reelección legislativa inmediata debe concebirse como una medida que abra la posibilidad de generar carreras legislativas, no obstante, por sí sola no las genera. Al respecto, adicionalmente, influyen otras disposiciones del marco electoral y partidista, como son las normas de financiamiento de campañas y los procesos partidistas de nominación de candidatos, entre otras. Respecto al vínculo entre las normas de financiamiento de campañas y las posibilidades de los candidatos de reelegirse, Marco Morales⁵⁰ señala: “Dado que el financiamiento es el principal determinante del éxito en la campaña, quien logre controlar el dinero, controla la lealtad del candidato

en funciones. Si el partido controla el financiamiento para la campaña, podrá controlar al candidato que desea reelegirse. Si el propio candidato controla su financiamiento, es más probable que responda a intereses distintos a los del partido que lo postula”.

Esto implica que si se aprueba la reelección parlamentaria inmediata en nuestro país, sin modificar la ley electoral con relación al financiamiento de campañas, se estaría generando una reforma que fortalecería sustancialmente el papel de los partidos políticos, pero que haría muy poco para incentivar que los legisladores respondiesen a intereses distintos a los del partido que los postulan. En síntesis, el que los legisladores puedan reelegirse, depende primero de que la ley lo permita; no obstante, hay otros filtros y condiciones institucionales que intervienen en las posibilidades de los legisladores de hacer carrera en los cuerpos legislativos.

El diseño de los congresos locales ha sido escasamente estudiado y, en particular, se sabe muy poco de las estructuras técnicas de apoyo parlamentario a disposición de las legislaturas estatales.

Veamos algunas tendencias generales y algunos rasgos que caracterizan a las estructuras de asesoría en los congresos locales, tomando como referencia el trabajo de Nava Gomar.⁵¹ A partir del análisis del marco legal, destaca que no todos los congresos cuentan con estas áreas. Los datos son los siguientes: sólo 17 congresos cuentan con Instituto de Investigaciones Legislativas o área dedicada a la investigación parlamentaria; 24 cámaras locales disponen de biblioteca; 21 estados prevén en sus leyes orgánicas sistemas de información; 20 legislaturas contemplan en sus leyes orgánicas sistemas de archivo; en 9 estados se detectó regulación expresa sobre secretarías técnicas de comisiones, en 9 opera en la práctica esta figura y 8 cuentan con otra forma de servicio a las comisiones, lo que da un total de 26 estados con secretarías técnicas u otra forma de servicio a comisiones. Por sí solas, estas cifras pintan un paisaje preocupante.

No todos los congresos cuentan con áreas básicas para el apoyo de las actividades parlamentarias, sin embargo, lo más desalentador es que donde se contemplan los órganos de asesoría exhiben diversas limitaciones, como insuficiencia de recursos económicos y personal, diseño

51 Morales, Marco A., “¿Reelección Legislativa?”, en *Milenio Diario*. México, 17 de noviembre, p.21.

inadecuado para servir realmente como órganos técnicos de apoyo al trabajo de los diputados y/o las comisiones, así como inestabilidad y perfil inadecuado del personal, derivados de los criterios predominantemente políticos para su acceso y permanencia.

5. Creación de una Asociación Nacional de Congresos Estatales.

Los programas sociales destinados a las entidades federativas enfrentan severos conflictos para su aplicación. Por un lado, son proporcionados por las distintas secretarías de estado; cada secretaría decide la población objetivo que será beneficiada y la cobertura geográfica a la que se destinarán los referidos recursos.

En este sentido, es menester reconsiderar el método de regionalización de nuestro país, con miras a lograr una real definición de las poblaciones que enfrentan diversas características de pobreza, así como a conocer previamente y en su entorno a los beneficiarios de los programas sociales.

Sobre la base de que la propuesta central es la conformación de un organismo autónomo regulado por el Congreso de la Unión, y la reglamentación de la ESyS que ampara la creación del Instituto Nacional del Sector de la Economía Social y Solidaria; la tarea de regionalizar el territorio nacional recaerá en los congresos estatales y regidores.

La tarea legislativa de los congresos locales se determina con base en la concentración poblacional y las dimensiones territoriales, lo cual se deriva en la cantidad de comisiones legislativas y el número de diputados que las conforman, quienes circunscriben su labor al ámbito meramente estatal y municipal.

Las funciones conferidas a los diputados locales, entre otras, son:

1. Expedir, reformar, derogar y abrogar leyes y decretos, en todo lo concerniente al poder público del Estado.
2. Aprobar o rechazar anualmente la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Estado.

51 Nava Gomar S., *Servicios de apoyo parlamentario en los congresos mexicanos*, Universidad Estatal de Nueva York, 2004, pp. 41–75.

3. Aprobar o rechazar anualmente la Ley de Ingresos de los municipios.
4. Fiscalizar el uso de los recursos públicos.
5. Elegir o remover a determinados servidores públicos.
6. Suspender ayuntamientos o declarar su desaparición.
7. Nombrar consejos municipales.
8. Nombrar al gobernador interino o sustituto.
9. Defender su ideología política.
10. Atender las necesidades y problemática de la sociedad y gestionar ante las instancias correspondientes su solución.
11. Las demás que les confiere la Constitución Política General y la Local.

Ampliar la actividad legislativa más allá de los límites estatales es conferirles a los congresos locales facultades de las que hasta ahora carecen y que son indispensables para el buen desempeño de sus responsabilidades, como lo es la coordinación permanente con otros congresos estatales. Al existir dicha coordinación, podrá facilitarse la tarea de regionalizar el territorio nacional, identificando las zonas que verdaderamente carecen de mínimos de bienestar.

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía diseñó un sistema para ubicar las regiones socioeconómicas de México en una "...versión que constituye la actualización y mejora de niveles de bienestar en México. Este producto ofrece un resumen comparativo de las entidades federativas, los municipios y las áreas geoestadísticas básicas, que sintetiza en siete estratos distintos, información captada por el XII Censo General de Población y Vivienda 2000, relacionada con aspectos de bienestar, tales como educación, empleo, ocupación, vivienda y salud".

Además de las funciones arriba señaladas, los diputados locales desarrollan sus actividades en permanente contacto con la población, por lo cual tienen sobrada autoridad para identificar las carencias y necesidades de la población en sus estados, y pueden elaborar un mapa de registro del número de personas que viven en pobreza en nuestro país.

Lo anterior, porque en sentido estricto nadie puede hoy dar una cifra acertada sobre el número de personas que viven en pobreza en México y en dónde se localizan. Es así porque, a pesar de que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) ha presentado una nueva y más completa medición de la pobreza, los datos con que contamos provienen de 2008, pero los efectos de la crisis de 2009, el impacto de la inflación, el incremento de precios en el 2010

y los experimentados en el presente año, con toda seguridad agudizaron sus efectos en las personas más vulnerables del país.

Una labor de los congresos locales agrupados en una entidad nacional y participando en coordinaciones regionales, aportará conocimiento inmediato del número de pobres en todo el país, su localización, la identificación de necesidades específicas y, lo más importante, llevarán hasta esas localidades los recursos económicos de los programas federales, haciendo cumplir su propósito fundamental de abatir la pobreza en todo el territorio nacional.

En tal virtud, se sugiere la constitución de la Asociación Mexicana de Congresos Estatales al amparo de las legislaciones que en materia de asociaciones disponga la federación y los gobiernos estatales, particularmente el Código Civil, en su título decimoprimer: De las Asociaciones y de las Sociedades.

6. Programas sociales: inadecuada coordinación interinstitucional

El correcto funcionamiento de los programas sociales analizados reside, en buena medida, en la coordinación entre las diferentes dependencias y órdenes de gobierno. En el programa Oportunidades existe una coordinación estatal, que realiza gran parte de la operación del mismo. De igual modo, las reglas de operación contemplan la designación de la figura del enlace municipal, estableciendo el apartidismo como criterio de selección, así como la obligatoriedad de que sea nombrado por acuerdo de cabildo. Sin embargo, aun cuando este criterio de designación está en la normatividad del programa, no es una obligación vinculante para los municipios por tratarse de un funcionario perteneciente a un orden de gobierno constitucionalmente autónomo. Este personal pareciera constituir el eslabón más vulnerable del programa, dada la posible existencia de un compromiso con las autoridades que lo nombran.

En el programa Tu Casa, las reglas de operación establecen la obligatoriedad de la firma de acuerdos de coordinación que especifican la participación de las dependencias y órdenes de gobierno involucrados. No obstante, al intervenir diversas dependencias y autoridades en los tres órdenes de gobierno, y no dejar claramente establecidas las responsabilidades de cada uno de los actores, se generan márgenes de discrecionalidad para la manipulación. Por ello, es conveniente contar con

reglas de operación más simples que permitan al beneficiario conocer las competencias de cada uno, las instancias involucradas e identificar, en su caso, las anomalías para poder realizar una denuncia.

La coordinación institucional en el caso del IMSS-Oportunidades se efectúa entre las oficinas centrales y sus delegaciones por ser un programa centralizado que opera en 17 estados de la República, excluyendo a 15 entidades, trasladando al Poder Ejecutivo la facultad única de definir la verificación y control de la operación del mismo a partir de criterios claramente definidos.

En el Seguro Popular el padrón de beneficiarios es el componente más vulnerable del programa. La falta de mecanismos de coordinación definidos entre la Secretaría de la Función Pública y los órganos internos de control estatales no contribuyen a transparentar el padrón. Además, los recursos enviados a los estados difícilmente pueden ser auditados por la federación, lo que resulta insuficiente para garantizar la rendición de cuentas y acceso a la información. Lo anterior lleva a señalar la necesidad de realizar una revisión de los acuerdos de colaboración con los estados, a fin de establecer mecanismos puntuales para la transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía, introduciendo criterios de fiscalización por parte de las autoridades federales en coordinación con el órgano interno de control estatal.

Por su parte, tanto Procampo como el programa de Apoyos Directos a la Comercialización son operados a través de Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (Aserca), de las delegaciones federales de la Sagarpa y de los distritos de desarrollo rural, en coordinación con los gobiernos de los estados. Su operación es relativamente sencilla, aunque se ha detectado que la confluencia de instancias provoca retrasos en la entrega de beneficios. Aserca es la entidad responsable de integrar los expedientes, recibir las solicitudes de inscripción y entregar los apoyos, así como de efectuar las verificaciones documentales y físicas. Este sistema constituye un área programática protegida, que minimiza el riesgo de injerencia política por parte de actores ajenos al programa.

La responsabilidad de establecer la normatividad del programa de Apoyos Directos a la Comercialización es otra de las competencias de Aserca, la cual le otorga la facultad de interpretar técnica y administrativamente las disposiciones establecidas en las reglas de operación, subprogramas y esquemas de apoyo, salvo aquellas expresamente reservadas a otras autoridades del sector. De allí que sea conveniente que se

den a conocer estos casos reservados a las autoridades del sector que participan del programa así como a los beneficiarios.

En las reglas de operación del Pibai (Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas), se señala que la unidad de coordinación y enlace elaborará un índice de asignación presupuestal a partir de los rezagos en materia de infraestructura básica en las localidades indígenas. Este índice constituye la base sobre la cual se distribuyen los recursos. De acuerdo a la información proporcionada por los operadores del programa, se cuenta con una fórmula para la asignación de recursos a los estados. No obstante, dicha fórmula no se encuentra en las reglas de operación del programa, lo cual le resta transparencia al proceso de asignación.

En dichas reglas se establece, además, que se promoverá la participación y aportación de los tres órdenes de gobierno, instituciones sociales y privadas, así como de los participantes, sin que esta última figura esté claramente definida. Esta imprecisión muestra una falta de especificidad de la normatividad, al tiempo que oscurece la responsabilidad y alcances de las partes. A su vez, en los casos en los que participen instituciones sociales o privadas, se sugiere poner especial énfasis en los mecanismos de vigilancia y control institucional, a fin de que no se realice difusión proselitista de las obras.

Finalmente, se observa que en la coordinación interinstitucional para el caso de los programas de apoyo a la infraestructura básica y habitacional es compleja o no define en algunos casos claramente las responsabilidades de cada orden de gobierno o entidad involucrada, lo que puede generar confusión a la población. Por su parte, los programas de desarrollo rural operados a través de las delegaciones o distritos de desarrollo presentan áreas de vulnerabilidad por los espacios de discrecionalidad con que cuentan los eslabones de contacto con los beneficiarios.

La coordinación interinstitucional se vería fortalecida si se toman medidas encaminadas a establecer criterios más rigurosos de imparcialidad y apartidismo en la selección del personal de contacto, como lo son innumerables delegaciones federales de las secretarías de Estado. Lo anterior consolidaría su actuación y, por tanto, la de las instancias ejecutoras.

Además, es necesaria la revisión de los acuerdos de colaboración con los estados y municipios a fin de ampliar la competencia y cooperación entre autoridades federales, estatales y municipales en el control y vigilancia de los programas. Por último, es fundamental transparentar las fórmulas de asignación presupuestal para evitar sesgos de tipo partidista en dicho proceso.

7. Creación de una Asociación Nacional de Congresos Estatales

Los programas sociales destinados a las entidades federativas enfrentan severos conflictos para su aplicación. Por un lado, son proporcionados por las distintas secretarías de estado; cada secretaría decide la población objetivo que será beneficiada y la cobertura geográfica a la que se destinarán los referidos recursos.

En este sentido, es menester reconsiderar el método de regionalización de nuestro país, con miras a lograr una real definición de las poblaciones que enfrentan diversas características de pobreza, así como a conocer previamente y en su entorno a los beneficiarios de los programas sociales.

Sobre la base de que la propuesta central es la conformación de un organismo autónomo regulado por el Congreso de la Unión, y la reglamentación de la ESyS que ampara la creación del Instituto Nacional del Sector de la Economía Social y Solidaria; la tarea de regionalizar el territorio nacional recaerá en los congresos estatales y regidores.

La tarea legislativa de los congresos locales se determina con base en la concentración poblacional y las dimensiones territoriales. Lo cual se deriva en la cantidad de Comisiones Legislativas y el número de Diputados que las conforman, quienes circunscriben su labor al ámbito meramente estatal y municipal.

Las funciones conferidas a los Diputados locales, entre otras, son:

12. Expedir, reformar, derogar y abrogar leyes y decretos, en todo lo concerniente al Poder Público del Estado.
13. Aprobar o rechazar anualmente la Ley de ingresos y el presupuesto de egresos del Estado.

14. Aprobar o rechazar anualmente la Ley de ingresos de los Municipios.
15. Fiscalizar el uso de los recursos públicos.
16. Elegir o remover a determinados servidores públicos.
17. Suspender Ayuntamientos o declarar su desaparición.
18. Nombrar Consejos Municipales.
19. Nombrar al Gobernador interino o sustituto.
20. Defender su ideología política, y.
21. Atender las necesidades y problemática de la sociedad y gestionar ante las instancias correspondientes su solución.
22. Las demás que les confiere la Constitución Política General y la Local

Ampliar la actividad legislativa más allá de los límites estatales es conferirles a los Congresos Locales facultades que hasta ahora carecen y que son indispensables para el buen desempeño de sus responsabilidades, como lo es la coordinación permanente con otros congresos estatales. Al existir dicha coordinación, podrá facilitarse la tarea de regionalizar el territorio nacional, identificando las zonas que verdaderamente carecen de mínimos de bienestar.

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía diseñó un sistema para ubicar las regiones socioeconómicas de México en una "...versión que constituye la actualización y mejora de "Niveles de bienestar en México. Este producto ofrece un resumen comparativo de las entidades federativas, los municipios y las áreas geoestadísticas básicas, que sintetiza en siete estratos distintos, información captada por el XII Censo General de Población y Vivienda 2000, relacionada con aspectos de bienestar, tales como educación, empleo, ocupación, vivienda y salud".

Además de las funciones arriba señaladas, los Diputados locales desarrollan sus actividades en permanente contacto con la población, por lo cual tienen sobrada autoridad para identificar las carencias y necesidades de la población en sus estados, y pueden elaborar un mapa de registro del número de personas que viven en pobreza en nuestro país.

Lo anterior, porque en sentido estricto nadie puede hoy dar una cifra acertada sobre el número de personas que viven en pobreza en México y en dónde se localizan. Así es porque, a pesar de que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) ha presentado una nueva y más completa medición de la pobreza, los datos con que contamos provienen de 2008, pero los efectos de la crisis de 2009, el impacto de la inflación, el incremento de precios en el 2010

y los experimentados en el presente año, con toda seguridad agudizaron sus efectos en las personas más vulnerables del país.

Una labor de los Congresos locales agrupados en una entidad nacional y participando en coordinaciones regionales, aportará conocimiento inmediato del número de pobres en todo el país, su localización, la identificación de necesidades específicas y, lo más importante, llevarán hasta esas localidades los recursos económicos de los programas federales, haciendo cumplir su propósito fundamental de abatir la pobreza en todo el territorio nacional.

En tal virtud, se sugiere la constitución de la Asociación Mexicana de Congresos Estatales, al amparo de las legislaciones que en materia de asociaciones disponga la federación y los gobiernos estatales, particularmente el Código Civil, en su título decimoprimer: De las Asociaciones y de las Sociedades.

1. Ley General de la Economía Social y Solidaria, Reglamentaria del séptimo párrafo del Artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El pasado 26 de abril de 2011, el Senado de la República aprobó la Ley General de la Economía Social y Solidaria, misma que establece la obligación del gobierno federal de fomentar e impulsar al sector social de la economía.

Al amparo de dicha Ley serán creados los siguientes organismos: el Instituto Nacional de la Economía Social, el Congreso Nacional de los organismos del sector social de la economía y el Consejo Nacional de los Organismos del Sector Social de la Economía.

El sector social de la economía del país está integrado por ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas y empresas mayoritaria o exclusivamente de trabajadores.

En el documento, que ya ha sido turnado a la Cámara de Diputados, se incluye toda forma de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

El Instituto de la Economía Social será un organismo desconcentrado adscrito a la Secretaría de Economía (SE), con autonomía técnica, operativa y de gestión, y definirá e instrumentará políticas públicas de fomento al sector social de la economía.

Asimismo, contará con recursos asignados a través de la SE en el presupuesto de egresos federal, así como subsidios, donaciones y legados que otorguen personas físicas o morales, públicas o privadas, nacionales o extranjeras.

El titular del Instituto será designado y removido libremente por el Ejecutivo federal, contará con seis consejeros electos por el Congreso Nacional, y seis más designados por el Presidente, a propuesta de la Secretaría de Economía.

Asimismo, se establecen el Fondo de Fomento a la Economía Social y el Registro Nacional de los Organismos del Sector Social de la Economía.

El párrafo séptimo del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que la ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

Esto es lo que conforma el sector social de la economía, que está integrado por el sector social del campo, las empresas y organismos cooperativos o de propiedad de los trabajadores. Por ello, es tarea importante de ésta LXI Legislatura revisar los ordenamientos que regulan la economía social y solidaria para impulsar el desarrollo de las entidades y organismos que la conforman con transparencia en el manejo de los recursos.

La significación social de esta economía, con sus formas de trabajo y su organización, va más allá del peso específico que tienen en el producto nacional y en la generación de valores, mantienen parte de nuestra identidad, muestran mayor capacidad de respuesta ante los problemas contemporáneos y se caracterizan por atender las necesidades básicas antes que por un determinado nivel de rentabilidad.

En nuestra legislación se ha enfatizado solamente la aplicación de las leyes y reglamentos que definen el papel y las funciones del sector privado y del sector público, y parcialmente se han producido elementos normativos para el sector social, teniendo una larga historia de derecho social, que suma las proclamas de diversos luchadores de distintos periodos, y un gran momento con la promulgación de la vieja Ley de Reforma Agraria, que contiene importantes aspectos que definen el uso o aprovechamiento de la tierra, que precisan el carácter de la propiedad, y que sancionan formas de organización.

Este sector social, que agrupa hoy día a millones de mexicanos, en todo género de empresas, fondos, cooperativas, ejidos, comunidades, uniones, cajas de ahorro, asociaciones de usuarios y tenedores paritarios de acciones, tendrá con esta Ley un nuevo redimensionamiento y actualización.

Se propone crear un registro nacional del sector de la economía social y solidaria que estará a cargo del Instituto Nacional del Sector de la Economía Social y Solidaria y tendrá como funciones llevar un registro de las entidades del sector y sus actividades y elaborar las estadísticas referentes al sector.

Finalmente, en esta iniciativa de ley se establece que corresponde a la Secretaría de Economía la conducción del proceso, pues está destinada a fortalecer la estrategia de crecimiento y desarrollo, en la que el estado mexicano habrá de realizar singulares esfuerzos de coordinación, concertación y fomento.

2. Padrón único de beneficiarios de Programas sociales federales

La Secretaría de Desarrollo Social determinó que el Padrón de Beneficiarios de Programas de Desarrollo Social “es una base de datos que concentra la información de todos los padrones de beneficiarios de los programas de desarrollo social”. Esta contundente definición ha quedado como letra muerta debido a que la legislación de algunos Estados impide la difusión del padrón de beneficiarios de dichos programas, y en consecuencia no se tiene un padrón único de beneficiarios de programas sociales.

Desde enero del 2006, año en que se expide el Decreto por el que se crea el Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales, el gobierno federal y el poder legislativo han impulsado medidas tendientes a la elaboración de un padrón único de beneficiarios de programas sociales.

Estos esfuerzos han enfrentado dificultades en los ámbitos político y administrativo. Político, desde el punto de vista que los gobiernos estatales prefieren mantener opacidad en el destino de los recursos económicos y sustentan esta inmovilidad en algunas legislaciones estatales que impide difundir la lista de beneficiarios sin el consentimiento de los mismos. Administrativamente no prosperan las intenciones de su elaboración, debido a la falta de coordinación entre las autoridades federal y estatal encargadas de los programas.

El intento más relevante encaminado a la elaboración de un padrón único fue durante la reunión de la Mesa Directiva del Senado de la

República en diciembre del 2009, cuando concluyó en comisiones las reformas a la Ley de Desarrollo Social, con la que se establecen nuevas normas para operar los programas gubernamentales y evitar su uso político y electoral. Sin embargo, no hubo acuerdo para contar con un padrón nacional único y así se permitirá que los gobernadores y alcaldes sigan operando sus programas.

El dictamen, registrado por la Mesa Directiva, prevé que sólo mediante convenio los gobiernos federales, estatales y municipales puedan compartir información con otros niveles y se obliga a que cualquier publicidad de esos programas se identifique con el escudo nacional y el de las entidades, si así se conviene.

También se prevé la bancarización de los recursos para evitar la intermediación de funcionarios de todos los niveles, es decir, que ya no podrán llegar estos a entregar directamente los apoyos.

Se faculta al Coneval para emitir recomendaciones y se refuerzan las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para fiscalizar los recursos entregados a los estados.

En cuanto a las delegaciones federales, la reforma integra candados para regular que esos cargos no sean ocupados por militantes ni dirigentes de partido que hayan desempeñado esas funciones durante los últimos 4 años, además de que deberán demostrar tener conocimiento en el tema.

De acuerdo con el dictamen elaborado por la comisión, no se aprobó la creación de un padrón nacional, sino una Base de Datos de Desarrollo Social para “asegurar una mayor transparencia, fortalecer la coordinación y el intercambio de información” de los programas que aplicarán la Federación, estados y municipios.

Se destacó la creación de las Bases de Datos de Desarrollo Social, que contendrán la información georeferenciada de los beneficiarios de los programas sociales federales, estatales y municipales, las prestaciones sociales, el presupuesto por proyecto y las reglas de operación, cuando sea el caso.

Dichas bases estarán reguladas mediante una adición al artículo 27 de la ley y toda la información de la bases de datos se procesará en plataformas tecnológicas compatibles, “lo cual facilitará su integración, consulta y el intercambio de información”.

Se podrán celebrar convenios entre los distintos órdenes de gobierno, a fin de transparentar la información y propiciar mayor coordinación en los programas y acciones de desarrollo social.

Se incluyó un nuevo artículo 27 bis para prohibir la utilización de la información o documentación de las bases de datos y de los padrones de beneficiarios, con fines de promoción de un servidor público o de un partido, “y en general para fines electorales, comerciales o de cualquier índole distinta a su objeto”.

Por lo anterior, se reitera la necesidad de elaborar un padrón único de beneficiarios de los programas sociales federales, procediendo a modificar la legislación relacionada con dicho padrón y los programas respectivos, tales como:

1. Ley General de Desarrollo Social (DOF: 20/01/2004)
2. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública
3. Gubernamental y sus reformas (DOF: 06/06/2006, última reforma 6/VI/2006)
4. Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social (DOF: 18/01/2006)
5. Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social y sus reformas (DOF: 19/07/2004, última reforma 11/VII/2006)
6. Decreto por el que se crea el Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales. (D.O.F. 12/I/2006)
7. Acuerdo mediante el cual se da a conocer el Manual de Operación del Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales. (D.O.F. 20-III-2006).
8. Manual de Organización General de la Secretaría de Desarrollo Social (DOF: 24/06/2005)
9. Manual de Organización Específico de la Dirección General de Geoestadística y Padrones de Beneficiarios (Publicado en la Normateca Interna de la Secretaría de Desarrollo Social)
10. Presupuesto de Egresos de la Federación 2012

Otro esfuerzo reciente en esta materia fue en el mes de noviembre del 2010, cuando la bancada del PAN en el Senado promovió una iniciativa para crear un padrón nacional de beneficiarios de los programas sociales que obligue a los gobernadores a transparentar los nombres de quienes reciben estos beneficios en los estados y admita en términos publicitarios que en esos programas hay dinero de la federación.

Se señaló que los legisladores tienen cuatro retos para fortalecer la entrega de programas sociales y sacar adelante a los sectores vulnerables: transparentar la procedencia, destino y uso adecuado del gasto social; garantizar que los recursos lleguen a quienes más los necesitan; fortalecer los programas sociales que coadyuven a generar ingresos para los mexicanos más pobres y precisar la normatividad para que los gobiernos estatales y municipales reconozcan en sus promocionales la coparticipación que convienen con la federación.

El objetivo de la iniciativa es fortalecer la transparencia acerca de los recursos que reciben los beneficiarios y los programas sociales por parte de los gobiernos federal, estatal y municipal.

El proyecto incluye candados para evitar el uso electoral de los programas, pues establece que una vez creado el Padrón Nacional de Beneficiarios de Desarrollo Social, éste deberá ser certificado por un auditor externo para que quede blindado técnicamente para un uso electoral.

En la Ley General de Desarrollo Social se puntualizaron los lineamientos y criterios de financiamiento de la política social, de tal manera que los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social se consideran prioritarios y de interés público, por lo que no podrán ser inferiores, en términos reales, a los destinados en el año fiscal anterior y deberán registrar incrementos, por lo menos, en la misma proporción en que esté previsto el crecimiento del Producto Interno Bruto.

3. Organismo autónomo de Administración de los programas sociales federales

Abordar este inciso tiene por objeto proponer la incorporación de los programas sociales a un organismo autónomo, supervisado por el Congreso de la Unión, que disponga de capacidades para depurar los programas existentes, administrar los presupuestos sin intereses clientelares, aplicar los recursos a beneficiarios inscritos en un padrón único, y finalmente facilitar el acceso a los recursos reduciendo al mínimo los requisitos impuestos por las reglas de operación.

Asimismo, se ha mencionado que es el Poder Legislativo el encargado de aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, en virtud de lo

cual resultaría congruente que en materia de programas sociales debiera vigilar el desempeño de tal actividad.

El Presupuesto de Egresos de la Federación indica anualmente el monto de recursos económicos que serán distribuidos a la población a través de programas sociales, tanto asistenciales como productivos. Sin embargo, el diseño y distribución de dichos programas los efectúa el Poder Ejecutivo. Para su entrega, los tres niveles de gobierno han creado unidades burocráticas que elaboran las mismas funciones a nivel federal, estatal y municipal. Ello nos permite asegurar que existe duplicidad no sólo en burocracia, sino también entre programas federales y estatales.

Es por ello que a través de este ensayo se propone liberar al Poder Ejecutivo de la carga burocrática que significa el diseño y administración de programas sociales, y transferir estas actividades a un órgano autónomo emanado del Poder Legislativo.

Constituir un organismo autónomo, emanado y regulado por el Congreso de la Unión, encargado de diseñar, depurar, administrar y dirigir los programas sociales hacia un gran conjunto de beneficiarios inscritos en un padrón único, incidirá positivamente en las tareas encomendadas a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, cuyo impacto esperado será en lo siguiente:

- Reducir el gasto público en áreas administrativas;
- Corregir la duplicidad de programas federales y estatales;
- Evitar la duplicidad en aparatos burocráticos;
- Corregir los problemas derivados de falta de coordinación interinstitucional; y lo más importante,
- El Poder Ejecutivo dispondrá de mayores posibilidades para dedicarse a su tarea fundamental, que es la de gobernar, y particularmente, diseñar una adecuada política social

Partiendo del hecho que los problemas de corrupción y deficientes ejercicios presupuestales, ya históricos en nuestro país, no se solucionan con la sola creación de una instancia de control, lo cierto es que en alguna medida tienden a atenuarlos. Más aún si tomamos en cuenta que su creación tendrá el objetivo de lograr la claridad en la entrega de recursos económicos derivados de los programas sociales federales, el control de la gestión de los funcionarios y la estructuración de un sistema de rendición de cuentas eficaz y confiable; además de constituirse como una entidad con personalidad jurídica y patrimonio propios, con

capacidades técnicas, autonomía y autoridad para controlar, verificar y corregir la gestión del ejercicio de los recursos públicos.

Un factor condenable que en otras circunstancias parecería un obstáculo en el planteamiento de la creación de un organismo autónomo de administración de programas federales, es la dependencia política respecto a la Cámara de Diputados. Pero este factor será favorable en la medida en que existirá un control previo sobre los actos de este organismo, tendrá un claro mecanismo de rendición de cuentas, y deberá rendir informes periódicos de sus resultados.

Con las aseveraciones del presente apartado se pretende corregir el rumbo de la política social, proponiendo exentar al Poder Ejecutivo de la responsabilidad que ha asumido al diseñar programas sociales, administrar los recursos asignados a dichos programas y destinarlos discrecionalmente a beneficiarios desconocidos por la población en general.

Considerar al organismo propuesto como autónomo, implica dotarlo de personalidad jurídica propia, por tanto diferente, a la del sector central, con el cual se vincula a través de las políticas gubernamentales cuya ejecución se le encomienda.

Tener personalidad jurídica también permitirá al Organismo gestión directa, la posibilidad de ejercer sus funciones en forma ágil y el cumplimiento expedito de sus propósitos; significa facultad para ejercer derechos y cumplir obligaciones e incluye el contar con patrimonio y régimen jurídico propios.

Como Organismo Autónomo, adquiere margen razonables para la definición de sus políticas internas, en el desarrollo y reglamentación de sus funciones, en la constitución de sus órganos internos, en la administración de sus recursos y en sus relaciones con los sectores privado y social.

Este Organismo Autónomo integrará un Consejo Directivo, como instancia de gobierno y administración, y se encargará de garantizar el cumplimiento de los planes y programas elaborados para depurar y reorganizar los programas sociales federales.

Las facultades y obligaciones que se le confieren, aseguran la continuidad en el cumplimiento de los planes y la distribución racional de los recursos, la elevación del nivel de vida de las regiones y localidades de

nuestro país, evitando así la duplicidad de funciones y dispersión de políticas y criterios.

4. Creación de la Asociación Nacional de Congresos Estatales

Si en nuestro país contamos con 1,146 diputados locales, entre las 31 legislaturas estatales y la Asamblea del Distrito Federal, resulta conveniente asociarlos y dotarles de tareas que impactan el ámbito federal, como es la regionalización del país y la elaboración de un padrón único de beneficiarios o derechohabientes de los programas sociales.

ESTADO	MR	RP	TOTAL
Aguascalientes	18	9	27
Baja California	16	9	25
Baja California Sur	14	7	21
Campeche	21	14	35
Chiapas	23	16	39
Chihuahua	22	11	33
Coahuila	31	11	42
Colima	16	9	25
Distrito Federal	40	26	66
Durango	17	13	30
Estado de México	45	30	75
Guanajuato	12	21	33
Guerrero	28	18	46
Hidalgo	18	12	30
Jalisco	20	19	39
Michoacán	23	17	40
Morelos	18	12	30
Nayarit	16	13	29
Nuevo León	26	16	42
Oaxaca	25	17	42

Puebla	26	15	41
Querétaro	16	9	25
Quintana Roo	15	13	25
San Luis Potosí	15	12	27
Sinaloa	24	16	40
Sonora	21	12	33
Tabasco	21	14	35
Tamaulipas	22	14	36
Tlaxcala	19	13	32
Veracruz	29	20	49
Yucatán	15	10	25
Zacatecas	18	11	29
TOTAL	719	459	1,146

No se ha soslayado la limitada capacidad de la infraestructura gubernamental para dar respuesta a problemas cada vez más complejos y se ha planteado la necesidad de introducir cambios significativos dentro del quehacer administrativo, particularmente en materia de control gubernamental, en respuesta a las demandas de una administración más eficiente y eficaz y la exigencia de transparencia en el uso y manejo de los recursos públicos.

Se ha mencionado también que la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Económico (AMSDE) dividió el territorio mexicano en cinco regiones:

1. Noroeste: Baja California, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa, Durango
2. Noreste: Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas, Chihuahua.
3. Centro Occidente: Querétaro, Colima, Jalisco, Nayarit, Michoacán, San Luis Potosí, Guanajuato, Aguascalientes, Zacatecas.
4. Centro: Estado de México, Morelos, Hidalgo, Tlaxcala, D.F.
5. Sursureste: Puebla, Guerrero, Veracruz, Tabasco, Oaxaca, Chiapas, Campeche, Quintana Roo, Yucatán.

Si los diputados estatales adoptaran esta regionalización simplificarían el marco operativo de su Asociación y se dispondría de un ejército de diputados cuantificados de la siguiente manera:

Región	Número de Diputados Estatales
Región Noroeste	149
Región Noreste	153
Región Centro Occidente	247
Región Centro	233
Región Sursureste	337

La mayor ventaja para la población que habita en las distintas regiones será la permanencia y cercanía de dichos Diputados para analizar la situación socio-económica de las localidades, el proceso de desarrollo social y educativo de las mismas y, con base en ello, elaborar mapas, cuantificar permanentemente el número de beneficiarios y dotar al Co-neval e INEGI de datos al día que les permita a estos organismos coordinarse con la Asociación de Diputados para reordenar los programas sociales federales y orientar adecuadamente los recursos económicos, estableciendo así una nueva etapa en materia de política social y creación de políticas públicas.

La Asociación Nacional de Congresos Locales podrá constituir una Asamblea General Ordinaria y un Consejo Directivo, mismo que estará conformado por un Presidente, un Secretario, un Tesorero y los vocales que resulten necesarios. La Asamblea General tendrá plenos poderes de decisión. La rotación del Consejo Directivo se podrá efectuar cada año y la presidencia del mismo recaerá en el Presidente de la Mesa Directiva de la Legislatura que designe la Asamblea General.

Los objetivos y funciones con que se pretende dotar a la Asociación Nacional de Congresos Locales podrán ser:

1. Ser un órgano de coordinación y trabajo conjunto entre los Congresos estatales y el Distrito Federal; con la finalidad de intercambiar experiencias, programas y acciones encaminadas al bienestar de sus estados, municipios y comunidades.

2. Ser un medio de coordinación para que proponga al Coneval e INEGI los estudios de localización de mapas de pobreza, padrón de beneficiarios de programas sociales y la caracterización de las necesidades específicas de sus localidades.

3. Ser una instancia de consulta, apoyo mutuo, gestión, asesoría conjunta, coordinación, cooperación o información entre los Congresos Estatales, que les permita estar actualizados constantemente de la situación del sector económico en las diferentes regiones del país, y prestarse apoyo mutuo e institucional para solucionar eventualidades de los sectores económico y social de algún Estado o región del país, en la medida de las posibilidades de la Asociación.

4. Ser el vínculo de enlace y coordinación con el Congreso de la Unión.

5. Participar en foros internacionales relacionados con programas sociales, pobreza calificada, políticas sociales y en general aquellos encuentros encaminados a revisar las políticas públicas a nivel internacional.

6. Ser el Organismo de los Congresos Estatales para coordinar esfuerzos y programas con Autoridades Federales, Estatales o Municipales; sean de la Administración Centralizada, Organismos Descentralizados o Empresas de Participación Estatal u Órganos Desconcentrados, celebrando con ellas todo tipo de contratos o convenios, en todos aquellos aspectos relacionados directa o indirectamente con el desarrollo económico y social de la población

7. Recopilar todo tipo de información concerniente al desarrollo económico y social a nivel nacional, regional, estatal, municipal e internacional, a efecto de conformar un banco de información y estadísticas actualizado, puesto al servicio de los Congresos Locales y en su oportunidad al público en general y, en la medida en que el presupuesto le permita, publicar periódicamente una revista de la Asociación Nacional de Congresos Locales que contenga análisis, diagnósticos y proyectos prioritarios de cada uno de los Estados de la República Mexicana.

*Los programas sociales en México
como sustento de la economía social y solidaria*
fue impreso y encuadernado en los talleres OSMART
Playa Erendira #8,
Col. Santiago Sur, Del. Iztacalco
C.P. 08800 México D.F.
Tiraje: 1,000 ejemplares

