

Pobreza, territorio y políticas sociales¹

ALICIA ZICCARDI*

Resumen: En este artículo se aborda el tema de la pobreza y las políticas sociales en México. Se hace referencia a las dimensiones conceptuales de la pobreza —privación, exclusión, desigualdad—, así como a las mediciones del problema. Se analiza la manera como la dimensión territorial ha sido incorporada a los programas de atención a la pobreza: Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) y Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progres), así como en la asignación de los recursos fiscales para el desarrollo regional.

Abstract: This article deals with the subject of poverty and social policies in Mexico. It refers to the conceptual aspects of poverty—deprivation, exclusion, inequality—as well as the ways in which the scope of the problem is measured. It analyzes the way the territorial dimension has been incorporated into programmes for dealing with poverty: the National Solidarity Program (Pronasol) and the Program for Education, Health and Food (Progres) as well as the allocation of fiscal resources for regional development.

Palabras clave: pobreza, políticas sociales, territorio, desarrollo regional, municipios.
Key words: poverty, social policies, territory, regional development, municipalities.

INTRODUCCIÓN

AL FIN DEL MILENIO LA MAGNITUD E INTENSIDAD de la pobreza es el principal problema de México y de los demás países de América Latina. Las diferentes mediciones y evaluaciones indican la gravedad de la situación y las aproximaciones conceptuales han señalado el cúmulo de dificultades económicas, históricas, sociales, culturales y políticas que debe considerar cualquier acción social gubernamental que pretenda enfrentar dicho problema.

En el contexto de esta compleja realidad, el principal objetivo del presente trabajo es analizar la problemática de la pobreza y de las políticas sociales que se han instrumentado en la década de los noventa, destacando en especial la manera como se incorporó en ellas la dimensión territorial y/o en su caso regional.

Conviene distinguir desde el principio entre las *políticas sociales* que persiguen el logro de la equidad social y la promoción de los derechos básicos de la ciudadanía, y

¹ Este trabajo es una visión corregida de la ponencia presentada en el “Foro de planeación regional integral. Una visión prospectiva 2020”, ciudad de México, 8 al 12 de febrero de 1999 y se inscribe en el proyecto PAPIIT-DGAPA de la UNAM, “Las políticas sociales de México”.

* Dirigir correspondencia al Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM. Circuito Mario de la Cueva s./ n., Ciudad Universitaria, 04510, México, D. F., México; tel. 52-5-622-74-00; ext. 300; fax: 52-5-665-24-43.

las *políticas de reducción de la pobreza* que intentan sacar de la condición de miseria a quienes aún no han alcanzado el piso básico de la sobrevivencia (Abranches *et al.*, 1994: 14). Estas últimas serán las que se considerarán en el presente trabajo.

En primer lugar haré referencia a algunas de las dimensiones conceptuales de la pobreza y sus mediciones; en segundo lugar recuperaré la dimensión territorial contenida en las políticas sociales de atención a la pobreza y, por último, presentaré algunas ideas que debieran tenerse en cuenta en un proceso de planeación territorial y estratégica del desarrollo, que otorgue particular importancia a la cuestión social.

LA POBREZA: LO CONCEPTUAL Y LO CUANTITATIVO DEL PROBLEMA

A pesar de los esfuerzos que se realizan, desde hace varias décadas la persistencia y el crecimiento de la pobreza es el problema más grave de las sociedades latinoamericanas. La situación es tan compleja y extendida que superar la pobreza obliga a comprender las diferentes dimensiones que encierra, las cuales refieren a:

a) Un estado de *privación* asociado a las condiciones de empleo (desempleo, subempleo, informalidad) que coloca a los trabajadores y sus familias en una situación de precariedad. Por ello, durante mucho tiempo los niveles de pobreza se midieron exclusivamente mediante el ingreso del trabajador y su familia, y en relación con lo necesario para acceder a un conjunto de bienes básicos.²

b) Un estado de *exclusión social* que refiere a las dificultades de acceder a los bienes básicos (alimentación, salud, educación), lo cual puede colocar al trabajador y a su familia en una situación de *exclusión social directa* (Quinti, 1998). Pero también puede tratarse de un conjunto de mecanismos que son considerados factores de *riesgo social* que agravan la situación de pobreza y/o impiden su superación, tales como: la discriminación étnica y de género u obstáculos para acceder al crédito, a la justicia, a la vivienda y los servicios básicos, así como a las instancias de decisión gubernamental y política.

c) Una situación en la que prevalece la *desigualdad* económica, social y espacial agravada, en la última década, como consecuencia de la aplicación de las políticas económicas neoliberales. Desigualdad que se manifiesta en las diferencias económicas y sociales que privan entre el campo y la ciudad, entre regiones ricas y regiones pobres; entre las condiciones de vida de opulencia en la que viven algunos sectores de la población y las condiciones desventajosas y la miseria de las mayorías; o en el acceso al empleo y a los bienes y servicios, *el cual se expresa* en que se integran los indígenas, las mujeres, o los jóvenes, pues no acceden a niveles adecuados de educación y capacitación y habitan en regiones con limitadas actividades económicas. La importancia de este fenómeno es tal que en los países del mundo desarrollado se ha anunciado el

² Se han señalado ya las dificultades y métodos de que se dispone para medir la pobreza. Véanse los trabajos de J. Boltvinik, F. Cortés, Ruvalcaba y R. Carrasco.

inicio de una *nueva era de la desigualdad* (Fituossi y Rosanvallon, 1997) y en América Latina se afirma que prevalece un *exceso de desigualdad*, puesto que 15 de 17 países del área presentan niveles mayores de desigualdad que los que podría esperarse de acuerdo con su nivel de desarrollo (Londoño, 1996:1).

Sin duda es muy difícil incorporar estas y otras dimensiones cuando se trata de cuantificar el problema, dato indispensable para diseñar políticas sociales y/o ensayar un ejercicio de planeación. Quienes se han encargado de hacerlo estiman que el número de pobres en América Latina es actualmente el más alto de su historia. Se estima que la cifra es del doble de lo que era 40 años atrás (Londoño, 1996: 8) y que el incremento de pobreza entre 1980 y 1990 es de 60 millones de personas (Medina, 1998).

Según la CEPAL (1997: I-31), el número *total de pobres* de la región en 1994 era de 209.3 millones (más alto que nunca), de los cuales 98.3 millones son indigentes.³ Un total de 135.4 millones vivía en zonas urbanas y 73.9 millones, en el medio rural. Por otra parte, la población urbana de la región pasó de representar, entre 1990 y 1994, del 71% al 74%, y se estima que el 65% de pobres latinoamericanos se concentra en regiones urbanas; esto ha llevado a afirmar que, en la última década, se advierte un fenómeno de *urbanización de la pobreza* en el área.

Por otra parte, las mejoras en la situación económica que experimentaron algunos países en los primeros años de esta década fueron lentas y no lograron incidir significativamente en el abatimiento de los niveles de pobreza. Así, sólo cuatro países registraron un nivel menor de pobreza al que tenían 16 años atrás: Brasil, Chile, Panamá y Uruguay; mientras que otros registran mayores niveles, entre ellos México, Argentina, Venezuela y Honduras (CEPAL, 1997: I-24).

El BID, por su parte, estima que el universo de población que vive en una situación de *pobreza moderada* alcanza la cifra aproximada de 150 millones de personas en América Latina y el Caribe, lo que significa que una de cada tres personas vive con ingresos menores a dos dólares diarios. Además, se afirma que desde finales de la década de los ochenta y mediados de los noventa, la pobreza medida a través de ese índice ha disminuido en la mayoría de los países, a excepción de Venezuela y el Gran Buenos Aires en Argentina. Respecto de México se afirma que si bien la pobreza extrema disminuyó levemente entre 1989 y 1994, aumentó en cantidades importantes en las regiones *meridional y sudoriental* del país (Lustig y Deutsch, 1998: iii).

Es evidente entonces que no se dispone de cifras únicas para América Latina; tampoco las hay para México. Según datos de las instituciones gubernamentales, hay 26 millones de mexicanos que viven en extrema pobreza,⁴ los cuales, en su gran mayoría,

³ Se agrupa en la categoría de indigentes a la población que no logra satisfacer sus necesidades alimentarias ni siquiera destinando a ello la totalidad de sus ingresos. Este sector en América Latina creció en 6.4 millones entre 1990 y 1994 y se concentró casi exclusivamente en el medio urbano (CEPAL, 1997).

⁴ La pobreza extrema en México se calcula comparando los ingresos per cápita de la familia con el costo de la canasta básica alimentaria, estableciendo así una línea de pobreza extrema. A esta medición Progresha ha incorporado otros indicadores tales como: composición y tamaño de los hogares, edad, escolaridad, participación laboral, posesión de bienes y enseres domésticos, los cuales permiten calificar a las familias que se encuentran en extrema pobreza (Cfr. Progresha, s/f: 8-9).

viven en el medio rural. Se estima también que en las localidades rurales, casi el 60% de los hogares se encuentra en esta situación (Progres, s/f: 10).

Pero en el medio urbano se advierten también elevados niveles de pobreza, sobre todo en los municipios metropolitanos de las grandes ciudades. El Consejo Nacional de Población (Conapo), con base en un cálculo de rezagos socio-demográficos⁵ realizado en 347 ciudades en las que vive un total de 56 millones de personas, evalúa que 1.1 millones presentan muy altos rezagos; 3.1 millones, altos y 20.7 millones, rezagos de nivel medio. Es decir, alrededor de 25 millones de mexicanos viven soportando grandes carencias y baja la calidad de vida en las ciudades. Ahora bien, ¿cómo se introduce la dimensión territorial y/o regional, estatal y municipal? Un referente territorial sobre la situación de pobreza extrema lo ofrece el Programa para Superar la Pobreza 1995-2000⁶ que, en 1998, identificó 91 microrregiones del país en 1 377 municipios de 31 estados, las cuales fueron consideradas áreas de atención prioritarias por los elevados niveles de pobreza que presentaban.⁷

Más recientemente se ajustaron estas cifras y se considera que se trata de 1 418 municipios, de los cuales 1 169 conforman regiones compactas y 249 están considerados como municipios prioritarios dispersos. En éstos viven 27.3 millones de mexicanos, de los cuales 7.1 millones son indígenas, y se trata de 92% de localidades habitadas por menos de 500 personas (Maldonado, 1998: 49). Asimismo, 36 regiones en las que habitan 13.1 millones de mexicanos son consideradas zonas de atención prioritaria inmediata. Dichas microrregiones se localizan en 811 municipios de 22 estados.⁸ El detectar microrregiones a partir de indicadores básicos parece ser un instrumento útil para definir los alcances territoriales de una política social focalizada, pero lo importante es realizar conjuntamente un análisis que permita evaluar el potencial que poseen dichas microrregiones para pasar de programas de corte asistencial a programas de desarrollo productivo de esas zonas.

Otro referente territorial sobre la situación de pobreza surge ante la necesidad de otorgar transparencia a la asignación de los recursos que la federación ha descentralizado y traspasado a estados y municipios para el desarrollo regional. Para ello, se aplica desde hace algunos años una fórmula nacional que intenta medir la incidencia e intensidad de la pobreza a nivel municipal y por estados.⁹ De acuerdo con ese índice global de pobreza, los 31 estados que presentan los más altos niveles de pobreza en

⁵ Los indicadores utilizados por Conapo son: población de 15 años y más analfabeta, de 6 a 14 años que no sabe leer y escribir, viviendas sin drenaje a red pública o fosa séptica, viviendas sin agua entubada, edad mediana, indicador de fecundidad y relación de dependencia.

⁶ Cfr. *Diario Oficial de la Federación*, 2 de febrero de 1998.

⁷ Durante este año se ajustó el número de municipios a 1 369 (Sedesol, mayo de 1998) y de acuerdo con la población que arrojó el conteo de 1995 se trataba de un total de 26 269 921 personas (Sedesol 1998).

⁸ En ellas actúan no sólo Sedesol sino otras secretarías de estado como la del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, Comunicaciones y Transportes.

⁹ En ésta se ponderan los indicadores de la siguiente manera: ingreso, 46.16%; educación, 12.50%; vivienda, 23.65%; energía, 6.08% y drenaje, 11.40% (Cfr. Carrasco, 1998: 108-110).

orden son los siguientes: Veracruz, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, México, Puebla, Michoacán, Guanajuato, Jalisco e Hidalgo que concentran entre el 9.9 % y el 3.5 por ciento. Siguen en importancia Yucatán, Tabasco, Zacatecas, Tamaulipas, Chihuahua, Durango, Nuevo León, Querétaro, Sinaloa, Campeche, Coahuila entre 2.7% y el 1%, y en tercer lugar el grupo de Morelos, Sonora, Tlaxcala, Nayarit, Quintana Roo, Baja California, Aguascalientes, Colima y Baja California Sur con menos del 1% (Cf: Carrasco, 1998: 11).

Este orden indica que es difícil sostener un esquema dicotómico de “un norte rico y un sur pobre”. También en los estados que más aportan al PIB (donde se localizan las tres grandes zonas metropolitanas: Guadalajara, Monterrey y la ciudad de México) se registran elevados niveles de pobreza, lo cual se percibe en el ordenamiento estatal del índice de pobreza global y en datos de Conapo.¹⁰ Esto se debe a la elevada concentración de la población en los municipios urbanos, metropolitanos, y las condiciones de vida precarias en las que viven millones de mexicanos, no obstante trabajar y vivir en los espacios en los que se produce gran parte de la riqueza del país. Pero la pobreza, aun la más grave, está dispersa en todo el territorio, lo cual se puede advertir cuando se identifican microrregiones, como lo hizo Sedesol. Sin embargo, los niveles más intensos se registran en el medio rural y en los estados en los que vive mayoritariamente población indígena.

Si retomamos las dimensiones sobre la pobreza que presentamos en un principio, confrontamos que tales apreciaciones son muy generales y que quedan por investigar las desigualdades económicas y sociales sobre esta cuestión. Para ello es necesario realizar estudios de tipo cualitativo que identifiquen grupos y actores sociales que trabajen y vivan en esas regiones, así como las capacidades que presentan las instituciones y el gobierno local para realizar acciones que permitan mejorar y/o disminuir las condiciones de trabajo y de vida en ellas.

LA DIMENSIÓN TERRITORIAL EN LA ACCIÓN SOCIAL GUBERNAMENTAL

Si las políticas sociales de atención a la pobreza han sido poco eficaces, parece necesario iniciar por replantearlas en su primera fase: la planeación. Sin duda la planeación en general, y la territorial en particular, perdió credibilidad en medio de una dinámica gubernamental en la que prevalecieron las directrices económicas y el pragmatismo en el conjunto de las políticas públicas. También puede decirse que en las políticas de atención a la pobreza hubo poca planeación y más bien prevaleció el pragmatismo. Pero para retomar el necesario ejercicio planificador hay que sustentarlo sobre bases diferentes de las del pasado.¹¹

¹⁰ En el índice global de pobreza para los 31 estados de la república, el Estado de México ocupa el cuarto lugar, Jalisco el 9º y Nuevo León el 18º. Mientras que las tres áreas metropolitanas que se localizan en ellos aportan el 60% del PIB (Maldonado, 1998: 44).

¹¹ Un balance general y crítico sobre la planeación territorial de las últimas décadas puede hallarse en los artículos publicados en el libro que compiló Gustavo Garza (1989) sobre dicho tema. Acerca de

En otras palabras, es importante trabajar en una planeación del territorio, tanto en el ámbito regional como urbano y otorgar importancia a la cuestión social, en particular a la pobreza. Pero se requiere hacerlo de una manera diferente: pasar no sólo de una planeación normativa a una planeación estratégica. No se trata sólo de incorporar la participación social, lo cual resulta indispensable para legitimar el ejercicio planificador; es necesario desarrollar nuevas metodologías de diseño y formulación de propuestas en las cuales se evalúe la experiencia ya realizada en este campo, se convoque a todos los actores sociales que actúan en el ámbito que se quiere planificar, se discutan propuestas técnicamente fundadas que garanticen la sustentabilidad económica y ecológica de dichos espacios, se mida su aceptación social, se establezcan prioridades al presupuesto y se obtengan planes social y políticamente validados por la ciudadanía y las instituciones gubernamentales. Este camino que aún no hemos recorrido en México sí se ha puesto en práctica con éxito para planificar algunas ciudades y regiones de América Latina y Europa, y creo que si no exploramos tales experiencias corremos el riesgo de reeditar el pasado. Un primer paso para cambiar la práctica de la planeación es analizar crítica y propositivamente la experiencia desarrollada en los programas y las acciones gubernamentales de atención a la pobreza. Las evaluaciones deben ser vistas como formas de rectificar los errores y replicar los aciertos; son instrumentos útiles y necesarios. En este trabajo sólo nos ocuparemos de analizar cómo se introdujo la dimensión territorial en los programas de atención a la pobreza: Pronasol y Progresá. También se considerarán los criterios territoriales incluidos en la distribución de recursos fiscales a estados y municipios (ramos 26 y 33).

a) El Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol)

A pesar de que en México se ha desarrollado a través de su historia reciente un conjunto de programas e instituciones orientados a abatir la marginación —Coplamar, SAM, PIDER, Indeco, Fonahpo—, la creación del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), al inicio del sexenio de Carlos Salinas de Gortari, constituyó un conjunto de acciones sin precedentes por la amplitud de los programas incluidos, los recursos movilizados, la forma de atender las demandas y la promoción de la organización social.

El Pronasol se inscribió en las recomendaciones de los organismos internacionales de redistribuir recursos entre la población más pobre para paliar los efectos más graves de las políticas de ajuste. Una vez instalado en la recién creada Secretaría de Desarrollo Social (que sustituyó a la Sedue), se definió su población objetivo como la población que se hallaba en situación de pobreza. Con base en datos de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares de 1989, se evaluó que el 71.1% de la población mexicana (56 millones de un total de 79 millones) era pobre. De éstos, 21 millones se

las innovaciones más recientes que han dado lugar a la planeación estratégica y a la creación de instrumentos como el presupuesto participativo, véanse, entre otros, Borja y Castells (1997); Fernández (1997) y Ziccardi (1991).

encontraban en pobreza moderada, mientras 34 millones se hallaban en pobreza extrema (22 millones de indigentes y 11 de muy pobres).

Para llevar a cabo este programa se destinó en un principio el 4% del gasto social programable y hacia el final del sexenio, el 7 por ciento. Sin embargo, Pronasol se nutrió de otros recursos disponibles en los estados y/o provenientes de otras dependencias del sector público e incluso externos (Banco Mundial) (*Cfr.* Ziccardi, coord., 1996). Esto se tradujo en un amplísimo número de acciones que, según cifras oficiales, alcanzó a 523 000 obras que se realizaron en el marco de más de 50 programas que formaban parte de Pronasol. Además, una de las claves para poder concretar sus objetivos iniciales fue el promover la organización social y para ello se creó un total de 250 000 comités de solidaridad en todo el país (*Cfr.* Sedesol, 1994 a y b).

En su arranque el programa se caracterizó por un marcado pragmatismo, tanto en la captación de la demanda como en la forma de asignación de los recursos, y a medida que avanzó se fueron institucionalizando diferentes programas, aun cuando siempre conservó su condición de una actuación gubernamental controlada por el presidente de la república.

Pronasol ha sido, sin duda, el programa gubernamental más evaluado tanto por académicos como por trabajos promovidos por el Consejo Consultivo del Programa y la misma Sedesol. Fue un programa polémico que desató fuertes críticas de diferentes actores sociales e institucionales, particularmente los partidos políticos de la oposición y los gobiernos locales, y en este marco es importante recuperar cómo se introdujo la dimensión territorial.

En relación con la distribución territorial de los recursos, entre el 27% y el 31% de los recursos de solidaridad se ejercieron en seis entidades, que representaban poco más de la cuarta parte de la población del país y que, de acuerdo con datos del censo de 1990, presentaban los mayores índices de marginación: Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Hidalgo, Veracruz y Puebla. En dichos estados se localizaba el 94% de los municipios con muy alto grado de marginación y 71% con alto grado. Además, se concentraba el 43% de la población rural del país y el 65% de los habitantes de cinco años y más que hablaban alguna lengua indígena (*Cfr.* Sedesol, 1994). Los estados ubicados entre los de alta marginación: San Luis Potosí, Durango, Michoacán, Querétaro, Guanajuato, Campeche, Zacatecas, Yucatán y Tabasco, que representaban alrededor del 20% de la población nacional, recibieron un 25% del total de los recursos del programa. Los de marginación media: Sonora, Quintana Roo, Nayarit y Tlaxcala, que sólo representaban el 5% del total nacional, recibieron el 7.3% de los recursos y el resto, considerados de baja marginación (en total 26 millones), recibieron el 32 por ciento.

Esta forma de asignar los recursos dio origen a una de las principales críticas al programa, ya que no existía una clara relación entre la cuantificación de las necesidades y de los recursos asignados a los estados. Tal vez el caso más claro fue el Estado de México, entidad que se ubicó entre los estados de baja marginación, y que se estima que recibió la mitad de los recursos que le hubiesen correspondido si la distribución hubiese sido igualitaria entre todos los habitantes pobres del país (*Cfr.* Sobrino y Garrocho, 1995).

Además, la crítica de varios gobiernos estatales y municipales, particularmente de oposición, fue el crear en sus territorios y en sus sociedades una estructura de repartición de recursos paralela a la institucional, lo cual debilitaba a las autoridades locales.

Desde una perspectiva territorial, los estados que al iniciarse el Pronasol presentaban los mayores niveles de pobreza, a pesar de los recursos que se les destinaban, continúan estando en 1998 entre los diez primeros, de acuerdo con el índice general de pobreza. A ellos se agregaron el Estado de México, Michoacán, Guanajuato y Jalisco, en los cuales los índices reflejan la pobreza que hay en el medio urbano.

En el interior de los estados la distribución de los recursos también fue poco clara y dependía en gran medida de la capacidad de organización de los pobres. El mayor rezago histórico no guardaba relación necesariamente con el número de habitantes pobres, los recursos no siempre se destinaron a las acciones para las que fueron otorgadas y la asignación estaba estrechamente vinculada a los procesos electorales estatales y municipales, lo cual reproducía las tradicionales prácticas de clientelismo político.¹²

En un contexto de alternancia y pluralismo en el ámbito de gobierno local y de exigencias de algunos estados de renovar el pacto federal, comenzó a reclamarse abiertamente la necesidad de que el gobierno federal hiciese transparentes los criterios y el uso de los recursos asignados a la pobreza, cuestión ineludible en el diseño de cualquier política social.

Ello indica que en este programa se impuso el centralismo que caracteriza al federalismo mexicano, en el que la dimensión territorial y/o regional no se considera un criterio importante para asegurar la equidad en la distribución de los recursos de la nación. Por ello ni los estados ni las regiones pobres recibieron recursos en función de su nivel de pobreza, aunque la concentración de dichos recursos se dio en los estados más pobres del país.

b) El Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progres)

En 1994, al iniciarse el actual sexenio, se tomó la decisión de concluir el Pronasol y se creó el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PASE), un programa que pretendía complementar las acciones de desarrollo de infraestructura básica municipal y fomento productivo, así como la acción de los 19 programas de apoyo alimentario que operaban sin que se tuviese la certeza de que cumplían con los objetivos perseguidos. En agosto de 1997, se instaló el Progres, cuyas siglas designan los mismos objetivos que el programa anterior.

El Progres nació como un programa focalizado al que los limitados recursos que se le asignaron lo colocaban en la disyuntiva de focalizar en el interior de un universo ya focalizado. Por ello, a los criterios de focalización se agregaron los de vulnerabilidad, tal como se enuncia en sus objetivos: "mejorar las condiciones de alimentación, salud y educación de las familias más pobres, mediante una estrategia de integrar acciones

¹² Cfr: Denise Dresser (1994); Molinar y Weldom (1994); Ziccardi (1996).

orientadas a los grupos de población más vulnerables, entre los cuales se encuentran las niñas y los niños, así como las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia” (Sedesol, 1998).

Dicho programa parte de corresponsabilizar a la población beneficiada, involucra a los tres órdenes de gobierno y tiene tres componentes: becas y útiles escolares, atención básica de salud y dotación de suplementos alimenticios a las madres embarazadas y lactantes, al igual que a niños menores de dos años, así como una llamada “transferencia monetaria base” (90 pesos). Además, suministra leche y un kilo de tortillas a las familias con ingresos menores a dos veces el salario mínimo.

En 1997 el programa atendió a 400 000 familias de 13 723 localidades pertenecientes a 524 municipios de 12 estados del país, y la meta es atender a 4.2 millones de familias para el año 2000 (59.5% del medio rural y 40.5% del medio urbano); destaca en especial el hecho de que su actuación es regional. Sin embargo, por ahora, Progresas sólo actúa en el medio rural donde la pobreza es más intensa.

Respecto de la distribución territorial de los recursos, se trabaja en las 91 regiones (microrregiones), donde reside la mitad de la población pobre del país, según la clasificación realizada por la Sedesol. En su mayoría tienen menos de 500 habitantes y en ellas viven cuatro quintas partes de la población indígena nacional. De estas regiones en extrema pobreza se seleccionaron 26 que pertenecen a 702 municipios de 14 estados; son las que según los indicadores socio-económicos presentan las condiciones de vida más precarias “y que requieren atención oportuna” (Cfr: Poder Ejecutivo Federal, s/f).

Este programa aún no ha sido muy analizado y evaluado por los académicos. Evidencias surgidas de una investigación del CIESAS (1999)¹³ indican que se han obtenido logros tales como un flujo de recursos económicos en las regiones y comunidades más pobres, un incremento de la matrícula escolar de primaria y secundaria, la incorporación de una perspectiva de género que reconoce como depositarias de los beneficios a las madres y a las niñas pobres, ya que presentan mayores posibilidades de abandonar la escuela. Sin embargo, se observan aún muchas dificultades en la operación del programa, en particular para que los recursos lleguen a todas las familias campesinas indígenas que debieran recibir el apoyo, ya que no se identifica el universo total y prevalece una “baja participación de las comunidades en las estrategias de medición de las familias que debieran ser beneficiadas” (CIESAS, 1999). Asimismo, recabar la información y actuar en la comunidad, sin potenciar la acción colectiva sino a través de promotores sociales, repercute en el presupuesto de que dispone el programa.¹⁴ También la infraestructura y los recursos en educación y salud disponibles en las localidades don-

¹³ En el informe del CIESAS (1999) se afirma que debe “felicitar a los directivos de Progresas por convocar al diálogo y a la evaluación por parte del sector académico, ya que las agencias de gobierno son muy reticentes a la crítica académica sobre los programas en operación”.

¹⁴ Cfr: José Gómez de León (1998); G. Torres (1998).

de se aplica son limitados y/o poco eficientes; las becas son muy reducidas y las promotoras no siempre logran ser aceptadas por la comunidad.¹⁵

Por otra parte, los representantes de los partidos de oposición preguntan: ¿por qué estos recursos no ingresan a los Convenios de Desarrollo Social y se asignan por la vía de los Coplades y/o los Consejos de Desarrollo Municipal que ya funcionan en las entidades del país?¹⁶ El criterio que parece prevalecer es que le corresponde a la federación atender a mexicanos en situaciones de pobreza muy grave, y para ello recurre a la identificación de las llamadas “microrregiones” (localidades de menos de 2 500 habitantes) y en su interior a identificar a las familias que padezcan mayores carencias. Nuevamente la dimensión territorial y/o regional es incluida, en el mejor de los casos, después de definir el universo de actuación de acuerdo con otros criterios. Por ello, no se resuelve de manera adecuada la presencia de una instancia de nivel federal que actúa en el ámbito local, y al respecto en el informe del CIESAS se señala que “las formas de gobierno y de liderazgo tradicional no han sido tomadas en consideración, por lo que esto es otro punto de conflicto en el futuro”.

En el caso de que el programa no se limitara a garantizar la mera sobrevivencia de tales familias sino que promoviera actividades productivas en esas zonas, el ámbito territorial debiera ser considerado con miras a buscar el potencial productivo en dichas regiones que permitiera su articulación a circuitos de producción más amplios y cercanos. Es decir, el concepto de “región”, de “microrregión”, tiene por ahora un carácter instrumental y le otorga viabilidad a determinada política social focalizada, pero debiera discutirse en el marco de la delimitación política administrativa de un Estado federal y de las microrregiones y macrorregiones económicas que se identifican en el territorio nacional.

c) Los recursos fiscales para el desarrollo regional y atención de la pobreza

A los programas de nivel federal se agregan los programas y acciones que desarrollan estados y municipios con los recursos que reciben, mediante fondos destinados al desarrollo regional y la atención a la pobreza.

Los reclamos de los gobiernos locales llevaron a que en el segundo año de gobierno de Ernesto Zedillo se transformara el ramo del presupuesto federal 26, Superación de la Pobreza, bajo los principios de distribuir los recursos con transparencia, garantizar la equidad y la justicia en la asignación a estados y municipios, evitar discrecionalidad y asegurar que el presupuesto se destine a acciones para superar la pobreza. Para ello se aplica una fórmula con base en la cual se distribuyen los recursos a los gobiernos estatales y a partir de las características, magnitud e intensidad de la pobreza en sus municipios.¹⁷

¹⁵ Cfr. CIESAS (1999).

¹⁶ Cfr. Varios autores, “Agenda de la Reforma Municipal”, CIDE, CESEM, CERES, IISUNAM, México (mimeo.), 1998.

¹⁷ En el contexto de la desconcentración de recursos a estados y municipios, las posibilidades y limitaciones para descentralizar los programas de lucha contra la pobreza y los recursos fiscales son temas abordados en varios trabajos, entre otros: Martínez Assad y Ziccardi (1998).

Además, para el ejercicio de 1998 —y ante la exigencia de los partidos de oposición de otorgar mayores recursos a los estados y más autonomía de gestión a los municipios— el Congreso de la Unión decidió atender la demanda mencionada y crear el ramo 33,¹⁸ el cual está integrado por cinco fondos: *a*) Fondo de aportaciones para la educación básica y normal; *b*) Fondo de aportaciones para los servicios de salud; *c*) Fondo de aportaciones para la infraestructura social (FAISM), el cual se divide a su vez en estatal y municipal; *d*) Fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios y del Distrito Federal, y *e*) Fondo de aportaciones múltiples.

A los municipios les corresponde recibir y ejercer específicamente los recursos del *c* y *d*, y se destinan por lo general a obras que suponen mejoras en las condiciones de vida de la población. Así, el FAISM se distribuyó aplicando para el 69% de los recursos la fórmula de Sedesol de medición de la pobreza, mientras que el resto se repartió en partes iguales entre todas las entidades de la federación, lo cual hizo que se modificara el orden, y por ende el monto asignado a los estados.¹⁹ El Fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios y del D. F., en cambio, se hace de acuerdo con el número de habitantes, lo cual indica que si se estima que la población del país de acuerdo con el censo de 1995 era de 91 158 290 habitantes, según el monto aprobado le correspondía a los estados 73.85 pesos por habitante.

Lo que importa destacar es que en este caso la distribución de los recursos sí se realiza con una fórmula que se aplica de acuerdo con la división territorial estatal y municipal que hay en el país. Además, el federalismo es custodiado por los representantes políticos en las Cámaras, quienes han participado activamente en la definición de los criterios a partir de los cuales la federación traspasa los recursos de atención a la pobreza a los municipios, a través de los estados. Es cierto que aún persisten algunos problemas en la operación, tales como el etiquetamiento de los recursos y la compleja supervisión de la federación; tal vez lo más importante es que las autoridades locales deben crear condiciones para que haya cierta coordinación entre los programas sociales, en particular Progresá, para así poder potenciar los recursos que se aplican a un mismo grupo y/o sociedad y en su territorio, sin importar su procedencia.

En síntesis, las políticas sociales de atención a la pobreza ya no son políticas típicamente sectoriales, y la dimensión territorial, en el marco de un proceso de fortalecimiento del federalismo, comienza a ser incorporada. Sin embargo, ello es aún insuficiente; es necesario incorporar la acción social gubernamental en propuestas más integradas de desarrollo regional y estatal, y definir claramente la competencia y funciones que debe cumplir cada uno de los ámbitos de gobierno para su logro.

¹⁸ Éste se formó con recursos del ramo 26, combate a la pobreza; 25, educación; 23, partida del presidente; 29, saneamiento financiero; 04, seguridad pública, y 23, coordinación hacendaria.

¹⁹ La aplicación de una fórmula es un paso en transparentar el uso de los recursos. Las críticas a su complejidad se basan en que es un instrumento difícil para ser apropiado por las autoridades locales con el fin de controlar la asignación de los recursos que les corresponde recibir del estado y la federación.

IDEAS PARA EL DEBATE

Algunas ideas que deben ser incorporadas al debate giran sobre la posibilidad de impulsar un proceso de planeación estratégica. En ésta, la dimensión territorial debe ser introducida en sus diferentes niveles (rural, urbano, regional, estatal, municipal), e incorporar una práctica que, promovida desde las instituciones gubernamentales, incluya los actores económicos y sociales que actúan en sus territorios.

Un estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 1998a: 49-51) afirma que los principales desajustes en México no son territoriales, sino agudos problemas sociales, particularmente la pobreza extrema que afecta a todo el país, aunque es más grave en las regiones que presentan una particular desventaja. Según dicho estudio, es la desequilibrada distribución del patrón de desarrollo —que ha beneficiado a la zona central, la frontera norte y algunas grandes ciudades— y no las desigualdades entre regiones (medidas por su productividad, salarios, calificación de la mano de obra) lo que explica la geografía actual. Por ello, sugiere poner el énfasis tanto en las políticas económicas estructurales como en las políticas sociales y otorgar particular atención a la dimensión regional que deben poseer las propuestas, consideración que, de ser instrumentada en el diseño de las políticas públicas, redefiniría el rumbo de éstas.

Es cierto que resulta fundamental elevar las condiciones de vida, mejorar el medio ambiente, crear infraestructura, modernizar la administración. Pero todo ello no puede continuar siendo áreas de actuación de políticas sectoriales o de recursos etiquetados para determinadas acciones. Para lograr un país más equilibrado, económica y territorialmente, y más justo socialmente, es necesaria una mejor articulación entre las políticas públicas y un mayor debate; en particular deben buscarse las articulaciones entre las políticas económicas y las políticas sociales en el nivel regional. Las políticas sociales, en tanto políticas públicas, deben identificar a los actores que participan en las situaciones que pretenden transformar; asimismo, esto debe realizarse en el ámbito de las regiones, de los estados, de los municipios y de las localidades.

En particular, en el caso de los recursos destinados a atender la pobreza es fundamental identificar desde un principio la existencia de organizaciones sociales populares, organizaciones o gubernamentales, asociaciones y liderazgos empresariales, representantes y autoridades locales. Esto es lo que define la planeación estratégica como proceso que supone una metodología de trabajo basada en la participación activa de los actores participantes. Algunos trabajos han identificado a los nuevos actores empresariales (redes, asociaciones, etcétera) que se han desarrollado con la globalización. En el presente destacamos dos tipos de actores que participan directamente en la cuestión social, desde una perspectiva local: 1) el institucional y de gobierno: el municipio, y 2) el social: las organizaciones no gubernamentales u organizaciones civiles. La inclusión de ambos es indispensable para realizar un proceso de planeación estratégica y/o acciones basadas en la cooperación social.

En México no hay autoridades regionales, pero puede pensarse en la asociación de las autoridades locales para promover nuevas experiencias de planeación y desarrollo. Hoy esto es posible en el marco de un proceso de democratización y fortalecimiento de los poderes locales. La autoridad más próxima a la sociedad local es el Ayuntamiento, son los presidentes municipales y los regidores del Cabildo, y pareciera que esta estructura de gobierno ha sido considerada de manera muy limitada (en el mejor de los casos, de manera consultiva) en los programas de atención a la pobreza.

Se ha dicho y con razón que muchos municipios no pueden asumir la gestión de una política social de manera autónoma, pero muchos otros sí pueden hacerlo (así como muchas otras acciones de beneficio comunitario) y, sin embargo, las autoridades locales afirman que el gobierno federal y/o estatal, lejos de facilitararlo, lo entorpece. Varios estudios de caso han demostrado la diferenciada capacidad operativa de los gobiernos locales, se han analizado experiencias exitosas, se ha puntualizado dónde se localizan los obstáculos, se ha revisado la gestión administrativa, las características de los recursos humanos, la eficacia y la eficiencia, la acción institucional local, las potencialidades de la participación ciudadana y/o de los Coplades o los consejos de Desarrollo Social Municipal.²⁰ También se trabaja en el campo de la evaluación del desempeño de los gobiernos locales²¹ con indicadores que intentan medir diferentes dimensiones de la gestión administrativa y la gobernabilidad a nivel local. En fin, hay todo un esfuerzo desde la investigación social que debe recuperarse en el diseño e instrumentación de las políticas sociales para avanzar en su descentralización y en su eficacia.

Los recursos pueden potenciarse con la participación de intermediarios sociales que actúan en la sociedad. El papel del Estado es integrar recursos y esfuerzos en una política basada en la *cooperación social*. En México, las ciudades han vivido experiencias muy valiosas, particularmente en los momentos difíciles que siguieron a una tragedia, como los sismos de 1985, cuando se pudo advertir la presencia de organizaciones sociales que actuaban de manera responsable para apoyar a quienes más lo necesitaban. El país también cuenta con organizaciones civiles que desde hace más de 30 años brindan asesoría técnica a los sectores populares urbanos, las cuales gozan de prestigio y reconocimiento internacional, como es el caso del Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento A. C. (Copevi) y las que surgieron vinculadas a este grupo inicial, como el Centro para la Vivienda (Cenvi), o Casa y Ciudad. Tales organizaciones han demostrado su capacidad para: 1) organizar el trabajo colectivo para la autoconstrucción y la introducción de servicios básicos en los poblamientos populares; 2) actuar como intermediarios y gestores ante las autoridades competentes, y 3) ser un espacio para la formación y desarrollo de líderes populares con arraigo en su comunidad (Cfr. Ortiz y Audefroy, 1998). Alrededor de ellas hay agrupaciones de ma-

²⁰ Véanse Cabrero, 1996; Guillén, 1996; Ziccardi (coord.), 1996b; Merino, 1994; Vega Godínez (1997).

²¹ Ziccardi, 1998; Ramírez, 1998; Garza, 1998.

dres de familia con demandas de alimentos, escuelas, guarderías, de colonos sin casa, de pobladores que requieren regularizar sus tierras, etcétera. Sus interlocutores son, por lo general, las instituciones gubernamentales, tanto de nivel central como local, según el tipo de demanda. Sus luchas han sido ampliamente documentadas, y su capacidad de apelar a diferentes recursos les ha permitido sobrevivir en la adversidad.

Debe señalarse además que, a nivel internacional, el espacio ocupado hoy por las organizaciones no gubernamentales es mucho más importante de lo que fue en el pasado. Hoy se advierte la intención de incorporar y evaluar su actuación en programas a fin de potenciar recursos sociales diversos.²² El Banco Mundial ha promovido una Red sobre Reducción de la Pobreza y mantiene una política de incluir a las ONG en las actividades financiadas por el banco, las cuales según un informe participaron en 47% de sus operaciones y gestión económica (Banco Mundial, 1997). Por su parte, la OCDE, CAD ha creado la llamada *Shaping the 21st century* (Configuración del Siglo XXI).

Lo cierto es que la organización social en sus más variadas formas es considerada hoy un recurso, *un capital social* importante, en particular para que los grupos más vulnerables de la población hagan frente a sus dificultades. Pero para que esto se realice con eficacia es necesario construir una *nueva institucionalidad* que facilite las nuevas formas de actuación entre lo gubernamental, lo privado y lo social.

BIBLIOGRAFÍA

- Abranches, Henrique, Sérgio Wanderley, Guilherme dos Santos y Marcos Antônio Coimbra, 1994, "Política social e combate à pobreza", tercera ed., Ed. Jorge Zahar, Río de Janeiro, p. 126.
- Aguilar Villanueva, Luis, 1996, "El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. LVIII, núm. 3, IISUNAM, México, pp. 3-37.
- Bain, Katherine, 1999, "Building or Burning Bridges? The Accountability of Trans-National NGO" (mimeo.), Birmingham, Inglaterra.
- Banco Mundial, 1997, "Informe Anual 1997", Washington, pp. 14-98.
- Boltvinik, Julio, 1994, *Pobreza y estratificación social en México*, INEGI-El Colegio de México-IISUNAM, México.
- Boltvinik, Julio, 1998, "Articulación entre la política económica y social en México 1970-1995. Hacia una tipología de períodos", en R. Cordera y A. Ziccardi, *Las políticas sociales de México al fin del milenio*, UNAM, México.

²² Véase, entre otros, Bain (1999).

- Borja, Jordi y Manuel Castells, 1997, *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*, United Nations for Human Settlements (UNCHS), Ed. Taurus, Madrid, 418 pp.
- Cabrero, Enrique, 1996, *La nueva gestión municipal en México: análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, CIDE- Miguel Ángel Porrúa, México, 381 pp.
- Carrasco Licea, Rosalba, 1998, "Instrumentos de distribución del ramo 33", en Congreso de la Unión-Comisión de Desarrollo Social, 1998, "Instrumentos de distribución de los recursos del ramo 33", México, 168 pp.
- Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), 1999, "Acercamiento etnográfico y cultural sobre el impacto del Progreso en doce comunidades de seis estados de la república", México, mimeo.
- Congreso de la Unión-Comisión de Desarrollo Social, 1998, "Instrumentos de distribución de los recursos del ramo 33", México, 168 pp.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL), 1996, *Quince años de desempeño económico: América Latina y El Caribe, 1980-1995*, Santiago de Chile.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL), 1997, *La brecha de la equidad*, Santiago de Chile, 218 pp.
- Coraggio, José Luis, 1998, "Economía popular urbana: una nueva perspectiva para el desarrollo local", en Gestión y planificación urbana, Curso de Postgrado, junio-octubre, Mar del Plata, 127 pp.
- Cordera, R. y A. Ziccardi (coords.), 1998, *Las políticas sociales de México al fin del milenio*, UNAM, México.
- Cortés, Fernando, 1998, "Política económica, estrategias de los hogares y distribución del ingreso. Un modelo de análisis", en R. Cordera y A. Ziccardi (coords.).
- Cortés, F. y R. Ruvalcaba, 1984, *Técnicas estadísticas para el estudio de la desigualdad social*, El Colegio de México, México.
- Dresser, Denise, 1994, "Bringing the Poor Back in: National Solidarity as a Strategy of Regime Legitimation", en Cornelius Wayne, Ann Craige y Jonathan Fox, *Transforming State-Society Relations in Mexico, The National Solidarity Strategy*, Center for U. S.-Mexican Studies, University of California, San Diego, 368 pp.
- Fernández Güell, José M., 1997, *Planificación estratégica de ciudades*, Ed. Gustavo Gilli, Barcelona.
- Fitoussi, Jean-Paul y Pierre Rosanvallon, 1997, *La nueva era de las desigualdades*, Editorial Manantial, Buenos Aires, 238 pp.
- Garza, Gustavo (comp.), 1989, *Una década de planeación urbano regional en México, 1978-1988*, El Colegio de México, México, 484 pp.

- Garza, Gustavo, 1998, *Gestión municipal en el Área Metropolitana de Monterrey (1989-1994)*, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, Miguel Ángel Porrúa, México, 473 pp.
- Gómez de León, José, 1998, "Comentario", en R. Cordera y A. Ziccardi (coords.), *op. cit.*, capítulo VI.
- Gordon, Sara, 1998, "Entre lo eficiente y la legitimidad: el Pronasol como política social", en R. Cordera y A. Ziccardi (coords.), *op. cit.*, pp. 247-261.
- Guillén, Tonatiuh, 1996, *Gobiernos municipales en México: entre la descentralización y la tradición política*, COLEF-Miguel Ángel Porrúa, México, 223 pp.
- Lerner, Bertha *et al.*, 1996, *Las políticas sociales en México en los años noventa*, Instituto Mora/Flacso/Plaza y Valdés/IISUNAM, México.
- Londoño, Juan Luis, 1996, "Pobreza, desigualdad y formación del capital humano en América Latina, 1950-2025", en *Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe (puntos de vista)*, México.
- Lustig, Nora y Ruthanne Deutsch, 1998, "El Banco Interamericano de Desarrollo y la reducción de la pobreza: visión general", Washington (mimeo.).
- Magallón, Olivia, 1996, "Pobreza y distribución de los recursos descentralizados del Fondo de Desarrollo Social Municipal", en U. J. Martínez y A. Díaz Cayero (coords.), *Federalismo*, Congreso Nacional de Ciencia Política, IFE, UAM, México, pp. 113-140.
- Maldonado, Luis, 1998, "Desarrollo regional y combate a la pobreza", *Examen*, núm. 110, dic., pp. 41-50.
- Martínez, Assad, Carlos y Alicia Ziccardi, 1998, "Límites y posibilidades de la descentralización", en R. Cordera y A. Ziccardi, *op. cit.*
- Medina, Fernando, 1998, "La evolución de la pobreza en América Latina en los noventa", *Demos*, núm. 11, México, pp. 42-43.
- Menjívar Larín, Rafael, Dirk Kruijt y Lieteke van Vuchttijssen (coords.), 1998, *Pobreza, exclusión y política social*, Flacso (Costa Rica)-UNESCO/Universiteit Utrecht, 475 pp.
- Merino, Mauricio (coord.), 1994, *En busca de la democracia municipal*, El Colegio de México, México, 300 pp.
- Molinar, Juan y Jeffrey Weldom, 1994, "Electoral Determinants and Consequences of National Solidarity", en Cornelius Wayne *et al.*, *op. cit.*
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), 1998a, *Desarrollo regional y política estructural en México*, París.

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), 1998b, *Descentralización e infraestructura local en México: una nueva política pública para el desarrollo*, París.
- Organización de Naciones Unidas (ONU), 1997a, *Informe sobre desarrollo humano, 1997*, publicado para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Ed. Mundi-Prensa, Madrid, 262 pp.
- Organización de Naciones Unidas (ONU), 1997b, *Informe sobre la situación social en el mundo*, Departamento de Información Económica y Social y de Análisis de Políticas; Naciones Unidas, Nueva York, cap. VI. Pobreza, pp. 92-162.
- Ortiz, Enrique y Joel Audefroy (coords.), 1998, *Construyendo la ciudad con la gente: nuevas tendencias en la colaboración entre las iniciativas comunitarias y los gobiernos locales*, Ed. Habitat International Coalition, México, 267 pp.
- Poder Ejecutivo Federal, 1995, *Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000)*, México.
- Poder Ejecutivo Federal, s/f, *Programa de Educación, Salud y Alimentación*, México.
- Poder Ejecutivo Federal, 1997, *Programa para un Nuevo Federalismo (1995-2000)*, México.
- Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), s/f., México.
- Programa Nacional de Solidaridad (1996), México.
- Quinti, Gabriele, 1998, "Exclusión social: sobre medición y sobre evaluación", en Rafael Menjívar Larín, *op. cit.*, pp. 71-93.
- Ramírez, Juan Manuel, 1998, *¿Cómo gobiernan Guadalajara!*, Miguel Á. Porrúa, IISUNAM, México, 294 pp.
- Rosanvallon, Pierre, 1995, *La nueva cuestión social*, Buenos Aires, Editorial Manantial, 215 pp.
- Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), 1994a, *Solidaridad: seis años de trabajo*, Secretaría de Desarrollo Social, México.
- Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), 1994b, *Pronasol: información básica sobre la ejecución y desarrollo del programa*, Sedesol/Miguel Ángel Porrúa, México.
- Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), 1998, *Programa para superar la pobreza (1995-2000)*, México.
- Sobrino, L. y C. Garrocho, 1995, *Pobreza, política social y participación ciudadana*, El Colegio de México, Sedesol, 377 pp.
- Torres, Gerardo, 1998, "El diseño y gestión de las políticas alimentarias en el campo mexicano", en R. Cordera y A. Ziccardi, *op. cit.*
- Varios autores, 1998, "Agenda de la reforma municipal", CIDE/CESEM/CERES-IISUNAM, México (mimeo.).

- Vega Godinez, Alejandro, 1997, "Las perspectivas del nuevo federalismo: el sector desarrollo regional y el combate a la pobreza. Las experiencias de Aguascalientes, Guanajuato y San Luis Potosí", CIDE, México (mimeo.).
- Ziccardi, Alicia, 1991, *Las obras públicas de la ciudad de México (1976-1982). Política urbana e industria de la construcción*, IISUNAM, México.
- Ziccardi, Alicia (coord.), 1996a, *Actores y procesos sociales de los Programas de Inversión Social: el caso del Pronasol en México (1988-1994)*, CLACSO-IAF- IISUNAM, México.
- Ziccardi, Alicia (coord.), 1996b, *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM y Miguel Ángel Porrúa, México, 2ª ed.
- Ziccardi, Alicia, 1997, "El papel de los gobiernos municipales en las políticas sociales. El caso de México", *Revista Eslabones*, núm. 13, enero-junio, México, pp. 90-103.
- Ziccardi, Alicia, 1998, *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, Miguel Ángel Porrúa, México, 237 pp.