

Colección Género y democracia

¿La democracia reduce la pobreza?

Dos mecanismos para reducir la pobreza

Gonzalo Hernández Licona



1



INSTITUTO ELECTORAL
CIUDAD DE MÉXICO
CONSTRUYENDO DEMOCRACIA

Colección Género y democracia



**INSTITUTO ELECTORAL
CIUDAD DE MÉXICO**
CONSTRUYENDO DEMOCRACIA

CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Consejero presidente: Mario Velázquez Miranda
Consejeras y consejeros electorales: Myriam Alarcón Reyes
Carolina del Ángel Cruz
Yuri Gabriel Beltrán Miranda
Mauricio Huesca Rodríguez
Bernardo Valle Monroy
Gabriela Williams Salazar
Secretario ejecutivo: Rubén Geraldo Venegas

REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS ANTE EL CONSEJO GENERAL

Partido Acción Nacional: José Manuel Delgadillo Moreno, propietario
Ámbar Reyes Moto, suplente
Partido Revolucionario Institucional: René Enrique Vivanco Balp, propietario
Gerardo Iván Pérez Salazar, suplente
Partido de la Revolución Democrática: Roberto López Suárez, propietario
Yasser Amaury Bautista Ochoa, suplente
Partido del Trabajo: Ernesto Villarreal Cantú, propietario
Benjamín Jiménez Melo, suplente
Partido Verde Ecologista de México: Yuri Pavón Romero, propietario
Dafne Rosario Medina Martínez, suplente
Movimiento Ciudadano: Armando de Jesús Levy Aguirre, propietario
Hugo Mauricio Calderón Arriaga, suplente
Morena: Julio César Garrido Carranza, propietario
Juan Romero Tenorio, suplente

DIPUTADAS Y DIPUTADOS INVITADOS PERMANENTES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS DEL CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Partido Acción Nacional: Diego Orlando Garrido López
Jorge Triana Tena
Partido Revolucionario Institucional: Armando Tonatiuh González Case
Partido de la Revolución Democrática: Valentín Maldonado Salgado
Partido del Trabajo: Leonor Gómez Otegui
Circe Camacho Bastida
Partido Verde Ecologista de México: Teresa Ramos Arreola
Alessandra Rojo de la Vega Piccolo
Morena: Donají Ofelia Oliviera Reyes
Asociación Parlamentaria
del Partido Encuentro Social: Fernando José Aboitiz Saro
Miguel Ángel Álvarez Melo

¿La democracia reduce la pobreza?

Dos mecanismos para reducir la pobreza



Gonzalo Hernández Licona

1

CIUDAD DE MÉXICO • 2019

COMITÉ EDITORIAL DEL INSTITUTO ELECTORAL
DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Mauricio Huesca Rodríguez
Presidente

Juan Carlos Amador Hernández

Carolina del Ángel Cruz

Rosa María Mirón Lince

Vocales

Gustavo Uribe Robles
Secretario técnico

Contenido:

Coordinación: Imelda Guevara Olvera, titular de la Unidad Técnica de Género y Derechos Humanos • Yoloxóchitl Casas Chousal, directora de Implementación de Políticas de Género

Autor: Gonzalo Hernández Licona

Edición:

Coordinación editorial: José Luis García Torres Pineda, encargado del despacho de la Coordinación Editorial

Supervisión: Kythzia Cañas Villamar, encargada del despacho de la Jefatura del Departamento de Diseño y Edición

Corrección de estilo: María Teresa Sánchez Hermsillo, analista correctora de estilo

Diseño editorial: José Luis Guerrero Hernández, analista diseñador

Diseño de portada y diagramación: Francisco Kevin Plancarte García, supervisor de grupo B

Primera edición, septiembre de 2019.

D. R. © 2019

Instituto Electoral de la Ciudad de México
Huizaches 25, colonia Rancho Los Colorines,
Tlalpan, 14386, Ciudad de México
www.iecm.mx

isbn: 978-607-8605-19-4

Queda estrictamente prohibida la reproducción parcial o total de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización del IECM. Las opiniones expresadas por las y los autores no necesariamente reflejan la postura de quienes editaron esta obra

Impreso y hecho en México.

Ejemplar de distribución gratuita, prohibida su venta.

—>>> Índice <<<—

Introducción	7
La participación efectiva como mecanismo para disminuir la pobreza	11
La rendición de cuentas como mecanismo para disminuir la pobreza	25
Conclusiones	47
Fuentes consultadas	50
El autor	51

—>>> Introducción <<<—

Es posible que existan diversos nexos y causalidades entre democracia y pobreza, todos ellos relevantes para discusiones teóricas y prácticas sobre cómo obtener mejores resultados para ambas. Este ensayo se enfocará en una vía: la posibilidad de que la democracia pueda contribuir a la reducción de la pobreza.

Se identifican dos mecanismos democráticos mediante los cuales esto puede ocurrir: la participación efectiva de la población y la rendición de cuentas. En primer lugar, analizamos cada uno de estos mecanismos desde su aportación teórica y su *deber ser* en una democracia. Posteriormente, examinamos si estos mecanismos podrían aplicarse en el contexto mexicano. Es decir, si la población en situación de pobreza o la sociedad civil logran utilizar estos mecanismos para posicionar sus intereses en la agenda pública, recibir una respuesta satisfactoria del gobierno y lograr la disminución de su pobreza. Al realizar este análisis se presta particular atención a las mujeres, específicamente a las mujeres indígenas rurales. Analizamos su capacidad de recurrir a estos mecanismos democráticos y mejorar sus condiciones de vida. Ellas son uno de los subgrupos de la población en situación de pobreza con mayor desventaja histórica en el país. Responder a los retos que enfrentan para participar efectivamente en nuestra democracia y obtener resultados de nuestro

*Agradezco a Paola Vela y a Rodrigo Carbajal el enorme apoyo para este ensayo.

gobierno, es necesario para lograr la igualdad de género en nuestros procesos democráticos.

Democracia

Robert Dahl entiende la democracia como el “gobierno de la gente”.¹ Esto significa que las personas tienen las mismas capacidades para determinar qué necesita la sociedad y, por tanto, todos tienen el derecho a participar, de igual manera, en la toma de decisiones. Esta participación se puede dar de diferentes maneras; aunque la más común, es cuando se acude a votar, también se puede participar mediante protestas, peticiones, presión social, entre otras formas.

Para que pueda existir una democracia se necesita que el Estado garantice los derechos políticos (a participar en la toma de decisiones) y sociales (acceso a la educación, alimentación, vivienda, entre otros) de su población. Los derechos, de acuerdo con Amartya Sen,² permiten que las personas vivan con libertad y, así, incrementan su bienestar. Por eso, mientras más derechos se tengan, más libertad existirá y, por tanto, mejores condiciones de vida. Con este enfoque de derechos también se puede visualizar, con cierta facilidad, quién tiene alguna carencia o necesidad, para que el gobierno las atienda de manera efectiva.

Si bien las elecciones son un componente esencial de la democracia, no son la única forma de participación. La participación electoral surge porque no todas las personas tienen el interés de intervenir en la política y cuentan con la opción de votar por el candidato que mejor representará sus intereses en la toma de decisiones. Esta situación favorece la existencia de una competencia, en la cual distintos partidos

¹Robert Dahl, *Democracy and its Critics*, New Haven, Yale University Press, 1989.

²Amartya Sen, “Democracy as a Universal Value”, *Journal of Democracy*, núm. 3, vol. 10, 1999, pp. 3-17.

buscan el voto de los ciudadanos.³ En esta contienda, es esencial que todos los ciudadanos tengan el derecho a votar y, cuando quieran, ser votados para garantizar sus derechos y evitar algún abuso de poder. Democracia es la forma de gobierno en la que todos los ciudadanos tienen derecho a participar en la toma de decisiones, competir en los procesos electorales y gozar de sus derechos sociales.

Pobreza

La pobreza ha tenido, tiene y tendrá, diversas concepciones y formas de ser medida. No es motivo de este ensayo adentrarnos en esta discusión, mejor será adentrarse al tema de medición de una manera directa.

Bajo criterios internacionales, especialmente a partir de los estudios del Banco Mundial, la pobreza extrema es aquella en la que la población registra un ingreso inferior a \$1.90 dólares por día y por persona. Desde hace unos años se piensa también que la pobreza va mucho más allá de una cuestión meramente económica. Además de percibir un ingreso insuficiente, la población sufre diversas carencias sociales, las cuales impiden su desarrollo. Por eso, es importante definir la pobreza desde un enfoque más amplio, tal y como el Estado mexicano decidió hacerlo desde 2005, es decir, desde un enfoque multidimensional bajo el cual se determina que un individuo se encuentra en situación de pobreza si tiene un ingreso inferior a cierto umbral y, además, presenta una o más carencias sociales.

La metodología de medición fue acordada por el Congreso de la Unión y plasmada en la *Ley General de Desarrollo Social* y, técnicamente, fue diseñada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). Para la medición se consideran seis carencias sociales que corresponden a derechos sociales que otorga la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*:

³Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York, Harper & Brothers, 1957.

rezago educativo, carencia de acceso a los servicios de salud, carencia de acceso a la seguridad social, carencia de calidad y espacios de la vivienda, carencia de acceso a los servicios básicos en la vivienda y carencia de acceso a la alimentación. La medición de pobreza consiste en identificar la cantidad de carencias que presenta cada individuo. Si éste sufre al menos una carencia y percibe un salario por debajo de la línea de pobreza por ingresos (valor de la canasta alimentaria más la no alimentaria), se clasifica al individuo como viviendo en situación de pobreza. Si el individuo tiene tres o más carencias y un ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos (valor de la canasta alimentaria), se considera a éste en situación de pobreza extrema.⁴

Para términos de este artículo, definiremos a la pobreza de forma multidimensional, como se hace en México. Si es que la democracia disminuye la pobreza, idea que se discutirá a lo largo del texto, lo puede hacer mejorando el ingreso de las personas o disminuyendo sus carencias sociales.

⁴Coneval, *Anexo Estadístico sobre la medición de pobreza en México*, México, 2017.

—>>> La participación efectiva como <<<— mecanismo para disminuir la pobreza

En esta sección se analizará la participación efectiva de la población como un mecanismo para empoderar a los grupos vulnerables, lo que les permitirá colocar sus intereses en la agenda pública. Primero, se destacará la importancia que tiene valorar los intereses de cada individuo por igual. Más adelante, se analizará el vínculo entre la democracia y la reducción de la pobreza con un enfoque en los mecanismos de participación efectiva. Finalmente, con base en el caso mexicano, se ejemplificará cómo funcionan estos mecanismos en la realidad. A lo largo del capítulo, prestaremos atención a un grupo particularmente vulnerable en México: las mujeres indígenas rurales.

Democracia y participación efectiva


Si en efecto, es la gente quien gobierna a través de la elección de sus gobernantes, entonces es necesario que exista el derecho universal al voto y la participación efectiva de la población.

De fondo, estos requisitos conllevan lo que Dahl define como el *Principio Fuerte de Igualdad*: “Todos los miembros de una sociedad son lo suficientemente calificados para participar en la toma de decisiones colectivas que afectan sus bienes o intereses. En cualquier caso, ningún individuo se encuentra mejor calificado que otro de tal forma


que merezca la encomienda de tomar decisiones colectivas a nombre de los demás.”⁵

Bajo este principio, en una democracia, los intereses de cada individuo en la sociedad deben considerarse por igual al momento de tomar decisiones colectivas. Por ende, en el proceso democrático, cada persona tiene derecho a participar en la toma de decisiones colectivas. Debido a que cada persona es la mejor representante de sus propios intereses, la participación de todos es necesaria para una democracia plena. Si algunas personas omiten su participación, las decisiones colectivas no representarán los intereses de *todos* y el proceso democrático no será del todo pleno.

Siguiendo con la teoría de Dahl, para que todos los individuos logren participar en la democracia y así defender sus intereses, se deben cumplir algunos requisitos adicionales:



Todos los miembros de una sociedad son lo suficientemente calificados para participar en la toma de decisiones colectivas que afectan sus bienes o intereses.



1. Los ciudadanos están en posibilidad de entender los asuntos colectivos relevantes de tal forma, que ellos tienen el control sobre los temas que se posicionan en la agenda de los tomadores de decisiones.
2. Se deben garantizar los derechos políticos y sociales de las personas, como lo es la libertad de expresión.

Esa es la democracia en su máxima expresión: el medio por el cual los individuos pueden posicionar sus intereses sociales, culturales y económicos en la agenda pública. Al sumar los intereses de los individuos es que se generan mayorías. Los gobiernos representativos, que resultan elec-

⁵Robert Dahl, *op. cit.*

tos por estas mayorías, por ende, responden a esos intereses mediante acciones de políticas públicas de tal forma que las mayorías queden satisfechas. Para regular el poder que les otorgan los individuos a los gobiernos democráticos, los países desarrollan un conjunto de leyes –dentro de las cuales destaca la importancia de la constitución política–, normas, códigos, contrapesos e instituciones.

Bajo esta teoría, en un gobierno democrático, con una mayoría de la población viviendo en situación de pobreza se esperaría que los intereses de esa población se sobrepusieran a los intereses de aquella que tiene mayores ingresos. Siendo mayoría, teóricamente, las personas en situación de pobreza tendrían, por ejemplo, “la capacidad de imponer mayores impuestos a los ricos, distribuyéndose hacia sí mismos una mayor proporción del pib que en naciones no democráticas”.⁶

Democracia y pobreza

Si en efecto, las democracias funcionaran así, podríamos explorar la relación entre democracia y pobreza de la siguiente forma:

1. Existe una constitución política que regula y controla al sistema democrático, a su vez, esta constitución plasma los valores democráticos resaltando la importancia, tanto de los derechos humanos, como de los políticos y los sociales.

Estos derechos sociales son la base de una medición multidimensional de la pobreza, por lo que la imposibilidad de ejercerlos define una carencia social. Si algún individuo presenta al menos una carencia social y un ingreso por debajo de la línea de pobreza por ingresos, se clasifica como pobre.

⁶Edgar Sánchez y Leonardo Tenorio, “Democracia y Desigualdad Económica en México. Un análisis de cointegración”, *Equilibrio Económico*, núm. 44, vol. 13, 2017, pp. 143-166.

2. La población que presenta alguna carencia puede ejercer efectivamente sus derechos sociales mediante diversos mecanismos (el voto, las protestas, peticiones públicas, presión social, opinión pública, entre otros).

Para fortalecer sus argumentos y evidenciar con datos la presencia de carencias sociales, la población y los medios de comunicación pueden consultar los resultados de una medición multidimensional de la pobreza.

3. El gobierno representativo, democráticamente elegido, debe responder a la demanda de solventar estas carencias sociales y atender los intereses de este grupo de la población. El vínculo de respuesta más utilizado por los gobiernos es la política pública.



El gobierno representativo, democráticamente elegido, debe responder a la demanda de solventar estas carencias sociales y atender los intereses de este grupo de la población.

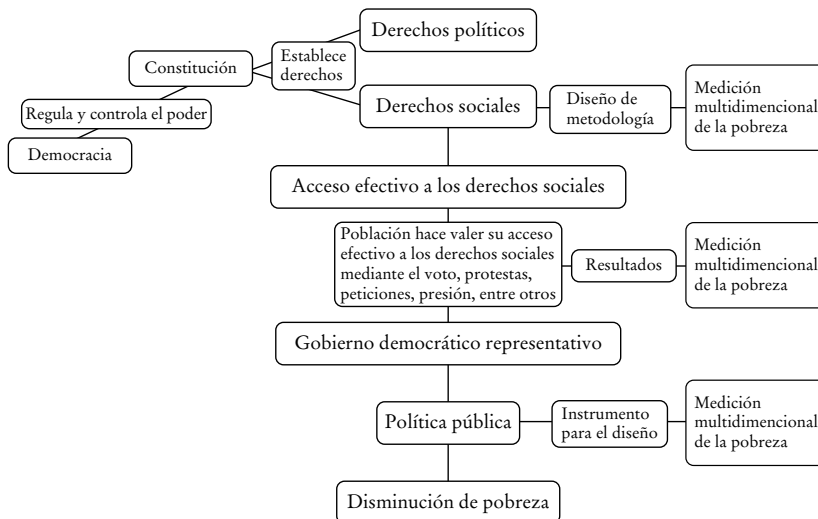
Para, en efecto, solventar las carencias y garantizar el acceso efectivo a los derechos sociales, el gobierno puede utilizar la información y los datos que revela la medición multidimensional de la pobreza (que a su vez, fue acordada por el Estado, representado por las mayorías) para diseñar su política pública. Estos datos pueden facilitar la focalización de esfuerzos y ayudar en la coordinación de una estrategia para disminuir la pobreza.

4. Si la política pública atiende los intereses de la población en situación de pobreza y solventa sus carencias sociales, al final, el resultado esperado será una disminución de la pobreza.



El vínculo existente entre democracia y reducción de la pobreza se ilustra en la figura 1.

Figura 1. Diagrama del mecanismo causal que describe la influencia de la democracia, mediante la participación efectiva, en la disminución de la pobreza



Fuente: Elaboración propia.

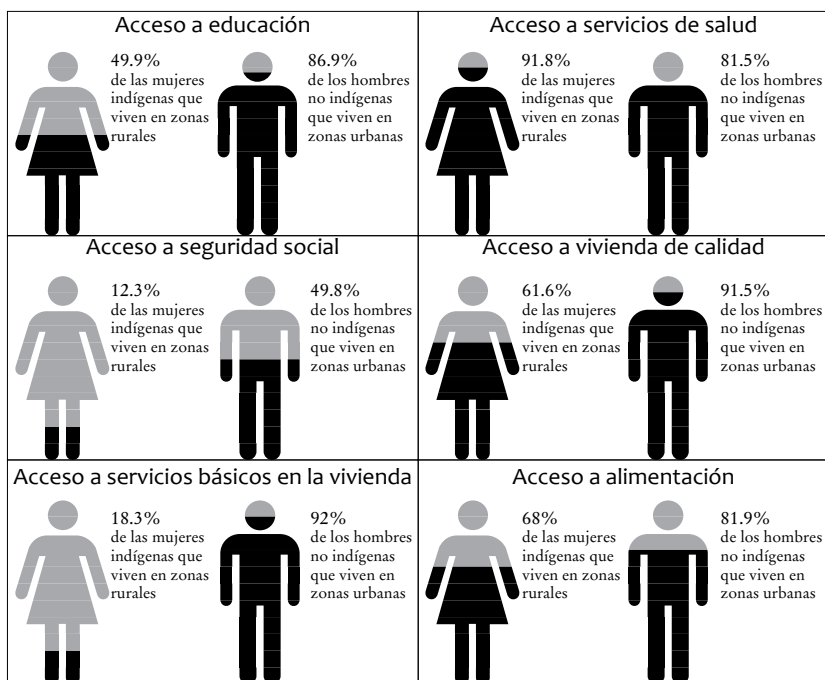
Democracia, participación efectiva y pobreza en México

Analicemos la teoría de Dahl en el contexto mexicano. De acuerdo con cifras del Coneval,⁷ en 2016, 43.6% de la población nacional se encontraba en situación de pobreza, correspondiendo este porcentaje a 53 418 151 personas, mismas que se espera puedan posicionar sus intereses en la agenda pública. De lograrlo, el gobierno democrático debería poner en marcha políticas públicas, las cuales mejorarían la calidad de vida de los pobres en el país. En particular, se esperaría que, mediante las acciones del gobierno, disminuyan las carencias sociales de este grupo de la población.

⁷Coneval, *Anexo Estadístico sobre la medición de pobreza en México*, México, 2017.

Dentro de la población total, existe un subgrupo de población en pobreza: las mujeres indígenas rurales.⁸ Ellas son quienes enfrentan las mayores desigualdades en el país y cuya participación efectiva en la democracia se enfrenta con nuevos retos cotidianamente. La figura 2 evidencia la gran desigualdad que existe entre ellas y los hombres no indígenas que viven en zonas urbanas. Es evidente que las mujeres indígenas rurales representan la mayor proporción de población con carencias sociales. El 85.1% de ellas vive en situación de pobreza, lo que equivale a 1 708 094 mujeres. Aún más alarmante es el hecho de que 45% de las mujeres indígenas rurales vive en pobreza extrema, lo que equivale a 903 588 mujeres.

Figura 2. Acceso de las mujeres indígenas en zonas rurales a derechos sociales



Fuente: Elaboración propia con información del Coneval.

⁸Según condición de habla de lengua indígena.

La desigualdad que existe entre las mujeres indígenas rurales y los hombres no indígenas en zonas urbanas es evidente sobre todo en el acceso a la seguridad social y a los servicios básicos en la vivienda. Mientras que, únicamente 12.3% de las mujeres indígenas rurales cuenta con acceso a la seguridad social, 49.8% de los hombres no indígenas en zonas urbanas cuenta con él. De forma similar, 18.3% de las mujeres indígenas en zonas rurales cuenta con acceso a los servicios básicos en la vivienda, en tanto que 92% de los hombres no indígenas en zonas urbanas cuenta con este tipo de servicios.

Cuadro 1. Pobreza y género en México: Hacia un sistema de indicadores. Información 2008-2012

El análisis de pobreza, desde una perspectiva de género, que realizó el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) identifica dimensiones, algunas de ellas consideradas en la medición multidimensional, dentro de las cuales se reproduce la desigualdad de género.

Se resumen los resultados el estudio por rubro:

Hogares: los hogares con jefatura femenina presentan características demográficas que sugieren una mayor vulnerabilidad. Los hogares dirigidos por mujeres que, además, se encontraban en situación de pobreza, contenían más miembros dependientes que proveedores.

Ingreso: las remuneraciones que las mujeres ocupadas obtienen de sus trabajos son menores a las que perciben los hombres, a pesar de contar con la misma escolaridad. Las diferencias salariales entre hombres y mujeres son aún mayores entre la población pobre. Las mujeres pobres, a su vez, presentan una mayor dependencia de los recursos provenientes de programas sociales.

Salud: la carencia por acceso a servicios de salud fue la que más se redujo para las mujeres entre 2008 y 2012, en gran parte debido a su pertenencia a programas sociales.

Seguridad social: entre las mujeres pobres ocupadas, ni siquiera una de cada diez cuenta con acceso a la seguridad social a través de su trabajo.

Alimentación: los hogares con jefaturas femeninas experimentan mayores niveles de inseguridad alimentaria. Las razones de la desventaja podrían encontrarse en la participación aún limitada de las mujeres en el mercado laboral.

Trabajo doméstico no remunerado: existe una sobrecarga de trabajo doméstico no remunerado hacia las mujeres. En promedio, ellas dedican a los quehaceres domésticos entre 10 y 20 horas más que los hombres.

Para mayor información, consultar el análisis en:

<https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/POBREZA_Y_GENERO_WEB.pdf>.

Para posicionar sus intereses en la agenda pública, hacer valer los derechos sociales que les encomienda la constitución y mejorar su calidad de vida, la población en situación de pobreza (la cual incluye a las mujeres indígenas rurales), podría manifestarse de diversas formas: votando, protestando, peticionando, acudiendo a la opinión pública, entre otras. Analicemos cada uno de estos mecanismos de participación en nuestro país, a la vez que se reflexiona sobre su eficacia como instrumentos para solventar las carencias sociales para el grupo más vulnerable, las mujeres indígenas rurales.



La desigualdad que existe entre las mujeres indígenas rurales y los hombres no indígenas en zonas urbanas es evidente sobre todo en el acceso a la seguridad social y a los servicios básicos en la vivienda.



Votaciones

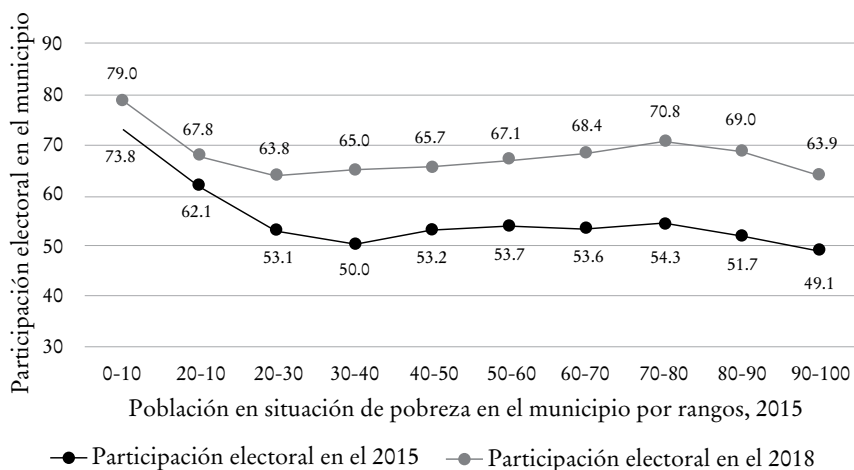
México vivió una transición democrática a finales de los años noventa. Junto con ella, llegó una serie de reformas políticas, económicas y electorales que buscaban transformar al país. Se pretendía acabar con la capacidad del partido en el poder para coaccionar y manipular el voto. Fue mediante el fortalecimiento del Instituto Federal Electoral, actualmente Instituto Nacional Electoral (ine), que nuestra democracia comenzó a consolidarse. Los esfuerzos del ine por salvaguardar el derecho universal al voto no han sido menores. A pesar de esto, la participación política de los mexicanos en elecciones es relativamente baja: 52.73% para las elecciones de 2015 y, 67.35% para las elecciones de 2018.⁹

Para 2015, el Coneval calculó la pobreza multidimensional a nivel municipal, por lo

⁹ine, *Atlas de Resultados Electorales Federales*, Ciudad de México, 2015.

que es posible comparar los niveles de participación política entre los municipios con mayor y menor porcentajes de pobreza en el país. Los resultados de esta comparación se observan en la gráfica 1.

Gráfico 1. Participación electoral de acuerdo al nivel de pobreza por municipio



Fuente: Elaboración propia con datos del Ine y del Coneval.

Los municipios con mayor porcentaje de población en situación de pobreza (90-100%) son aquellos en los que el menor porcentaje de su población acude a votar, en promedio, sólo 49.1% de la población en los municipios más pobres del país salió a votar en 2015, año en que se llevó a cabo la medición de pobreza. En cambio, los municipios con menor porcentaje de población en situación de pobreza (0-10%) son aquellos en los que el mayor porcentaje de su población acude a votar, en promedio, 73.8% de la población de los municipios con un porcentaje de la población en situación de pobreza, de entre 0-10%, votó en las elecciones de 2015.

Para las elecciones de 2018 se observa una mayor participación electoral sin importar el porcentaje de población en situación de pobreza por municipio. Esto se debe principalmente a que en esas elecciones se eligió al presidente de la república. Destaca el aumento de partici-

pación electoral de los municipios con mayor porcentaje de población en situación de pobreza, pasando, en promedio, de 49.1% a 63.9% de participación electoral. A pesar del aumento, se sostiene la misma tendencia que en 2015: una mayor participación electoral en los municipios menos pobres del país. El aumento en la participación electoral en los municipios con mayor porcentaje de la población en pobreza quizás refleja la intención de esta población de recurrir al voto como un mecanismo para posicionar sus intereses en la agenda pública.

Los datos disponibles nos limitan al tratar de analizar la participación electoral de las mujeres indígenas en situación de pobreza que viven en zonas rurales. No es posible desagregar la participación electoral a este nivel. A grandes rasgos, la medición del Coneval nos demuestra que la pobreza se concentra en las zonas rurales del país y que la población indígena presenta mayores niveles de pobreza que la población no indígena. Al vivir en zonas rurales y ser indígenas, es altamente probable que este subgrupo de mujeres se ubique en municipios con altos porcentajes de población viviendo en pobreza, los cuales, como se mencionó, tienen niveles más bajos de participación electoral.

Protestas y peticiones

Una segunda forma de participación efectiva son las protestas y las peticiones. En el sistema democrático, la población puede recurrir a ellas para colocar sus intereses en la agenda pública. En su artículo “La pobreza de la democracia”,¹⁰ Holzner analiza la facilidad con la que la población en situación de pobreza en México puede acceder a este mecanismo para lograr participar en la toma de decisiones. El autor demuestra que, previo al 2000, los ricos y los pobres eran igual de susceptibles a protestar en contra del gobierno. Si bien te-

¹⁰Claudio Holzner, “The Poverty of Democracy: Neoliberal Reforms and Political Participation of the Poor in Mexico”, *Latin American Politics and Society*, núm. 2, vol. 49, 2007, pp. 87-122.

nían la misma probabilidad de protestar, la población en situación de pobreza contactaba con mayor frecuencia a los gobernantes que el resto de la población. Citando datos de Cornelius, Holzner¹¹ menciona que a principios de los años setenta, y durante el mayor periodo de intervención del Estado en la economía mexicana, entre 17 y 26% de la población con ingresos bajos peticionaba que el Estado mexicano satisficiera sus necesidades. Para finales de la década de los noventa, este porcentaje había disminuido a 8%.

Respecto a la democracia mexicana, Holzner concluye que los ricos participan más que los pobres; los resultados que arroja su análisis no son alentadores. Él descubre que, tras la apertura democrática que vivió el país a finales de los años noventa, la población en situación de pobreza se volvió cada vez más escéptica y apática. Las entrevistas cualitativas que Holzner aplicó a personas pobres en Oaxaca, revelan que los ciudadanos en pobreza se sentían alejados del Estado y se expresaban de forma pesimista sobre su capacidad de influir en las decisiones de gobierno. ¿Qué explica que la población en situación de pobreza en México haya dejado de acudir a las protestas y manifestaciones como mecanismo para participar efectivamente en la toma de decisiones?

¹¹Claudio Holzner, *op. cit.* pp. 87-122.



¿Qué explica
que la población
en situación de
pobreza en México
haya dejado de
acudir a las protestas
y manifestaciones
como mecanismo
para participar
efectivamente en la
toma de decisiones?



Una posible explicación es su misma situación de pobreza, pues ésta, en cualquiera de sus dimensiones, puede clasificarse como una situación antidemocrática, ya que impide a algunos ciudadanos ejercer plenamente sus derechos, y a su vez, limita la participación de las personas en la política. Por eso, los grupos vulnerables pierden la oportunidad de estar representados e influir en la toma de decisiones, lo que hace posible que otras agrupaciones adquieran más poder y no se atiendan las necesidades de quienes más lo necesitan.

Holzner nos ofrece otras posibles explicaciones. Él cree que las reformas, producto de la transición democrática, desincentivaron la participación de los pobres mediante los siguientes mecanismos:

- Se redistribuyó el ingreso de la población más vulnerable a las élites en el país mediante la apertura del mercado.
- Se institucionalizaron y burocratizaron los procesos de participación de la población, los cuales resultaron difíciles de comprender para la población que vive en pobreza.
- Las reformas debilitaron las estructuras y el poder de las organizaciones mediante las cuales la población en situación de pobreza ejercía su poder – sindicatos, confederaciones nacionales, organizaciones de la sociedad civil, entre otros.
- Se modificó el enfoque de la política social, ahora diseñada desde las secretarías ubicadas en la Ciudad de México y orientada bajo el principio del libre mercado: la reducción de la pobreza será un resultado del crecimiento económico.

Regresemos brevemente al caso de las mujeres indígenas rurales. A ellas se les complica mucho más acudir a las protestas y hacer peticiones para colocar sus intereses sobre la mesa. En su investigación, Holzner narra las historias de algunas de ellas: relatan los largos viajes que hacen a la capital del estado para solicitar apoyos a las dependencias de gobierno, donde, en varias ocasiones no son recibidas. Even-

tualmente, los costos de estos viajes superan las ganancias, por lo que las mujeres desisten continuar con el proceso.

Presión social/Opinión pública

Por último, analicemos la utilidad de ejercer presión social y el recurso de acudir a la opinión pública como mecanismos democráticos que visibilizan las demandas de la población en pobreza de nuestro país.

Los medios de comunicación tienen una gran influencia sobre los temas que se discuten en la agenda pública. A su vez, tienen la capacidad de investigar y exponer los abusos de poder que cometen los gobernantes. Son uno de los mayores contrapesos en un sistema democrático, por lo que garantizar su libertad de expresión es fundamental.

Los gobiernos responden a los medios de comunicación debido a la influencia que éstos tienen sobre la opinión pública. Ante la amenaza de coberturas o críticas negativas, los gobiernos atienden los conflictos que exponen los medios de comunicación. Es por ello que evidenciar los intereses y necesidades de las personas en situación de pobreza en los medios de comunicación, se considera un mecanismo de participación efectiva con potencial para disminuir la pobreza. Por ejemplo, si las mujeres indígenas rurales logran captar la atención de los medios de comunicación, pueden exponer las carencias sociales que padecen, el gobierno, entonces, sentirá la presión social y actuará para resolver sus demandas mediante la implementación de políticas públicas efectivas, cuyo efecto esperado sería la disminución de estas carencias.

Los medios de comunicación no son los únicos capaces de ejercer presión social sobre los gobernantes democráticos. En ocasiones, también, las organizaciones de la sociedad civil tienen esta capacidad, y utilizan sus plataformas para verbalizar los intereses de las poblaciones más vulnerables.



Si las mujeres
indígenas rurales
logran captar la
atención de los
medios de
comunicación,
pueden exponer
las carencias
sociales que
padecen.



Alzar la voz, ya sea en los medios de comunicación o en las organizaciones de la sociedad civil, es una forma de participación efectiva que ayuda a la población en pobreza a captar la atención de la opinión pública hacia sus necesidades, las cuales, se espera, puedan ser atendidas mediante políticas públicas.

Exploremos ahora un segundo mecanismo mediante el cual la democracia podría disminuir la pobreza: la rendición de cuentas.

—>>> La rendición de cuentas como <<<— mecanismo para disminuir la pobreza

A menudo pensamos que el régimen político no representa nuestros intereses, que sus integrantes gobiernan para un grupo élite de personas y que desconocen las necesidades del país. Las democracias son incapaces de satisfacer las necesidades de todos los ciudadanos porque sus recursos son limitados y deben concentrarlos en los asuntos más urgentes. A pesar de esto, este tipo de gobierno impide que sucedan los eventos menos deseados.

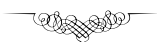
Por ejemplo, durante el siglo xx, las hambrunas asolaron a distintos países, aunque ninguna ocurrió en un régimen democrático. Quienes gobiernan están bajo constante presión por las críticas de sus opositores y la posibilidad de perder las elecciones siguientes. Por esto, necesitan responder a las demandas de la mayoría de la población y evitar que sucedan catástrofes.

Como Amartya Sen comenta “es muy difícil –para cualquier actor político y, en especial, para el gobierno en turno– ganar una elección después de una hambruna o de una catástrofe”.¹² Cuando los ciudadanos están inconformes con los resultados del sistema político, penalizan al gobierno mediante la participación efectiva, sea electoral o no. Por ejemplo, pueden recurrir a los mecanismos de participación efectiva mencionados previamente en el texto: salir a protestar contra alguna medida de austeridad o, sencillamente, pueden votar contra el partido que propuso esa medida en las siguientes elecciones.

¹²Amartya Sen, *Poverty and Famines*, Oxford, Oxford University Press, 1981.



Las democracias
son incapaces
de satisfacer las
necesidades de
todos los ciudadanos
porque sus recursos
son limitados y
deben concentrarlos
en los asuntos más
urgentes.



Los gobiernos democráticos y abiertos favorecen la existencia de ciertas conductas que pueden influir en la disminución de la pobreza. La rendición de cuentas es un mecanismo que garantiza la eficacia de las democracias porque permite que los ciudadanos tengan acceso a la información de las acciones y decisiones de su gobierno.

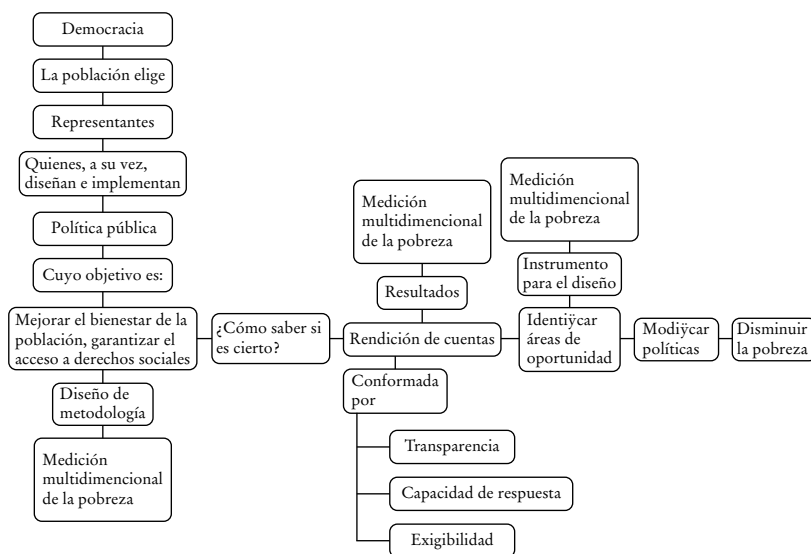
A grandes rasgos, su función es que las políticas no den preferencia a un grupo selecto, que el poder político no cometa abusos y que los intereses de todos los individuos tengan la misma importancia. En otras palabras, la rendición de cuentas garantiza que los gobernantes promuevan el bienestar de la población y garanticen que todos accedan a sus derechos sociales.

Este mecanismo permite que las personas en situación de pobreza –y la sociedad civil en su conjunto– tengan mayor información sobre qué tipos de carencias sufren y cómo eliminarlas, es decir, que con los datos que produce la medición de la pobreza en un país democrático, ellos puedan presionar al gobierno para que cambie sus políticas públicas y atienda sus demandas, por lo tanto, que garantice sus derechos sociales. Estas exigencias y el miedo a las consecuencias negativas ayudan a que los políticos den “un golpe de timón” para reducir la pobreza y ampliar la cobertura de los derechos sociales.

En esta sección se analizará con detalle la rendición de cuentas como un mecanismo para empoderar a los grupos vulnerables y poner sus demandas en la agenda pública. Primero se hablará de la

democracia, con un enfoque en los mecanismos de representación y participación efectiva, principalmente electoral. Después se definirán la rendición de cuentas y sus componentes. Más adelante, se estudiará cómo es que los mecanismos para la rendición de cuentas se asocian con el combate a la pobreza. Finalmente, y con base en el caso mexicano, se ejemplificará cómo funcionan estos mecanismos en la realidad.

Figura 3. Diagrama sobre el mecanismo causal que describe la influencia de la democracia, mediante la rendición de cuentas, en la disminución de la pobreza



Fuente: Elaboración propia

Democracia y necesidad de resultados

Como se mencionó en la introducción, la democracia se define de diferentes maneras, una de las más sencillas es definirla como el “gobierno de la gente”. En la democracia, además, las personas gozan

del derecho universal al voto y participan de manera efectiva. Este régimen político permite que la población disfrute de derechos –sean políticos o sociales– y conozca sobre los temas que se encuentran en la agenda pública.

En varios de sus textos, Amartya Sen identifica tres cuestiones que diferencian a los sistemas de gobierno democráticos. Primero, que promueven libertades políticas que son parte fundamental de la autonomía que el ser humano necesita para vivir bien. Segundo, los gobernantes escuchan las necesidades y las frustraciones de la gente, en especial de grupos vulnerables porque, en caso de no hacerlo, corren el riesgo de perder su trabajo. Tercero, los ciudadanos pueden participar en la discusión y participación públicas, lo que les ayuda a estar informados y tener opiniones sobre diversos temas que les afectan.

Asimismo, es importante recordar que, para el buen funcionamiento de la democracia, se necesita garantizar los derechos de toda la población. Por esto, Amartya Sen menciona que los derechos ayudan a visibilizar las necesidades y darles la atención apropiada. Sin embargo, cuando alguien tiene una carencia es susceptible de padecer abusos de poder, es decir, que otras personas tomen decisiones por él y no se atiendan sus necesidades. Cuando no todas las personas tienen la posibilidad de ejercer sus derechos, deterioran la democracia y producen resultados adversos, como rezagos económicos o educativos.

Hasta el momento, entendemos la democracia como una forma de gobierno que permite a las personas tener derechos y gozar de su libertad para vivir mejor. Sin embargo, esta no es la única manera de analizar esa forma de gobierno. Antes de hablar sobre la rendición de cuentas, es importante considerar la competencia electoral.

En una sociedad no, todas las personas tienen interés, tiempo, habilidades o conocimientos para gobernar, motivo por el cual se delegan estas tareas a un grupo pequeño de personas que estarán encargadas

de diseñar e implementar políticas, de ejercer el poder político. Para elegirlos se necesitan procesos e instituciones bien definidos.

Para garantizar que los representantes se eligen de forma democrática, la elección debe cumplir con algunos requisitos. Primero, un determinado número de personas debe estar de acuerdo con las propuestas de algún candidato y votar por esa persona que los representará. Además, es importante que en esas elecciones, las personas puedan votar sin coerción o presión alguna, es decir, que sean libres. También se busca que existan diferentes candidatos con posibilidades reales de ganar, lo que genera cierta incertidumbre sobre quién será la persona electa, es decir, se requiere que las elecciones sean competitivas.

En resumen, en una democracia las elecciones implican la competencia por distintos cargos para representar los intereses de la población. Para analizar cómo los actores compiten por estos puestos podemos acudir a la teoría de la elección racional, de ella asumimos que los individuos persiguen cosas que piensan son importantes Y que algunas veces no pueden elegir lo que ellos prefieren. Sin embargo, sí tienen la posibilidad de escoger un instrumento cuyo resultado sea cercano a sus preferencias. Siempre hay alguna incertidumbre puesto que no se sabe a ciencia cierta si ese instrumento se comportará de la manera esperada, no obstante, una elección es racional cuando se elige una opción cuyo beneficio para el individuo es tan buena como cualquier otra opción.



Quando no todas las personas tienen la posibilidad de ejercer sus derechos, deterioran la democracia y producen resultados adversos, como rezagos económicos o educativos.



Los electores no son los únicos que se comportan de esta manera, los partidos políticos también actúan de forma racional porque compiten para captar la atención de la ciudadanía. Para esto, ajustan sus propuestas a las demandas de los ciudadanos, asimismo, con la intención de que éstos puedan elegir la mejor opción, los partidos deben cuidar que sus planes de gobierno se acerquen a las preferencias de los ciudadanos y representen sus intereses. En otras palabras, los partidos deben cerciorarse de que sus propuestas respondan a las demandas de la población.

Una vez que llegan al poder, los políticos necesitan demostrar que están cumpliendo sus compromisos para poder mantenerse en él. De ahí la importancia de la rendición de cuentas. Los políticos quieren informar que sus acciones benefician al electorado y, al mismo tiempo, intentarán implementar nuevos programas para captar a más personas que, hasta ese momento, no participan en los procesos electorales.

Por lo regular, y tal como se vio en la sección anterior, las personas que menos participan en las elecciones son aquellas que viven en situación de pobreza. Esta es una oportunidad para que los políticos implementen nuevas políticas que atiendan las carencias de esta población y que, al mismo tiempo, este grupo comience a ejercer sus derechos políticos, participando en la toma de decisiones.


Cuando los políticos muestran interés por atender e integrar al electorado, nos encontramos en un proceso de liberalización de la democracia. En general, se busca que las democracias sean lo más abiertas posible para que exista mayor pluralidad, que mayor cantidad de gente participe y tengan menor riesgo de fallar, de colapsar.

En síntesis, los políticos están constantemente compitiendo por obtener mayor número de votos para ser ellos quienes representen los intereses de la sociedad. Por un lado, los gobiernos necesitan resultados que beneficien a la mayoría de la población y, por otra parte, los partidos de oposición quieren demostrar que el gobierno en turno no cumple con sus promesas y que ellos ofrecen un mejor

plan de gobierno para solventar las necesidades de la población.

Esta competencia por conseguir votos necesita varios insumos. Tal vez, uno de los más importantes es la información de calidad sobre las acciones gubernamentales. Existen varias formas de crear esta información. Sin embargo, la rendición de cuentas es el proceso que más favorece a la democracia, pues permite que la población conozca y demande sus derechos.

Idealmente, la rendición de cuentas es un mecanismo en el que ganan todas las partes involucradas: El gobierno muestra su efectividad cumpliendo las demandas de la población; la oposición revela las carencias de algunos sectores de la población y gana su apoyo; las personas obtienen más información para tomar mejores decisiones; además, existe la posibilidad de que los problemas de la población en situación de pobreza entren en la agenda pública y, eventualmente, se resuelvan. Profundicemos más en esta relación.



Las personas
que menos
participan en
las elecciones
son aquellas
que viven
en situación
de pobreza.



Tipos de rendición de cuentas entre ciudadanos y gobierno

Como se mencionó antes, un criterio para saber cuándo falla una democracia, es que los intereses de todos los individuos no tengan la misma relevancia y, por tanto, las políticas den preferencia a un grupo selecto de personas, perpetuando las desigualdades, para evitar esta situación existe la rendición de cuentas.

Su intención es empoderar a los ciudadanos al concederles el derecho a exigir, así como tener la capacidad y la voluntad para responder

a las acciones de los gobernantes. El Estado crea reglas e instituciones para garantizar este derecho y prevenir los abusos de poder.

Cuando existen mecanismos para que los poderes de un régimen político supervisen y moderen el accionar de otro poder, es decir, un sistema de pesos y contrapesos, nos encontramos con la rendición de cuentas horizontal.¹³ En cambio, cuando el mecanismo busca mediar entre ciudadanos y tomadores de decisiones, disminuyendo las asimetrías de información y poder, nos hallamos ante la dimensión vertical de la rendición de cuentas.¹⁴ La dimensión horizontal se refiere a cómo instituciones del gobierno evitan que alguien abuse de su poder. La dimensión vertical ayuda a que los ciudadanos tengan mejor información y exijan resultados a sus gobernantes y, así, mejorar su calidad de vida.

La dimensión que nos interesa en esta ocasión es aquella que se encarga de analizar la relación entre el gobierno y los ciudadanos, en este tipo de rendición de cuentas, quienes están involucrados tienen derechos y obligaciones. Por ejemplo, las personas tienen derecho a conocer qué hace el gobierno y, a su vez, tienen la obligación de solicitar esa información a través de los mecanismos institucionales que existen. El objetivo de la rendición de cuentas es que ciudadanos y gobernantes obtengan beneficios, aunque sí requiere que ambas partes hagan lo que les corresponde.

A pesar de los beneficios mutuos, parece ser que al final, los ciudadanos son quienes obtienen mayores ventajas derivadas de la implementación de este mecanismo, pues éste incrementa su influencia en la toma de las decisiones ya que se cuenta con mejor información, lo que les permite elegir a los candidatos más aptos para representarlos. En teoría, estas mejoras ayudan a que las personas ejerzan sus derechos y a que la democracia funcione correctamente.

¹³A. Hudson y Govnet, *Background Paper for the Launch of the Workstream on Aid and Domestic Accountability*, París, oe cd, 2009.

¹⁴*Ibid.*

Además, la rendición de cuentas tiene otra virtud: los ciudadanos obtienen información y, con ello, la capacidad de mostrar su descontento. En estos casos se espera que el gobierno modifique prácticas perjudiciales para la población y, así, evitar los abusos del poder político.

¿Es la rendición de cuentas exclusiva de los regímenes democráticos? No, los regímenes totalitarios también pueden informar a su población sobre sus acciones o, incluso, permitir que exista cierta retroalimentación de su accionar. Sin embargo, en una democracia ideal, la rendición de cuentas no tiene ningún límite y, bajo esta circunstancia, es cuando se producen mejores resultados para la población porque es más fácil que los ciudadanos ejerzan sus derechos.

Este mecanismo se da en diversas formas. Para explicar mejor esta situación, identificamos los tres tipos que tienen mayor relevancia: transparencia, capacidad de respuesta y exigibilidad. Cada uno explica una relación distinta entre los ciudadanos y el gobierno, aunque siempre están interactuando y, muchas veces, se complementan entre sí puesto que implican acciones que están relacionadas.

Para entender mejor cómo se desarrolla esta relación entre ciudadanos y gobierno, en los siguientes párrafos se describirán a detalle los tipos de rendición de cuentas. Después, se ejemplificará cómo éstos contribuyen a la disminución de la pobreza, usando como ejemplo el caso mexicano. Por último, se detallarán algunas sugerencias particulares para el caso de las mujeres indígenas que habitan en zonas rurales.



Quando existen
mecanismos para
que los poderes
de un régimen
político supervisen y
moderen el accionar
de otro poder, nos
encontramos con la
rendición de cuentas
horizontal.



Transparencia

En una democracia, los ciudadanos exigen a los políticos un compromiso: decir la verdad.¹⁵ Como parte de esta obligación, los gobiernos tienen que difundir información sobre sus decisiones y políticas públicas –cuáles son, cómo las está cumpliendo, su grado de avance, etcétera– a los ciudadanos.

Para ser transparente, un gobierno debe tener la voluntad de divulgar información –que puede ser carácter económico, social, administrativo, entre otros tipos– acerca de sus políticas y que ésta sea relevante y entendible para la población. Otra característica sobre estos datos es que deben darse a conocer de manera constante, periódica. La transparencia es un flujo de información que complementa las decisiones políticas porque revela los datos que se utilizaron para tomar determinada decisión.¹⁶

La transparencia existe cuando los políticos y las instituciones son capaces de crear y difundir información precisa sobre su funcionamiento, sus acciones y de la situación del país. Además, el gobierno tiene ciertos rasgos de pluralidad porque permite que la información sea recolectada y analizada por otras personas e instituciones, acepta su validez, la toma en cuenta en sus procesos y ayuda a su difusión y discusión.¹⁷

El vínculo entre transparencia y competencia electoral es visible en los incentivos que tienen los gobernantes para difundir, o no, información. En general, la competencia electoral se asocia con mayor transparencia. Esto se puede apreciar en los sistemas electorales en los cuales la supervivencia del gobierno depende fuertemente del bienestar del votante, los políticos tienen que difundir información sobre sus acciones. Con estas medidas, pretenden que la población sepa que

¹⁵Ian Shapiro, *The State of Democratic Theory*, Princeton, Princeton University Press, 2003.

¹⁶James Hollyer *et al.*, “Democracy and Transparency”, *The Journal of Politics*, núm. 4, vol. 73, 2011, pp. 1191-1205.

¹⁷*Ibid.*

su gobierno promueve el bienestar de las personas y que, en caso de seguir gobernando, continuarán por ese camino.¹⁸

A pesar de los incentivos de algunos gobiernos para ocultar información, los gobiernos democráticos tienen más voluntad que las autocracias de divulgar datos relevantes sobre sus políticas.¹⁹ Los contrapesos en la democracia supervisan al gobierno. Si bien la transparencia mejora la calidad de los debates públicos porque reduce la asimetría de información entre los participantes, persiste un desafío: cómo desarrollar mecanismos y prácticas de transparencia que den ventajas sin crear efectos adversos o perversos.²⁰

Capacidad de respuesta

Mientras la transparencia ofrece información sobre una situación específica del gobierno, la capacidad de respuesta informa sobre el proceso de toma de decisiones. Con esta parte de la rendición de cuentas se busca que los ciudadanos exijan al gobierno que justifique y explique el porqué de sus decisiones y acciones.

Este tipo de rendición de cuentas ofrece una visión interna sobre el proceso de toma de decisiones y del diseño e implemen-



La transparencia es un flujo de información que complementa las decisiones políticas porque revela los datos que se utilizaron para tomar determinada decisión.



¹⁸*Ibid.*

¹⁹*Ibid.*

²⁰Albert Meijer *et al.*, “Assessing Government Transparency: An Interpretative Framework”, *Administration & Sociology*, núm. 4, vol. 50, 2008, pp. 501-526.

tación de políticas públicas.²¹ Es decir, busca que el gobierno explique su punto de vista y cómo diagnostican cuál es la mejor solución a los problemas de la población. Cuando este mecanismo no existe, los políticos tienen la libertad de actuar a su gusto y beneficio, sin tener que responsabilizarse por sus acciones.

En ocasiones, cuando la transparencia indica que los resultados de una política son negativos, la capacidad de respuesta puede permitir que la buena opinión sobre las acciones del gobierno no se derrumbe. En otras palabras, se puede explicar que, en efecto, el resultado no fue el esperado, pero que están trabajando para que pronto se alcancen los resultados deseados.

La capacidad de respuesta tiene dos dimensiones: técnica y narrativa.²² La primera se refiere a los procesos de cálculo que el gobierno utilizó para tomar una decisión racional; es decir, cómo las cifras, estudios o análisis lo impulsaron a tomar una decisión en particular. La segunda se refiere más al discurso, a la historia que se quiere contar con esa decisión. Se enfoca en saber cómo utilizan un lenguaje accesible a todo el público para justificar su decisión. Por lo regular, esta parte es la que tiene que ser más convincente porque es la que llega a mayor número de personas.

Cuando se trata de obtener respuestas, la sociedad puede tener un aliado en los medios de comunicación, siempre y cuando sean imparciales y objetivos, pues tienen el poder de abarcar a un gran número de personas y difundir la información de las acciones del gobierno. Además, pueden ser quienes presionen a los políticos para obtener respuestas sobre sus decisiones, sobre por qué no disminuye la pobreza a pesar de los programas sociales o por qué no se atienden los problemas de las mujeres indígenas que viven en comunidades rurales.

²¹A. Hudson y Govnet, *op. cit.*

²²A. Schedler *et al.* (eds.), *The Self-restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Londres, Lynne Rienner, 1999.

Exigibilidad

Finalmente, la exigibilidad permite que los ciudadanos puedan sancionar a los gobiernos o políticos que no cumplan con sus planes de gobierno o que no entreguen los resultados esperados. Al mismo tiempo, este mecanismo también permite que las personas premien a quienes sí cumplieron.

La premisa aquí es sencilla: las personas, en especial los políticos, deben ser responsables porque, más temprano que tarde, deberán enfrentar las consecuencias de sus actos, sean positivas o negativas. Cuando no existen consecuencias, los gobernantes tienen incentivos a no actuar o, incluso, a maquillar un problema.

Una de las cuestiones más importantes para un político es su legitimidad, sea medida por su popularidad o por autoridad moral para tomar decisiones. Por esto, una forma efectiva para exigir resultados a un político es influir sobre su reputación o imagen pública. Si cumple, aumenta su reputación y tiene mayor posibilidad de continuar con su carrera política; si no cumple, disminuyen su reputación y la probabilidad de ganar otra elección. Sin embargo, también existen otras sanciones a los gobernantes, como las acciones legales que pueden tener en su contra.²³

De la rendición de cuentas a la disminución de la pobreza

La rendición de cuentas es, pues, un mecanismo democrático que se presenta, principalmente, en tres formas: transparencia, capacidad de respuesta y exigibilidad. La rendición de cuentas puede favorecer la disminución de la pobreza mediante un mecanismo causal, a grandes rasgos, éste se describe de la siguiente forma:

1. La democracia fomenta la rendición de cuentas,

²³*Ibid.*

2. la rendición de cuentas favorece la visualización, la exigencia y la acción sobre las carencias de las personas en situación de pobreza (ya sea porque el gobierno actual quiere captar a esa población para atraer votos o porque un partido político identifica esas carencias y las integra a su plan de gobierno para que voten por él),
3. normalmente se crean instituciones que canalizan estos conflictos al sistema político y atienden las demandas de la población,
4. cuando se atienden las carencias de las personas en situación de pobreza, se les permite ejercer sus derechos y, por tanto, se ayuda a que puedan salir de la pobreza.



La exigibilidad permite que los ciudadanos puedan sancionar a los gobiernos o políticos que no cumplan con sus planes de gobierno o que no entreguen los resultados esperados.



Democracia, rendición de cuentas y pobreza en México

La evolución de la pobreza depende de muchas variables, especialmente cuando incluye ingresos. Depende de fenómenos nacionales e internacionales, depende de acciones gubernamentales y de elementos externos a éstas. No es intención de este ensayo desenmarañar las causas de la evolución de la pobreza en México, sólo se busca plantear una hipótesis: en el caso mexicano, es posible que la existencia de una medición de pobreza, que es pública y transparente, genere los incentivos, vía la rendición de cuentas, para que el gobierno federal y los gobiernos estatales pongan mayor atención en el combate a la po-

breza extrema y por tanto que ésta se haya reducido, en parte, por este hecho. Analicemos esta posibilidad.

En México, cuando se habla de rendición de cuentas, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, es la institución que primero nos viene a la cabeza. Sin embargo, también existen otras organizaciones del Estado y de la sociedad civil con suficiencia para generar información y facilitar la transparencia, la capacidad de respuesta y la exigibilidad del sistema político.

A pesar de que México es una democracia, no todos los ciudadanos gozan ampliamente de los derechos sociales. En el 2000, cuando el pri perdió la presidencia de la república, la población tenía varias exigencias. Por un lado, solicitaban que se mejoraran las condiciones de vida de la población, que se redujera el número de personas en situación de pobreza. Por otro lado, también exigían que el nuevo gobierno rindiera cuentas sobre sus acciones, en especial, que su política social no se manipulara por intereses personales.

Para cumplir con esta demanda, el Congreso decidió institucionalizar la política social, incluyendo la medición de la pobreza, con ello se quería evitar que el propio Poder Ejecutivo fuera juez y parte en la medición de pobreza, como lo había sido antes en la medición de la inflación, de las reservas internacionales e incluso, en el recuento de votos en las elecciones. El gobierno anterior le había mentado a la sociedad en la producción de información.



La rendición
de cuentas
favorece la
visualización, la
exigencia y la acción
sobre las carencias
de las personas en
situación de pobreza.





A pesar de que
México es una
democracia, no todos
los ciudadanos gozan
ampliamente de los
derechos sociales.



La *Ley General de Desarrollo Social*, publicada en 2004, con la anuencia de todos los partidos políticos, establece la creación del Consejo Nacional de Evaluación Política de Desarrollo Social (Coneval), y a diferencia del periodo 2000-2005, en el que la propia Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) diseñó, midió y publicó las cifras de pobreza nacionales, el Congreso de la Unión decidió que el Coneval sería un órgano de gobierno en el que la mayoría fueran académicos en activo y que no fueran designados por el Poder Ejecutivo, sino por un voto amplio de las entidades federativas, los municipios, el Congreso y el Ejecutivo. El mecanismo de gobernanza de la institución es el siguiente: el Comité Directivo del Coneval está conformado por ocho miembros, presididos por el titular de la Sedesol, un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y seis investigadores académicos. Todas las decisiones técnicas del Consejo son tomadas por el órgano de gobierno, incluyendo la medición de la pobreza y su publicación.

A pesar de ser una institución gubernamental, el Coneval tiene independencia técnica, es decir, posee la capacidad de tomar decisiones por su cuenta sobre la mejor manera de medir la pobreza en el país, siempre y cuando se ajuste a lo establecido en la *Ley General de Desarrollo Social*. Esta característica permite que el gobierno pueda rendir cuentas de mejor manera porque el instrumento con el que se miden sus acciones es imparcial y no responde a ningún fin político.

Al mismo tiempo, la estimación de la pobreza se hace de manera transparente: la base de datos que se utiliza para medirla (Encuesta

Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares –enigh –), es pública y la realiza el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), que es una instancia autónoma. Al mismo tiempo, el código o fórmula para medir pobreza es diseño del Coneval (como lo pide el Congreso) y éste también es público. Lo que hace el Consejo de manera rutinaria cada dos años, es aplicar ese código a la enigh para generar el dato de pobreza a nivel nacional y por entidad federativa. Las cifras de pobreza son las que se estiman de este procedimiento transparente. Esto también significa que cualquier persona puede replicar las cifras de pobreza desde su computadora y los datos que obtendrá son los mismos que posee el Coneval.

Lo anterior implica que las cifras de pobreza no dependen de los gustos o caprichos de un gobernante, no obedecen a lo que quiera el presidente o el secretario de Desarrollo Social. Estas cifras se obtienen de un proceso transparente y desde una institución independiente. La única forma de reducir pobreza, por tanto, es modificando la realidad de esa población, misma que se aprecia en las cifras que publica el Coneval.

Bajo este esquema de transparencia, existe la posibilidad de que la propia medición tenga efecto en la reducción de la pobreza, especialmente, de la pobreza extrema, a partir de procesos de rendición de cuentas y exposición pública de las cifras. La información sobre programas sociales y pobreza permitió que gran parte de los ciudadanos supieran que este segmento no goza cabalmente de sus derechos. La palabra pobreza, en un indicador, genera reacciones diversas a nivel social y político para cualquier gobernante. Ante las cifras de pobreza, los gobiernos sienten la presión política de la sociedad para que implementen nuevas políticas y programas que pudieran disminuir la incidencia de la pobreza. Con el objetivo de mejorar la opinión de la gente y cumplir con su obligación de brindar bienestar a la población, los políticos comenzaron a implementar nuevas políticas para combatir la pobreza.



La palabra pobreza,
en un indicador,
genera reacciones
diversas a nivel social y
político para cualquier
gobernante.



En todos los niveles de gobierno, especialmente en el federal y en algunos estatales, sus políticas se enfocaron a disminuir las carencias sociales, lo que permitió, en parte, atacar la pobreza multidimensional. Entre estas estrategias vale mencionar esfuerzos tales como el de la Estrategia Nacional de Inclusión, a nivel federal, o la estrategia de los gobiernos de Puebla, Guanajuato o de la Ciudad de México, que pusieron especial atención en hacer ajustes presupuestales para priorizar programas

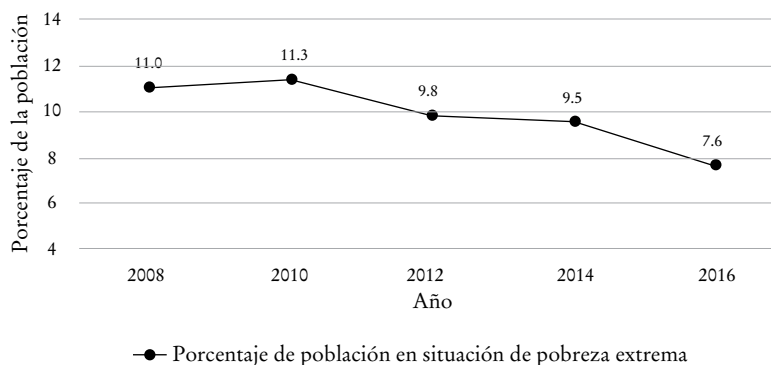
que reducían la pobreza extrema teniendo como base la forma en que ésta se mide. También se observaron estrategias de focalización de recursos que reforzaron algunas de las estrategias que se habían iniciado años atrás. Si bien el gasto público mexicano no genera una modificación sustantiva en la desigualdad de ingresos, algunos programas sociales sí fueron contruidos para favorecer la focalización; tal es el caso del programa Progresa.

La reducción de la pobreza extrema puede tener diversas explicaciones, parecería que dicha disminución durante el periodo 2012-2016 estuvo ligada a las exigencias pública y política de contar con una medición de pobreza que no dependiera del propio gobierno y que la minoración sólo puede suceder cuando a la población en pobreza extrema mejora en la realidad su calidad de vida y ésta es registrada por las encuestas de hogares que lleva a cabo el Inegi. En 2008, 11% de la población (12 328 176 personas) vivía en situación de pobreza extrema y, para 2016, ésta se redujo a 7.6% (9 375 581 personas).

Tomando en cuenta que la pobreza extrema es aquella en que la población tiene ingresos bajos y presenta tres o más carencias, cuan-

do el enfoque de algunos programas -no de todos- es relativamente progresivo, se dice que hay reducción de pobreza, siempre y cuando, estas carencias en los hogares sean menos de tres, aun teniendo ingresos bajos. Quizá por esta razón, la pobreza extrema es más sensible a acciones de políticas públicas que la pobreza amplia, con la cual se define a la población con ingresos bajos y con, al menos, una carencia. La escasez social más alta es la de seguridad social, con casi cincuenta y seis por ciento; si la política pública no ha podido tener una incidencia importante sobre el aumento del ingreso general de la población ni sobre la seguridad social, entonces la pobreza es menos sensible que la pobreza extrema y de ahí su permanencia. Entre 2008 y 2016 se redujo el porcentaje de personas en situación de pobreza de 44.4 a 43.6%, pero, en el mismo periodo, aumentó el número de personas en situación de pobreza (pasó de 49 489 496 a 53 418 151 personas).

Gráfico 2. Porcentaje de la población en situación de pobreza extrema



Fuente: Elaboración propia con información del Coneval.

Todavía existen áreas de oportunidad para mejorar la rendición de cuentas y reducir la pobreza de ciertos sectores de la población. Un caso especial son las mujeres indígenas que viven en zonas rurales. Este grupo

social se encuentra rezagado en muchos aspectos que van, incluso, más allá de la pobreza. Por ejemplo, cuestiones culturales que les impiden participar en política, ya que son pocas las organizaciones civiles que se vinculan con ellas –sea por el lugar donde viven o por falta de recursos–, además de que el resto de la población conoce poco sobre sus problemas. De las mujeres indígenas rurales, 85.1% vive en condición de pobreza (2016). Más alarmante aún es el hecho de que 45% de ellas vive en pobreza extrema y 81.7% presenta la carencia de acceso a los servicios básicos en la vivienda; 87.7% no cuenta con acceso a la seguridad social. En materia de ingresos, 85.2% de las mujeres indígenas rurales tiene un ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos (línea de bienestar).²⁴ Cabe destacar que mientras entre 2014 y 2016 la pobreza se redujo en el país, la pobreza de mujeres indígenas en zonas rurales aumentó al pasar de 83.7 a 85.1%. Este grupo poblacional presenta mayores carencias sociales que cualquier otro; desgraciadamente, éste no es un tema que se encuentre en la agenda pública, por lo que parece no tener pronta solución.

Como se mencionó anteriormente, una de las ventajas de la rendición de cuentas es que plantea una relación de ganar-ganar entre el gobierno y la sociedad. Este caso no debe ser la excepción. Se necesita una lupa más amplia para visibilizar los problemas de las mujeres indígenas rurales para que el gobierno tenga mayor incidencia. La evidencia y la rendición de cuentas pudieran ser un factor que, vía la presión política, mejoren la situación de un grupo con tantas desventajas.

En este punto se destaca la importancia de consolidar los sistemas de evidencia y rendición de cuentas:

- Es importante conocer los programas que tiene el Estado para fomentar la participación efectiva de la ciudadanía y, en específi-

²⁴Cálculos propios con información del Inegi y del Coneval para 2016.

co, saber qué acciones son las que están implementado.

- La evidencia sobre aciertos, errores y omisiones puede servir para rediseñar estas políticas públicas. Incluso, sería importante analizar si existen otras intervenciones del gobierno que puedan apoyar, que complementen la política para la participación efectiva.
- El conjunto de políticas públicas debe implementarse con efectividad, cerciorándose de que se atiendan todas las recomendaciones que resultaron de las evaluaciones.
- Será importante volver a evaluar la política y sus resultados para continuar con este proceso de mejora continua.

Al comienzo de este capítulo se mencionó que los mexicanos pensamos que nuestro régimen político no representa nuestros intereses, que sus integrantes gobiernan para un grupo élite de personas y que ellos desconocen las necesidades del país; sin embargo, el panorama no es tan sombrío como aparenta.

Fomentar la rendición de cuentas puede ser una manera para superar esta situación. La creación de instituciones que generan información confiable para toda la población y que promueven el debate público, es una manera de involucrar a más personas para que participen de manera efectiva y de concientizar a la población para que exija sus derechos.



De las mujeres
indígenas rurales,
85.1% vive en
condición de pobreza,
81.7% presenta la
carencia de acceso a
los servicios básicos en
la vivienda; 87.7%
no cuenta con acceso
a la seguridad social.



Estas instituciones tienen múltiples retos. Primero, concentrarse en un área específica para especializarse en el tema y generar información que sea relevante para la población y para el proceso de políticas públicas. Segundo, que la institución no esté ligada con partidos políticos o responda sólo al interés de un grupo de poder. Tercero, que los ciudadanos busquen esta información y la utilicen como un mecanismo para exigir sus derechos y hacer que el gobierno trabaje para ellos.

Desde hace más de 11 años, el Coneval ayuda a visibilizar las carencias de la población en situación de pobreza y a mejorar las políticas públicas con base en evidencia sólida. Esta experiencia promueve que más instituciones –públicas o privadas– y todos los ciudadanos, se sumen al fomento de la rendición de cuentas. Que se exija información sobre las políticas públicas, su diseño, implementación y resultados; que el gobierno sea responsable de sus acciones y enfrente las consecuencias de sus actos. Si esto se cumple, daremos un paso adelante para que todos los mexicanos gocemos plenamente de nuestros derechos democráticos.

—>>> Conclusiones <<<—

En las páginas anteriores se expuso que no existe un único vínculo entre democracia y pobreza, pues estos dos conceptos se relacionan de diferentes maneras. Una de las formas de vincularlos es pensar que la existencia de la democracia reduce la pobreza. Aunque esto no se da automáticamente, la democracia sí favorece la aparición de conductas y mecanismos que pueden llevar a la disminución de la incidencia de la pobreza. En específico, se habló sobre dos mecanismos: la participación efectiva y la rendición de cuentas, que conducen a la presión política.

La democracia se puede entender como “el gobierno de la gente”, es decir, que todas las personas de una sociedad tienen el derecho a participar en la toma de decisiones. De todas las formas de participación efectiva, la más conocida son las votaciones, aunque existen otras como las protestas, las peticiones públicas, la presión social y el recurrir a la opinión pública. Sin embargo, el concepto de esta forma de gobierno no termina ahí. También, cuando se está en un régimen democrático, se espera que la población tenga acceso a derechos sociales porque éstos favorecen la libertad y, a su vez, el bienestar de la población.

La pobreza, por su parte, es una situación no deseada que va más allá de la falta de dinero para comprar los insumos básicos. También es importante considerar si las personas tienen acceso a los derechos sociales pues estos influyen positivamente en su bienestar.

El primer mecanismo que se analizó fue la participación efectiva; en este caso consideramos que se puede reducir la pobreza con

el siguiente proceso: Primero se establecen los derechos sociales en la Constitución Política, mismos que sirven como base de la medición multidimensional de la pobreza. Segundo, la población debe exigir sus derechos mediante el voto, las protestas, peticiones públicas, ejerciendo presión social. Tercero, los gobiernos responden a las demandas de acceso efectivo a los derechos mediante políticas públicas focalizadas. Finalmente, se espera que los resultados de las políticas públicas disminuyan la pobreza.

En México aún estamos lejos de que todas las personas tengan acceso efectivo a los derechos sociales. Este fenómeno, desgraciadamente, puede explicarse por el uso de los mecanismos de participación efectiva, ya que muchos ciudadanos, en especial aquellos en condición de pobreza, no participan de manera efectiva. Cuando hablamos del voto identificamos que son las personas en condición de pobreza quienes menos ejercen ese derecho. Igualmente se señaló la importancia que los medios de comunicación tienen para atraer la atención de los gobernantes a las necesidades de la población.

El segundo mecanismo que existe en la democracia para reducir la pobreza es la rendición de cuentas. Ésta busca limitar el poder del gobierno y evitar que se cometan abusos, a la vez que todos los ciudadanos gozan de sus derechos. Para lograr esto, la rendición de cuentas ayuda a que los ciudadanos adquieran mejor información y así, expresen su agrado o desacuerdo con las políticas públicas. Este mecanismo, además, favorece la participación efectiva en las elecciones o, incluso, en la toma de decisiones ya que un ciudadano informado puede hacer una mejor elección.

La rendición de cuentas enfrenta grandes retos, en especial en el contexto político mexicano, entre estos, la generación de información relevante, su difusión, uso y elaboración de exigencias para el gobierno a partir de esta información. Tras la transición a la democracia, surgieron varias instituciones para favorecer la rendición de cuentas.

Una de ellas es el Coneval, éste se ha caracterizado por generar información para la toma de decisiones, en particular, para mejorar los programas sociales y disminuir la pobreza.

Sin embargo, todavía quedan muchos desafíos que enfrentar en el país y grupos de personas que no pueden gozar de sus derechos. Las mujeres indígenas que viven en comunidades rurales, desgraciadamente, tienen muchas carencias. Ellas no pueden ejercer sus derechos por múltiples razones, su participación activa en los procesos democráticos (así como en muchas otras actividades) es limitada. Por lo regular, viven en los municipios con mayor incidencia de pobreza que, al mismo tiempo, son los que tienen menores niveles de participación. Aún peor, los medios de comunicación difunden poca información sobre su situación, por lo que sus carencias no se discuten en la agenda pública y, mucho menos, son objeto de las acciones gubernamentales.

Esta situación es una ventana de oportunidad para mejorar la democracia y reducir la pobreza. Necesitamos que ambos mecanismos, participación efectiva y rendición de cuentas, estén al alcance de todos los ciudadanos y, así, gocen de sus derechos políticos y exijan que el gobierno les apoye para que ejerzan ampliamente sus derechos sociales.

La experiencia del Coneval y la influencia de la medición multidimensional de la pobreza sobre las políticas de desarrollo social, pueden servir como una experiencia previa para empoderar a este grupo de la población, para integrar la eliminación de sus carencias en la agenda pública y que el gobierno tome cartas en el asunto. Que se diseñen e implementen políticas públicas para garantizar su acceso a los derechos sociales.

En conclusión, la democracia puede reducir la pobreza mediante la participación efectiva y la rendición de cuentas. Sólo necesita que instituciones, políticos y ciudadanos nos involucremos para exigir que todas las personas puedan ejercer plenamente sus derechos.

—>>> Fuentes consultadas <<<—

- Coneval , *Anexo Estadístico sobre la medición de pobreza en México*, México, Coneval, 2017.
- _____, *Pobreza y Género en México: hacia un sistema de indicadores*, México, Coneval, 2014.
- Dahl , Robert, *Democracy and its Critics*, New Haven, Yale University Press, 1989.
- Downs, Anthony, *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York, Harper & Brothers, 1957.
- Hollyer , James *et al.*, “Democracy and Transparency”, *The Journal of Politics*, núm. 4, vol. 73, 2011.
- Holzner , Claudio, “The Poverty of Democracy: Neoliberal Reforms and Political Participation of the Poor in Mexico”, *Latin American Politics and Society*, núm. 2, vol. 49, 2007.
- Hudson , A. y Govnet, *Background Paper for the Launch of the Workstream on Aid and Domestic Accountability*, París, oecd , 2009.
- Meijer , Albert *et al.*, “Assessing Government Transparency: An Interpretative Framework”, *Administration & Sociology*, núm 4, vol. 50, 2008.
- Newell , P. y J. Wheeler, “Taking Accountability into Account”, *Rights, Resources and the Politics of Accountability*, Londres, Zed Books, 2006.
- Sánchez , Edgar y Leonardo Tenorio, “Democracia y Desigualdad Económica en México. Un análisis de cointegración”, *Equilibrio Económico*, núm 44, vol. 13, 2017.
- Schedler , A. *et al.* (eds.), *The Self-restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Londres, Lynne Rienner, 1999.
- Sen, Amartya, “Democracy as a Universal Value”, *Journal of Democracy*, núm. 3, vol. 10, 1999.
- _____, “Democracy: The Only Way Out of Poverty”, *New Perspectives Quarterly*, vol. 17, 2000.
- _____, *Poverty and Famines*, Oxford, Oxford University Press, 1981.
- Shapiro , Ian, *The State of Democratic Theory*, Princeton, Princeton University Press, 2003.

—>>> El autor <<<—

Gonzalo Hernández Licona

Doctor en Economía por la Universidad de Oxford, Inglaterra; maestro en Economía por la Universidad de Essex, Inglaterra y licenciado en Economía por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (it am).

Fue secretario ejecutivo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), cuyo objetivo es evaluar la política y los programas de desarrollo social, así como llevar a cabo la medición de la pobreza en el país.

Es miembro del Comité Asesor de Evaluación, Global Alliance for Vaccine Immunisation (gavi Alliance). También es miembro del Grupo Independiente de Científicos y Expertos que elaborarán el *Informe Global de Desarrollo Sostenible* (ig ds) de 2019 para las Naciones Unidas; es integrante de la Junta de Gobierno de El Colegio de México (Colmex); se ha desempeñado como profesor e investigador del Departamento Académico de Economía del ita m desde 1991.

En 2015 obtuvo el premio de Liderazgo y Rendición de Cuentas otorgado por la Alianza Global para la Auditoría Social (gpsa). En 2013 fue galardonado con el premio Mérito Profesional-Sector Público, como egresado del ita m.

Fue director general de Evaluación y Monitoreo de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol); catedrático del Departamento de Economía del ita m de 1991 a 1992, y de 1996 a 2002, así como director de Economía por la misma institución. De 1996 a 2000 fue representante académico ante la Comisión de Cooperación Laboral del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte.

*¿La democracia reduce la pobreza? Dos
mecanismos para reducir la pobreza se*
terminó de imprimir en Talleres Gráficos
de México, Av. Canal del Norte 80, colonia
Felipe Pescador, 06280, Ciudad de México.,
en el mes de septiembre de 2019. El cuidado
de la edición estuvo a cargo de María Teresa
Sánchez Hermosillo, analista correctora de
estilo. El tiraje fue de 5 000 ejemplares im-
presos en papel bond de 75 gramos y forros
en cartulina cuché mate de 210 gramos. Se
utilizaron las fuentes tipográficas Stempel
Garamond y Candara.

Esta obra se difunde en formato pdf en la
Biblioteca Electrónica del Instituto Electoral de la
Ciudad de México desde el 23 de marzo de 2020.

**INSTITUTO ELECTORAL
DE LA CIUDAD DE MÉXICO**
Huizaches 25, colonia Rancho
Los Colorines, Tlalpan, 14386,
Ciudad de México

www.iecm.mx

