

GOBIERNO, POBREZA Y OPINIÓN PÚBLICA

Murilo Kuschick Ramos

Profesor investigador del Depto. de Sociología de la UAM-A

1. Introducción

Gobernar implica la toma de decisiones continua y constante. De aquí la ingerencia de la Administración Pública en estos ámbitos pues, a diferencia de la empresa privada, la anuencia del público es imprescindible en el proceso de decisión e implementación de programas. En este sentido, aunque los programas de combate a la pobreza detentan amplias posibilidades para beneficio del público, por lo general no logran su objetivo. En virtud de ello, la estrategia de incluir en el proceso de ejecución a los usuarios para generar corrientes favorables al programa suele incentivar a la población a tornarse en instrumento de su propia transformación.

2. Gobierno, pobreza y administración democrática

Además del problema de encontrarse en el lugar que antes ocupaban las dictaduras militares, las democracias recién implementadas en Latinoamérica requieren en la actualidad asegurar condiciones y garantías a sus habitantes para el ejercicio de las libertades y los

derechos fundamentales del ser humano. Paradójicamente en el caso de México, democracia formal¹ en las últimas décadas cuyos procesos electorales han sido poco competitivos,² ocasionando la ausencia de un relevo en las responsabilidades del gobierno –ya que el PRI se ha mantenido en el poder en los últimos 60 años–, se requiere un aumento en sus niveles de competitividad política a medida en que se han incrementado las presiones sobre el régimen para que modifique sus tácticas, estrategias y los parámetros bajo los que gobierna.

En este artículo se planteará que la democracia no es tan sólo una modalidad en la que los pueblos con cierto consenso participan en las decisiones políticas y las legitiman (Bobbio, 1986, p. 14) sino también una estrategia para mejorar los niveles de eficiencia de los gobiernos cuyas políticas, en virtud de encontrarse a la vista de la opinión pública (Price, 1994), son susceptibles de ser juzgadas, aceptadas o rechazadas y, por consiguiente, transformadas o de permanecer inalteradas. En consecuencia, la democracia y la libertad de expresión –la crítica y la franca ventilación y comunicación de ideas– cobran importancia fundamental para que un gobierno pueda llevar a efecto sus compromisos y promesas.

Sin embargo, al encontrarse expuestas al juicio público, obligando de tal suerte a la administración pública a mejorar su capacidad y adoptar, establecer o crear programas para mejorar o modificar la imagen que los individuos suelen tener de sus gobernantes, la mayor legitimidad de las medidas gubernamentales conlleva a su mayor consenso. Por otra parte, la democracia aumenta el riesgo de que el público pierda confianza en las políticas que establece el gobernante, pero genera entretanto un óptimo instrumento de fiscalización y de control de los funcionarios.

CUADRO 1
Resultados electorales en México 1920-1994

Año	Candidatos a la Presidencia	Resultados %
1920	Alvaro Obregón Salido	95.79%
	Otros	4.21%
1924	Plutarco Elías Calles	84.15%
	Ángel Flores	15.85%
1928	Álvaro Obregón Salido	100.00%
1929	Pascual Ortiz Rubio (PNR)	93.55%
	José Vasconcelos	5.33%
1934	Lázaro Cárdenas del Río (PNR)	98.19%
	Antonio J. Villarreal	1.08%
1940	Manuel Ávila Camacho (PRM)	93.90%
	Juan Andreu Almazán	5.73%
1946	Miguel Alemán Valdés	77.91%
	Ezequiel Padilla	19.33%
1952	Adolfo Ruiz Cortínez (PRI)	74.33%
	Miguel Enríquez Guzmán (FPP)	15.88%
	Efraín González Luna (PAN)	7.82%
	Vicente Lombardo Toledano (PP)	1.99%
1958	Adolfo López Mateos (PRI)	90.43%
	Luis H. Álvarez (PAN)	9.42%
1964	Gustavo Díaz Ordaz (PRI)	88.82%
	José González Torres (PAN)	10.98%
1970	Luis Echeverría Álvarez (PRI)	86.02%
	Efraín González Morfín (PAN)	13.98%
1976	José López Portillo (PRI)	100.00%
1982	Miguel de la Madrid H. (PRI)	70.99%
	Pablo Emilio Madero (PAN)	15.68%
	Arnoldo Martínez Verdugo (PSUM)	3.48%
	Ignacio González Golláz (PDM)	1.85%
	Otros	3.53%
1988	Carlos Salinas de Gortari (PRI)	50.47%
	Cuauhtémoc Cárdenas (FDN)	30.90%
	Manuel Clouthier (PAN)	16.71%
	Otros	1.92%
1994	Ernesto Zedillo (PRI)	50.20%

Diego Fernández (PAN)	26.70%
Cuauhtémoc Cárdenas (PRD)	17.10%
Cecilia Soto (PT)	2.80%
Otros	3.20%

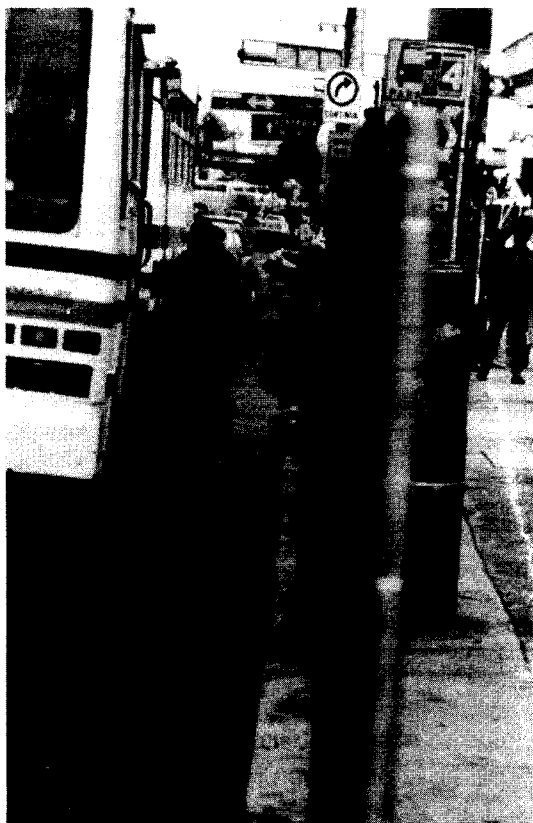
Fuente: Departamento de Estudios Sociales, Banamex con datos oficiales de la Comisión Federal Electoral (CFE) y el IFE.

En este orden de ideas también se revisará cuán efectivo suele ser el combate a la pobreza y si tal proceso entraña aspectos más positivos cuando se encuentran o no ante la mira pública.

¿Tienen los gobiernos democráticos mayor capacidad para combatir la pobreza y mejorar las condiciones generales de vida de sus poblaciones? En la medida en que debe comenzar por plantearse qué se entiende por pobreza y definir de manera precisa nuestro concepto de democracia, es muy probable que esta pregunta no tenga una respuesta satisfactoria. Con todo es posible aventurar que en un régimen democrático que garantice ciertas condiciones elementales —como la libertad de expresión, crítica, etc.—, los individuos no sólo pueden estar al tanto de las actividades del gobierno sino que cuentan con elementos para juzgarlas e intentar su cambio, de considerarlo necesario. Pero cuando la democracia existe aunada a una situación de pobreza, es poco probable que los pobres tengan los niveles de educación requeridos para apreciar y evaluar los programas de combate a la pobreza y las posibilidades e intenciones de participar en la toma de decisiones.

De aquí la generación de un círculo vicioso, en el cual los niveles de inestabilidad resultantes de las propias condiciones de la pobreza reducen la posibilidad de que se establezca un régimen democrático, que a la postre origina una población poco interesada en los procesos políticos, obligadamente limitada a luchar por su supervivencia elemental.

Las experiencias democráticas recientes en Latinoamérica y el proceso de democratización y relativa apertura en México han sido propicios para que la acción gubernamental intente disminuir las condiciones de pobreza de la población de escasos recursos, proceso que al mismo tiempo ha ocasionado mayores niveles de reconocimiento y de consenso político. Se definió anteriormente el sistema político mexicano bajo las condiciones del autoritarismo, presidencialismo y corporativismo. Sin embargo, pese a ellas se observa que el sistema político ha comenzado a modificarse mediante un proceso incipiente de reformas en el sentido de la democratización, transición política y reforma del Estado; no sólo por las condiciones



propias del país, sino por sus relaciones e incorporación a nivel mundial.

Todos estos procesos son modalidades que la actual élite política introduce con la finalidad de seguir en el poder, pero además con miras a involucrar una mayor cantidad de habitantes; ya no únicamente en calidad de beneficiarios de la administración pública, de forma pasiva, sino con la posibilidad de incorporarlos de manera más activa en su fiscalización, vigilancia, control, ya que a mayor participación y movilización de las masas populares, mayor consenso y legitimidad.

De tal suerte que la democracia detenta varias finalidades, entre ellas, la inclusión de mayor número de individuos, a quienes al extraer de la marginalidad, les permite hacerse sentir útiles a sí mismos y a la sociedad en la que antes se encontraban excluidos, distantes y por lo tanto ajenos a la acción y la administración gubernamental. Sin embargo, este proceso —la transición democrática— existe ya en México por lo menos desde 1977, a partir de la primera reforma política que emprendió el gobierno de López Portillo (Molinar, 1987) para aumentar la cantidad de partidos y al mismo tiempo generar los diputados de representación proporcional. Aún cuando estas medidas no han transformado necesariamente a México, han creado condiciones para que los grupos políticos disiden-

tes se integran a la actividad política. Empero, ello no ha sido del todo suficiente ya que continuamente se han debido hacer “reformas” a la reforma política inicial.

Aún cuando la administración pública mexicana ha tradicionalmente instituido programas tendientes a disminuir los niveles de pobreza, su éxito ha sido limitado pese a la inversión en ellos realizados. Amén de sus propósitos, cabe entonces cuestionar el motivo de sus menguados resultados.

Al respecto cabe hacer referencia al Programa Nacional de Solidaridad, el último intento del gobierno mexicano para “sacar” a más de la mitad de la población del país de la pobreza y la pobreza extrema. Al citar a algunos de los analistas más importantes de la constitución de políticas públicas, Luis Aguilar (1992) menciona el caso de las teorías llamadas racionalistas e incrementalistas, de las cuales la primera propugna un análisis de los resultados a los que se pretende llegar y los medios o instrumentos necesarios para acceder al resultado esperado. El incrementalismo por su parte, en términos de Majone (1978), no sólo establece una política racional con objetivos claros a los cuales acceder sino antes bien un proceso casi artesanal de corregirla y modificarla a medida en que se aplica, en una suerte de proceso de ensayo y error. Sin embargo, ambas formas teóricas de plantear el problema de análisis de políticas pasa por alto la advertencia de Kliksberg (1992) de que el establecimiento de un programa no garantiza en absoluto el éxito del mismo, de los cuales una cantidad considerable, en particular los que entrañan responsabilidad social, son los que más probabilidad de fracaso tienen, aun cuando son también los que más influencia ejercen en la opinión pública, pues pese a no poder resolver directamente los problemas para los que fueron creados, tienen la posibilidad de generar amplias corrientes de opinión por las que serán juzgados.

Ejemplo muy claro de ello lo encontramos en algunos de los sondeos de opinión que realizamos, al igual que en otros publicados en la Revista *Este País* donde se mostraba el alto grado de aprobación que recibió el presidente Carlos Salinas en casi todo su mandato, y en los que se planteaba como el mayor logro de su gobierno la puesta en práctica del Programa Nacional de Solidaridad, cuyo impacto fue tal en la población que suscitó una amplia transformación por parte del público acerca de la figura de Salinas quien, al iniciar su gestión, tenía un bajo nivel de legitimidad y consenso derivado de la duda que provocó el resultado de la elección presidencial de 1988, y quien con el

PRONASOL logró revertir esta imagen contraria y tornarse hasta el final de su mandato en un presidente con amplio consenso.

Los programas sociales suelen tener propósitos muy elevados y metas muy trascendentales en la administración pública pero, al depender de los recursos y presupuestos que les suelen asignar otras dependencias, invariablemente requieren el beneplácito de funcionarios con la capacidad de retrasar la entrega de los fondos en un contexto de muy alta responsabilidad pero muy bajo nivel de involucramiento al interior de la agenda, de las prioridades en el gasto público y en el flujo eficiente y rápido de los recursos económicos y materiales. Por otro lado, las metas en ocasiones son muy amplias, al igual que la burocracia que las maneja, y ésta, al carecer de adiestramiento en la mayoría de los casos, distrae capital y tiempo para la ejecución del programa.

¿Cómo evaluar el Programa Nacional de Solidaridad dada esta situación?

Los objetivos del programa eran los siguientes:

- Mejorar las condiciones de vida de los grupos campesinos, indígenas y colonos populares.
 - Promover el desarrollo regional equilibrado y crear las condiciones para el mejoramiento productivo de los niveles de vida de la población.
 - Promover y fortalecer la participación y la gestión de las organizaciones sociales y de las autoridades locales.”
- (Programa Nacional de Solidaridad, 1992, p. 28).

Sus propósitos eran finalmente muy específicos, para cuyo logro se dirigió la atención a las áreas a cargo de la alimentación, regularización de la tenencia de la tierra y vivienda, procuración de justicia, apertura y mejoramiento de espacios educativos, salud, electrificación de comunidades, agua potable, infraestructura agropecuaria y preservación de recursos naturales, mediante la puesta en práctica de proyectos de inversión recuperables. La política de combate a la pobreza se realizaría a su vez mediante la asignación de proporciones presupuestales crecientes.

Ahora bien, una de las modalidades para la realización de tales objetivos radicaba en proporcionar un cuantioso presupuesto al propio programa, el cual debería construir –y que como tal construyó– sus propias estructuras burocráticas y administrativas. Al señalar como objetivo básico la disminución de la pobreza y de la pobreza extrema se planteaba una definición mínima de ellas:

“está en la pobreza aquella parte de la población

que no satisface las necesidades que le podrían dar un bienestar mínimo; mientras que la pobreza extrema es aquella parte de la población que no satisface ni siquiera el 60% de estas necesidades” (op. cit., p. 29).

CUADRO 2
Distribución de la Pobreza en México según Grupos de Población
(millones de personas)

	1960	1970	1977	1981	1987
Población total	36.0	50.7	63.3	71.4	81.2
Grupos de población:					
Pobreza extrema	20.4	19.9	18.8	13.7	17.3
Pobreza	7.1	11.3	15.5	18.4	24.0
Estratos medios	4.1	14.1	21.9	31.3	30.8
Estratos altos	4.4	5.4	7.1	8.0	9.1

Fuente: Programa Nacional de Solidaridad, 1992.

Como se observa, hace algunos años virtualmente la mitad de la población mexicana vivía, y todavía lo hace, en condiciones de pobreza, situación que sin embargo ha cambiado con respecto a 1960 cuando la indigencia afectaba a más del 75% de la población. Por consiguiente, además del propio concepto de pobreza cobra importancia en sí considerar cómo se logró en el transcurso de 20 años la mejoría de por lo menos la cuarta parte de los habitantes del país.

Este restablecimiento puede ser mucho más elocuente que la intención del gobierno de extraer de la postración y de la pobreza a la mitad de la población en un sexenio. A nuestro juicio, uno de los factores fundamentales fue la baja inflación que hubo entre 1960 hasta mediados de los años setenta, y el crecimiento económico posterior que en término promedio fue bastante elevado hasta el inicio de la década de los ochenta (6.0% en promedio), aunados a las posibilidades que tuvo el país de mayores oportunidades en términos de empleo, educación y salud pese a que el crecimiento demográfico excedía el que vivimos en la actualidad. Sin negar el esfuerzo realizado, cabe destacar que no es posible aumentar las posibilidades de una parte de la población si el crecimiento no es total, sin lograr que salga de la pobreza un sector del conjunto social, lo cual implica desarrollo; en otras palabras, el vertimiento de los beneficios del crecimiento social a todos los grupos de la población.

El desarrollo económico tiene condiciones de brindar sus beneficios en mucho ámbitos y éste debe ser

generado primordialmente en dos de ellos, el de la producción y el del empleo, con sus contrapartes, la inversión y la productividad. Aunque el Programa Nacional de Solidaridad pretendía mitigar la pobreza definiéndola como un problema de falta de ingresos y escaso acceso a una serie de servicios –como la educación, la salud, la vivienda, etc.–, es obvio que al mejorar este tipo de servicios se podrían mejorar las condiciones de vida de los pobres. Pero en ello radica el aspecto fundamental de nuestra argumentación: el “desarrollo artificial” que se traduce en mejorar las condiciones de vida sin dotar de trabajo e ingreso, aunque se trate de una manera justa de redistribuir la riqueza social a la cual todo individuo tiene el derecho a acceder y la que, dicho sea de paso, no significa crear mejores casas; construir banquetas o caminos, o realizar obras de electrificación o drenaje. En ausencia de empleos directos e inversión no es posible invertir las condiciones del desarrollo y proporcionar beneficios cuando la población no produjo la riqueza que haría posible acceder a ellos.

Por otra parte, no basta con cuantificar a los pobres sin considerar sus diferentes características: algunos viven en el medio rural y otros en el medio urbano; algunos son agricultores, trabajadores informales y jornaleros agrícolas; las familias son jóvenes y de mayor edad, etc. En consecuencia, la diversidad de sus

necesidades requiere de una amplia gama de estrategias para el combate de su condición.

En términos administrativos este proceso no puede limitarse a generar programas que plantean atender las necesidades de 40 millones de beneficiarios sin controlar el funcionamiento, en virtud de que esta labor es obviamente titánica y casi imposible en manos de una burocracia, pues una de las modalidades para que la administración sea efectiva es la total descentralización e independencia de quienes van a poner en práctica las actividades de ayuda a los indigentes. Ejemplo de ello son los proyectos que realizan las ONG (organizaciones no gubernamentales) con gran parte de los fondos provenientes de un organismo como el Banco Mundial.

CUADRO 3
Recursos ejercidos por Pronasol
(miles de nuevos pesos)

	Total	Proyectos Productivos	Infra estructura	I.Apoyo	Otros
1990	3,277,409	879,657	1,869,154	472,323	58,275
1991	5,185,822	990,863	3,157,081	890,985	146,893
1992	6,992,099	1,556,316	4,208,471	1,189,069	38,243
1993	8,258,971	1,873,780	5,215,117	1,114,103	55,964
1994	9,269,972	1,645,701	6,138,683	1,418,464	67,124
1995	9,396,300	1,836,310	6,181,889	1,347,251	30,850

Fuente: Primer Informe de Gobierno, E. Zedillo, 1995.

De acuerdo con el último informe presidencial y primero de la administración zedillista, el gasto correspondiente en el último sexenio al Programa de Solidaridad fue de 9,396,300,000 de nuevos pesos (aproximadamente equivalente a unos 2 mil millones de dólares), suma que supuestamente se invirtió en 1994 para la realización de obras y que se aplicó de manera directa a los 8 millones de familias que viven en condiciones de pobreza y pobreza extrema, lo que significa que a cada una se le asignó tan sólo 250 dólares. En otras palabras, pese al gran esfuerzo y al enorme presupuesto del gobierno federal se corrobora la imposibilidad de luchar contra la pobreza unificada y homogéneamente a partir de un programa dirigido de manera centralizada.

Pese a la importancia crucial de programas y actividades de esta naturaleza para combatir la pobreza, tales propuestas sin embargo no plantean la estructura y los métodos a aplicar para alcanzar este propósito (Padilla Aragón, 1974; Cordera y Tello, 1981). Al decir de Zaid (1987), nos aproximamos al momento en que,



Foto: Alejandro Zarur Osorio

a costa de su propio descrédito y pérdida de su poca legitimidad restante, el estado requiere transformar las estructuras altamente burocráticas que en gran medida responden a finalidades electorales.

Sin pretender agotar la discusión en torno al concepto de pobreza, y amén de la necesidad de dotarlos de obras como escuelas, hospitales, drenaje y alcantarillado, electrificación, etc., así como de créditos para la realización de proceso de producción y el cultivo de básicos, no debe obviarse la pieza fundamental e imprescindible que constituye la capacitación y la inversión en procesos tecnológicos y, en el caso de los campesinos, la construcción de obras de irrigación y adopción de tecnologías necesarias para el aumento de la productividad en regiones marginadas, mediante la descentralización de los programas de combate a la pobreza y la generación de órganos regionales de estudio y formulación de estrategias locales que en ámbitos como el estado, la región o el municipio planteen soluciones e incentiven la creación de asociaciones que puedan ser sujetos de créditos y que tengan la posibilidad y viabilidad de poner en marcha políticas y no burocracias y órganos de poder, a fin de redistribuir fondos entre sus integrantes y emprender en términos prácticos la disminución de la pobreza.

3. Conclusión

Para combatir a la pobreza y al mismo tiempo aumentar el nivel de eficiencia administrativa en este proceso hemos planteado en este artículo por lo menos tres posibilidades: por un lado la participación de la opinión pública no sólo en la aprobación de dichos programas sino también en su vigilancia, fiscalización y creación, aunque, como se intentó mostrar, tal tipo de acciones pueden servir antes bien para la manipulación propagandística y el beneplácito de la población hacia sus gobernantes. También se ha sugerido que en aras de aumentar los niveles de eficiencia, pese a que ello puede significar disminución en los márgenes del poder, es importante la descentralización de los programas tanto en lo tocante a su generación como a su puesta en práctica para permitir que los niveles locales –el estado, la región, el municipio y la localidad– sean copartícipes en su constitución y puesta en práctica, así como en las labores de vigilancia y fiscalización, en el uso y aplicación de los recursos. También se planteó la necesidad de que organismos descentralizados y desincorporados de la actividad pública –como las organizaciones no gubernamenta-

les (ONGs)– realicen este tipo de actividades. De esta manera se concluye que sólo con mayores niveles de democracia (participación), descentralización y concurso de mayor cantidad de actores sociales será posible combatir a la pobreza e incrementar los niveles de vida de amplios sectores de la sociedad.

Notas

¹ Al hablar de México como una democracia formal, asumimos definiciones dadas por varios analistas que van desde Daniel Cosío Villegas, *El sistema político mexicano* (Joaquín Mortiz, 1974), Enrique Krauze, *Por una democracia sin adjetivos* (Joaquín Mortiz/Planeta, 1986), Roderic Aí Camp, *La política en México* (Siglo XXI, 1995). En la mayoría de estos textos se proponen las siguientes características para el sistema político mexicano, el autoritarismo, el presidencialismo y el corporativismo. Amén de un partido el PRI como el PRI al cual Sartori (*Partidos y sistemas de partidos*, Alianza editorial, 1987) define como un partido hegemónico. Allí lo define, a México, como una “cuasi” democracia o, una democracia “esotérica”, ya que permite partidos de segunda clase, mientras lo sigan siendo. En este sentido, México ha sido una democracia formal, es decir, permite elecciones relativamente libres, partidos políticos, los cuales sólo muy recientemente (1988, 1994, 1995) han puesto en peligro la tradicional hegemonía priísta.

² En más de setenta años de realizarse procesos electorales en México, es decir, desde finales de la Revolución Mexicana hasta nuestros días, únicamente en los tres últimos procesos: 1988, 1994 y 1995 ha habido un mayor nivel de competitividad, ya que en estos últimos procesos, dos de ellos presidenciales y el último elecciones locales el PRI obtuvo poco más del 50% de los votos, pese a que en 1995 en las múltiples elecciones llevadas a cabo el PRI llegó a sumar poco más del 40%. Una cifra muy lejana del 80% en promedio que obtuvo desde 1920 hasta poco antes de 1988. Sin embargo, pese a haber perdido algunas gubernaturas, presidencias municipales, diputaciones locales, aún sigue controlando el Congreso de la Unión, la mayoría de las gubernaturas, presidencias municipales, y la presidencia de la república. Por lo tanto aún falta mucho para una transformación y modernización del sistema político mexicano.

Bibliografía

- Aguilar, Luis. *La hechura de las políticas*, Miguel A. Porrúa, México, 1992.
- Bobbio, N. *El destino de la democracia*, FCE, México, 1986
- Cordera, R. y Tello, C. *La disputa por la nación*, Siglo, XXI, México, 1981.
- Kliksberg, B. “Cómo reforzar el Estado para la lucha contra la pobreza”, *Gestión y Política Pública*, CIDE, vol. 1, no. 1, jul-dic 1992.
- Majone, G. “Los usos de los análisis de las políticas”, en Luis F. Aguilar, *La hechura de las políticas*, Miguel Angel Porrúa, México, 1992.
- Molinar, J. *El tiempo de la legitimidad*, Cal y Aréna, 1991
- Price, V. *Opinión Pública*, U de G, Guadalajara, 1994.
- Padilla A. E. *México, desarrollo con pobreza*, Siglo XXI, México, 1974.
- Zaid, G. *La economía presidencial*, Ed. Vuelta, México, 1987.