

46  
2ej



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

LA ACCION DEL ESTADO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL COMBATE A LA POBREZA:  
EL CASO DE LA REGION ISTMO DEL ESTADO DE OAXACA.

## T E S I S

QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE:  
**LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA**  
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA)

P R E S E N T A :  
**LUIS EDUARDO FLORES OLGUIN**

ASESOR: DR. RICARDO UVALLE BERRONES.



CIUDAD UNIVERSITARIA.

1998.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

259348



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## RECONOCIMIENTOS

Al Dr. Ricardo Uvalle Berrones:

Catedrático e investigador distinguido, quién con su experiencia y profesionalismo orientó la realización de la presente investigación, lo cual me permitió enriquecer mi formación académica.

A mis sinodales:

Lic. Enrique Varas Gómez

Lic. Miguel Angel Márquez Zarate

Mtro. Vicente Godinez Valencia

Lic. Rogelio Palma Rodriguez

Por las observaciones y comentarios que permitieron enriquecer la presente investigación.

Al Lic. Noé Pérez Bello, por sus valiosas observaciones en la redacción y estilo de esta investigación.

A mis compañeros de la Segunda Opción de Titulación.

## AGRADECIMIENTOS

### A MIS PADRES:

José Luis y María del Pilar, por la confianza y apoyo que me han brindado durante toda mi vida, en especial durante mi formación profesional, así como por sus atinados consejos que me permiten mejorarme día con día.

### A MIS HERMANOS:

Alfredo, por el gran interés que demostró durante la elaboración de este documento, el cual me impulso a llegar a su culminación.

Jorge, quien en forma permanente me ha mostrado su apoyo incondicional y su confianza en cualquier empresa que he emprendido.

María del Rosario, por el cariño y solidaridad que siempre me ha brindado, en especial durante la elaboración de esta investigación.

### A MI ABUELITA:

Lucia, quien siempre tuvo una gran confianza en todas las actividades que he emprendido. lo que me proporcionó la entereza y la confianza necesarias para culminar todas ellas.

## INDICE

	Pág.
PROEMIO	1
I.-EL ESTADO MODERNO	3
NACIMIENTO Y CONSOLIDACION	3
EL ESTADO EN LA COMPLEJIDAD SOCIAL Y POLITICA	6
ESTADO Y BIENESTAR SOCIAL	13
II.- EL COMPROMISO DEL ESTADO MEXICANO CON EL BIENESTAR SOCIAL	16
LA REFORMA DEL ESTADO Y EL BIENESTAR SOCIAL	18
III.- LA ESTRATEGIA DE LA POLITICA SOCIAL EN EL COMBATE A LA POBREZA	23
LA ESTRATEGIA DE LA POLITICA SOCIAL 1995-2000	23
LA POLITICA SOCIAL EN EL COMBATE A LA POBREZA	25
IV.- LA ACCION GUBERNAMENTAL EN EL COMBATE A LA POBREZA: EL CASO DE OAXACA	32
V.- EVALUACION DE LAS POLITICAS SOCIALES APLICADAS EN LA REGION ISTMO DEL ESTADO DE OAXACA	40
CONCLUSIONES	45
BIBLIOGRAFIA	48
HEMEROGRAFIA	50

## PROEMIO

En la actualidad uno de los grandes problemas en el ámbito mundial es la pobreza. Sus repercusiones dentro de la sociedad moderna tienen un impacto negativo, a tal grado que se ha convertido en un problema social a nivel internacional que impide el desarrollo de los individuos que se encuentran en esta condición.

La pobreza no solamente impide el desarrollo de los individuos, sino que afecta el desarrollo de la sociedad en su conjunto. De tal forma, el papel que debe desempeñar el Estado en torno al combate de la pobreza es de vital importancia, la reforma de sus instituciones debe de estar orientado a resolver este problema. Por esto, los gobiernos tienen que implementar mecanismos que ataquen en forma directa este fenómeno, generando las condiciones para que la población que se encuentre en esta situación pueda salir de ella.

Las políticas sociales destinadas al combate a la pobreza, tendrán que identificar en forma acertada a la población objeto, así como las condiciones en que ésta se desarrolla, para que los programas derivados de éstas políticas logren su objetivo.

Los gobiernos cuentan con recursos limitados, de ahí la importancia de que el gasto social sea aplicado en forma correcta, permitiendo la participación de la población beneficiada en la ejecución y seguimiento de las obras realizadas.

Para analizar esta problemática, el presente trabajo se divide en cinco apartados: el primero aborda la función del Estado moderno para brindar niveles de bienestar a la sociedad; el segundo el compromiso que el Estado mexicano ha asumido dentro del bienestar social, así como la participación del gobierno y la administración pública. Dentro del tercer apartado se analiza la estrategia que permite la formulación de políticas sociales dirigidas a la población en condición de pobreza. El cuarto apartado trata de la interacción entre los tres niveles de gobierno en México, en su actuación en el combate a la pobreza. Finalmente, en el último apartado se realiza una evaluación de las políticas sociales desarrollada en la región Istmo del estado de Oaxaca.

## EL ESTADO MODERNO

### NACIMIENTO Y CONSOLIDACION

Analizar el Estado moderno necesariamente implica el estudio de la concepción de Estado en Maquiavelo, pues es este autor quien presencia su nacimiento. El autor de *El Príncipe* considera que el Estado significa autoridad, preeminencia y concentración del poder político ejercido sobre un determinado reagrupamiento de hombres; así como una extensión territorial. Para Maquiavelo en todos los estados existe un poder supremo, el soberano, siendo el control del poder político la justificación de dicha soberanía.

La vida del hombre en sociedad, hace necesario la existencia de un poder que se encuentre por encima de ésta, al cual se sometan todos y cada uno de los individuos por voluntad propia, cediendo sus derechos y libertades mediante un pacto<sup>1</sup> o contrato<sup>2</sup> a un poder soberano. Este poder soberano es el Estado.

Así, a diferencia de la antigüedad, el Estado moderno se diferencia de la sociedad y se identifica como un poder aparte, cuyo objetivo es el procurar el bienestar de la sociedad, no identificándose con ningún individuo en lo particular sino con la sociedad en su conjunto. De

---

<sup>1</sup> “El pacto ideado por Hobbes no es un pacto bilateral entre pueblo y soberano, sino un pacto multilateral de cada hombre con cada hombre para reconocer como soberano a un tercero; este tercero, cuya autoridad ha sido reconocida por todos, acumula la fuerza y el poder con los cuales obligará a todos al mantenimiento de la paz”, José F. Fernández Santillán, *Hobbes y Rousseau: Entre la Autocracia y la Democracia*, p. 35.

<sup>2</sup> El contrato social que propone Rousseau implica la sumisión no ya a una persona o asamblea sino al todo: “El poder soberano personificado por la voluntad general es el resultado de la particular modalidad en la cual sobreviene la asociación, que es al mismo tiempo unión de todos al todo”, *Ibid.*, pp. 86-87.



tal forma: "Mientras que en la antigüedad el Estado es la sociedad, la sociedad de los esclavistas, su comunidad y se haya directamente identificado con ella, y en la época medieval el Estado es el señor feudal y el poder del Estado se identifica plenamente con sus mesnadas armas; en la época moderna el Estado es algo diferente de la sociedad, un poder aparte que se identifica consigo mismo como poder general de la sociedad. Su interés deja de ser el interés de un grupo o de un individuo, para imponerse como interés general de toda la sociedad".<sup>3</sup>

Dentro del Estado de naturaleza no existe una garantía legal para determinar lo que es de cada quien, por esto, el Estado como ente superior debe de ser capaz de prestar o de ofrecer esta garantía legal. Así nace el Estado de derecho, en el que se pone especial énfasis al derecho de propiedad, como punto de partida para determinar lo que es de cada quien. La sociedad moderna se ve caracterizada por el establecimiento del Estado de derecho. Es Kant quien diferencia el derecho de la moral, partiendo del hecho de que el primero es puramente exterior mientras el segundo es interior, tomando a la legislación como la facultad de constreñir<sup>4</sup>. Es mediante esta diferenciación que se establecen las bases para construir el Estado de derecho en el que se ofrece la garantía legal para mantener lo suyo de cada quien, en donde el derecho constituye el elemento que da seguridad a la propiedad haciendo del Estado un Estado general que no se identifica con ningún propietario en lo individual, sino con todos en lo general, por lo que el Estado debe nacer por un acuerdo de todos los individuos, y tanto éste como la sociedad deben de regirse por el derecho.

---

<sup>3</sup> Arnaldo Córdova, *Sociedad y Estado en el Mundo Moderno*, p. 38.

<sup>4</sup> "El elemento esencial que diferencia al derecho es su legislación puramente exterior; pero el elemento que funda y sostiene esta legislación exterior es la facultad de constreñir, la que, a su vez, sino quiere confundirse con la pura moral (que apela a la conciencia pura), debe calificarse como construcción también exterior, es decir, puramente material", *Ibid.*, p. 106.

El Estado moderno sólo se puede concebir una vez que los elementos feudales<sup>5</sup> han sido eliminados, dando paso a que el Estado asuma un dominio territorial y una capacidad de reclamar y obtener obediencia, asumiendo su soberanía. Uno de los objetivos del Estado moderno es el de manifestar y preservar su individualidad frente a otros estados porque en ello descansa su independencia y su soberanía, así como monopolizar el uso de la fuerza física<sup>6</sup> y un proyecto estatal de desarrollo.

Una vez que el Estado ha sentado las bases para manifestarse como tal, se encuentra en condición de concebir su proyecto de bienestar, que permita el desarrollo de su sociedad. Al respecto, es importante señalar que: "El proyecto de bienestar, por tanto, sólo es posible históricamente cuando el Estado ha adquirido un elevado nivel de desarrollo político y por tanto funciona con base en la razón y la voluntad políticas. Asumida su condición de Estado, como diferente a la sociedad civil, el Estado esta en posibilidad de saber que su existencia y desarrollo, o estancamiento y disolución, están condicionados por el desenvolvimiento de sus fuerzas interiores".<sup>7</sup> Así, el Estado se manifiesta dentro de la sociedad enfrentando una contradicción entre vida pública y vida privada, que conduce a lo siguiente: "...la actividad del Estado es negativa y meramente formal, no pudiendo suprimir los grandes males de la

---

<sup>5</sup> "La propiedad en el *ancien régime* tiene un carácter directamente político. El propietario es inmediatamente el órgano del poder político en cuanto es propietario...Y es precisamente por el carácter que asume la propiedad en el antiguo régimen que la revolución antifeudal es en esencia una revolución política y la emancipación social que deriva de ella es fundamentalmente una emancipación política...No se trataba de abolir la propiedad en general, sino aquella forma específica de propiedad que tenía directamente un carácter político y las relaciones que de ella derivaban". Ibid. pp. 29-30.

<sup>6</sup> "En el pasado las más diversas asociaciones, comenzando por la asociación familiar (Sippe), han utilizado la violencia como un medio enteramente normal. Hoy, por el contrario, tendremos que decir que Estado es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el <<territorio>> es elemento distintivo), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la *violencia física legítima*". Max Weber, *El político y el científico*, p. 83.

<sup>7</sup> Omar Guerrero, *El Estado y la Administración Pública en México*, p. 55.

sociedad, sino perpetuándolos y haciéndolos sujetos de su actividad. Esto explica porque, no pudiéndose abolir la criminalidad o la indigencia, el Estado crea instituciones para administrarlas y morigerar sus efectos”.<sup>8</sup>

El Estado moderno, como organización del poder político, es un generador de reglas que impone a la sociedad y que se sujeta a ellas; es, en sí mismo, una institución<sup>9</sup> crucial de la sociedad moderna.

## EL ESTADO EN LA COMPLEJIDAD SOCIAL Y POLITICA

El Estado benefactor se caracteriza, esencialmente, por la aplicación de una política de gasto dirigida a propiciar mayor demanda y por la búsqueda de bienestar por medio de un mayor gasto social<sup>10</sup>, que logró contrarrestar la recesión provocada por la crisis de 1929<sup>11</sup>. Su modelo económico buscaba dos objetivos: 1) que los salarios reales no crecieran para permitir mayor inversión y productividad, a cambio de un incremento en los servicios básicos a la población; y, 2) que los empresarios estimularán la inversión productiva y el uso de nueva tecnología<sup>12</sup>.

---

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 64.

<sup>9</sup> “El estado es una institución con características peculiares. En efecto, es el resultado, primero, de su notable capacidad de secularización, es decir, los ciudadanos en lo individual o lo social no pueden sustraerse a él. Existe por llamarlo de alguna forma una membresía universal al estado. Y segundo, es una institución que detenta el monopolio de los poderes compulsivos de los cuales otras instituciones carecen”. José Luis Ayala Espino, *Límites del Mercado Límites del Estado*, p. 13.

<sup>10</sup> “El estado del bienestar colocó el acento en una política de gasto orientada principalmente a estimular la demanda y lograr el bienestar a través del incremento del gasto social”, *Ibid.*, p. 106.

<sup>11</sup> “El estado del bienestar fue una respuesta a la crisis económica de 1929 y a las manifestaciones más agudas de la recesión”. *Ibid.* p. 107.

<sup>12</sup> “El modelo económico debería permitir dos objetivos. Primero, que en un principio los trabajadores aceptaran que los salarios reales no crecieran para estimular la inversión y elevar la productividad. A cambio, el estado se comprometía a implantar una política fiscal progresiva que paulatinamente garantizara mayor equidad y asegurara servicios básicos a la población. Y segundo, que los empresarios asumieran las políticas de estímulo a la inversión productiva, a la productividad, y la innovación tecnológica”. *Ibid.*

En términos generales, se ha aceptado que el Estado debe de intervenir para promover el bienestar de sus ciudadanos, siendo tema de debate la medida en que debe de intervenir para lograr éste propósito, encargando al gobierno la labor de crear las políticas sociales necesarias para tal fin. Es por esto que: "...el Estado benefactor se ha convertido en una característica de la vida política moderna, y la formulación de políticas sociales en una actividad gubernamental permanente."<sup>13</sup>

Cuando se deja al mercado la función de regular la economía se han observado serios estancamientos, como la crisis de 1929, es por esto que se propone la intervención estatal para regular la economía, es así que nace el Estado benefactor. Este Estado se convirtió en empresario y distribuidor, interviniendo de manera directa en la economía, lo que hizo necesario que éste adquiriera nuevas y variadas funciones. Así, se puede entender al Estado del bienestar como: "...un grupo multi-funcional y heterogéneo de instituciones políticas y administrativas, cuyo propósito es manejar las estructuras de socialización y la economía capitalista"<sup>14</sup>. Dentro de este Estado, el Keynesianismo proponía que cada clase considerara los intereses de los demás procurando un crecimiento económico y una seguridad social. De igual forma se procuraba garantizar niveles mínimos de bienestar, por lo que el Estado fue interviniendo cada vez más en la sociedad.

Existe una oposición al Estado benefactor, tanto por grupos de derecha como de izquierda: aquellos consideran que la intervención de éste menoscaba la iniciativa y la responsabilidad de

---

<sup>13</sup> James Midgley. *La política, el Estado y la participación de la comunidad*. en Bernardo Kliksberg, **Pobreza: un Tema Impostergable**. pp. 211-212.

<sup>14</sup> Claus Offe. **Contradicciones en el Estado del bienestar**, pp. 17-18.

los individuos; éstos aseguran que la política social gubernamental no busca el bienestar social sino la anulación de los instintos revolucionarios del proletariado y la consecuente reproducción de la fuerza laboral.

Se ha hecho evidente que el Estado del bienestar está atravesando por una crisis debido a que su modelo está agotado, su potencial de crecimiento impone límites y costos al mercado en su búsqueda de lograr el bienestar social. El incremento de sus instituciones y la contradicción que enfrentaba entre su papel social y de promotor de la actividad empresarial ocasionaron una crisis dentro de éste. Asimismo, existe una tendencia a nivel mundial que demanda la reducción del Estado, es decir, se plantea desmontar lo que había constituido al Estado de bienestar. Es importante señalar que la participación de la sociedad se encuentra presente como elemento que el Estado debe de tener en cuenta al momento de implementar sus políticas en busca del bienestar social.

En la actualidad, el Estado esta dejando de intervenir en la economía de manera directa, pero esto no significa que éste se convierta en un Estado pasivo, sino que reconozca sus limitaciones y permita a la sociedad participar en lo que ésta pueda desempeñar mejor; es decir, es necesario que el Estado promueva el desarrollo de la sociedad, convirtiéndose en un Estado modesto<sup>15</sup>, pero eficiente.

---

<sup>15</sup> “Para que una sociedad sea viva en la actualidad se necesita de un Estado modesto, no un Estado débil o precipitado, sino un Estado respetuoso, que sepa lo que no sabe, que conozca sus límites, que antes que nada sea un Estado al servicio de la sociedad y no un Estado que le dé órdenes”. Michael Crozier, **Estado modesto, Estado moderno**, p. 56.

Tomando en consideración que uno de los objetivos del Estado contemporáneo es el buscar el bienestar de la sociedad, resulta importante analizar cual es el papel que el Estado debe desempeñar en el combate a la pobreza, ya que este tema ha cobrado gran importancia en la mayoría de los países<sup>16</sup>, sobre todo en los países en vías de desarrollo. En este sentido, el Estado tendría que implementar políticas gubernamentales que permitan generar modos de producción, distribución y consumo autosustentables<sup>17</sup>, que posibiliten a los pobres ser protagonistas y salgan del Estado de exclusión en el que se encuentran. Esto implicaría el fortalecimiento del municipio y el fomentar la participación de la comunidad social, para que estos modos de producción, distribución y consumo se concreten en cada una de las comunidades.

La participación de la comunidad representa, por sí misma, un antagonismo con la participación estatal. Los defensores de la participación de la comunidad argumentan que la participación estatal es paternalista, los servicios que presta son costosos, y están organizados de manera deficiente; en contraste a esto, señalan que la participación de la comunidad resulta menos costosa, es más eficiente y está mejor adaptada a las necesidades locales.

---

<sup>16</sup> "La pobreza debe enfrentarse en todas sus dimensiones, y no sólo en cuanto al ingreso. Las necesidades son grandes. Se estima que unos 1.300 millones de personas sobreviven con menos del equivalente de 1 dólar diario. Pero hay otras necesidades, igualmente básicas y algunas veces más...Casi 1.000 millones son analfabetas. Bastante más de 1.000 millones carecen de acceso a agua potable. Unos 840 millones tienen hambre o enfrentan inseguridad alimentaria. Y se estima que casi la tercera parte de la población de los países menos adelantados -la mayoría de los cuales se hallan en el África al sur del Sahara- no sobrevivirá hasta la edad de 40 años". Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, **Informe Sobre Desarrollo Humano 1997**, pp. 5-6.

<sup>17</sup> Raúl Olmedo Carranza. *Estado, Pobreza y Modos de Producción*, en Bernardo Kliksberg. **El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional**. Este autor considera que "El reto del Estado consiste en formular políticas gubernamentales capaces de generar modos de producción-distribución-consumo autosustentables, para transformar a los pobres en agentes o protagonistas de esos modos de producción". p. 153.

Asimismo, algunos estiman que la participación de la comunidad en poblaciones locales lograría una mejor actuación si se encuentran separadas del apoyo económico del gobierno, ya que dicho apoyo está condicionado a la realización de obras determinadas por este último; otros creen que las comunidades locales deben apoyarse en organizaciones no gubernamentales, argumentando que dichas organizaciones no son paternalistas y permiten que la comunidad participe activamente; y, quienes estiman que las comunidades locales deben explotar los recursos del Estado, formando organizaciones que permitan negociar recursos en apoyo de su desarrollo.

A pesar de todas las deficiencias en los servicios sociales que presta el Estado, no se puede pensar que la participación de la comunidad sea la mejor opción, al menos de manera aislada, para la solución de problemas de bienestar. Sería más conveniente redefinir las funciones del Estado, dándole cabida en éstas a la participación de la sociedad que mejoren la relación Estado-sociedad, permitiendo una forma única de buscar el bienestar social.

En la actualidad, el Estado se encuentra inmerso en un mundo que se caracteriza por vivir momentos de grandes transformaciones. La geografía política mundial ha cambiado vertiginosamente en los últimos años; nuevas naciones han surgido, ha concluido la guerra fría, la economía se globaliza, se pondera la economía de mercado, existe una intensa revolución tecnológica, se vive una fuerte pugna entre las economías desarrolladas por abrir nuevos mercados y ha aumentado la pobreza en gran parte del mundo. Esto ha provocado que los conceptos que han sido utilizados para estudiar y entender la conformación de los Estados, sus estructuras de gobierno y las políticas que aplican para atender sus necesidades, estén

siendo rebasados, haciéndose necesario replantear sus concepciones y crear nuevos conceptos que nos permitan entender la nueva conformación geográfica y política a nivel mundial.

Por lo anterior, el Estado moderno debe de reformar sus instituciones para adaptarse a los cambios suscitados en la última década. Es necesario replantear las funciones del Estado moderno, que a decir de Bernardo Kliksberg tiene que ser rediseñado, para lo cual plantea: “En lugar de un Estado burocrático, ajeno a los ciudadanos, impenetrable, desalentador de la participación, de estilo de gestión autoritario, se requiere lo contrario. Abrir plenamente el Estado a la participación ciudadana, para lo cual es necesario descentralizar, crear transparencia de los actos públicos, desburocratizar, favorecer todas las formas de cogestión de los ciudadanos, activar igualmente instituciones de participación permanentes como los referéndums, los *ombudsmen*, renovar constituciones, ir hacia sistemas políticos, que hagan madurar crecientemente a la ciudadanía y favorezcan la organización y expresión de la sociedad civil”.<sup>18</sup>

Esta concepción permite reflexionar a cerca de lo que se puede esperar de las nuevas funciones del Estado, pero resulta difícil imaginar su aplicación en países subdesarrollados o en vías de desarrollo. En estos países la economía es determinante, tanto que ha supeditado a la política a su ámbito de acción, es decir, el Estado ha puesto especial atención a los acontecimientos que afectan a la economía, de los cuales la gran mayoría provienen del exterior, principalmente del comportamiento de los mercados internacionales, modificando sus políticas de acuerdo a estos acontecimientos. Esto crea la necesidad apremiante de que las funciones del Estado estén

---

<sup>18</sup> Bernardo Kliksberg, *El rediseño ...Op. cit.*, pp. 26-27.



conformadas hacia el exterior, en lugar de orientarse hacia el interior, generando un mayor distanciamiento entre el Estado y su principal objetivo: la sociedad.

Hasta el momento se ha analizado al Estado en torno a sus funciones en busca del bienestar social, pero no se puede tratar estas funciones de manera aislada, se tiene que tener en cuenta también sus funciones enfocadas a la economía en su conjunto. Como se mencionó anteriormente, la economía actual de la mayoría de los países gira en base al mercado, y éste está constituido para competir con el exterior, lo que ocasiona que las políticas sociales y el gasto social estén en función de la estabilidad de la economía y de los mercados internacionales. Asimismo, cuestiones como el manejo de la deuda tanto interna como externa de los países, la política monetaria y la estabilidad social repercuten en las políticas gubernamentales. Cuando algunos de estos aspectos hacen imprescindible que determinado país tenga la necesidad de realizar reajustes en su economía generalmente se reduce el gasto social que dicho país tenía programado.

Lo anterior, indica que en este estado de cosas, las políticas sociales y el gasto social estén seriamente afectados por la economía, vulnerando a la población más necesitada: los pobres. Cabe preguntarse a este respecto cómo el Estado puede redistribuir el ingreso y realizar los ajustes necesarios sin limitar significativamente su gasto social. Brian Thompson reflexiona sobre este punto y se plantea lo siguiente: "Si ahora dirigimos nuestra atención a cómo le va a los pobres, surge una pregunta: ¿Cómo puede funcionar un Estado extrovertido como garante de equidad y consenso social, si ha sido organizado para el mercado y éste, a su vez, está dirigido hacia fuerzas económicas externas? Parecería entonces que podríamos concluir que a

los pobres no les va ni les irá bien en tal situación".<sup>19</sup>

El Estado tiene una gran capacidad para movilizar recursos, y los gobiernos la capacidad para proporcionar los medios y las técnicas más avanzadas, cuestiones de las que adolece la sociedad, teniendo esta última la capacidad de detectar sus necesidades de manera más rápida. Una correcta combinación y aplicación de estas capacidades podrían dar como resultado un método que posibilite mayores niveles de bienestar.

## ESTADO Y BIENESTAR SOCIAL

El Estado contemporáneo se encuentra inmerso en un mundo en el que el mercado desempeña un papel importante en el desarrollo de los países. Pero esto no quiere decir que el mercado se interese por el bienestar social, éste es una responsabilidad del Estado a la cual no puede renunciar.<sup>20</sup>

El hecho de que el Estado tenga la responsabilidad de crear los medios para que la sociedad logre el bienestar social, no es una función más del Estado sino una función que permite el fortalecimiento de éste. Es decir, si las acciones del Estado permiten crear las condiciones para que la población pueda desempeñarse adecuadamente, habrá logrado conseguir su propia

---

<sup>19</sup> Brian Thompson, *Ceci N'est Pas Une Pipe*, en Bernardo Kliksberg, *El rediseño del Estado. Una Perspectiva Internacional*, p. 144.

<sup>20</sup> "El Estado no puede renunciar a su responsabilidad de brindar educación y salud básicas para todos, reformar las instituciones para mejorar el acceso a los activos productivos, cambiar la orientación de la política macroeconómica hacia la meta del pleno empleo, movilizar recursos mediante la tributación para luchar contra la desigualdad y movilizar los recursos requeridos para la erradicación de la pobreza". Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo, *Op. Cit.*, p. 11.

prosperidad.<sup>21</sup>

Para lograr el bienestar social, es necesario que el Estado permita la participación de la sociedad, a través del gobierno, en el diseño e implementación de políticas públicas que posibiliten acciones que generen las condiciones para que la población tenga acceso a mayores niveles de bienestar, por lo que el Estado debe de perfilarse como un Estado promotor y regulador.<sup>22</sup>

Las políticas públicas<sup>23</sup> deben de permitir la corresponsabilidad de la sociedad y el gobierno en el logro del bienestar social. Por esto, las políticas públicas tienen que ser diseñadas en función del contexto político y social en que se encuentra el Estado, posibilitando realizar las acciones de gobierno con eficacia. El no hacerlo, podría provocar que las acciones de gobierno se conviertan en soluciones parciales o incumplidas que, como consecuencia, se transformen en una mala acción de gobierno.

Las condiciones en que se desenvuelven el Estado y la sociedad no son permanentes, por el contrario, se encuentran en situaciones de cambio permanente. De tal forma, el principal

---

<sup>21</sup> "Por imperativo de Estado, el bienestar social no puede ser asunto del mercado. Se vincula el mismo (el bienestar social), con el vigor de la vida pública del Estado y con su sana conservación política. Es claro que un Estado es próspero cuando sus habitantes tienen una vida útil y productiva". Ricardo Uvalle, **Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea**, p.107.

<sup>22</sup> Al respecto, es necesario señalar, en materia de políticas públicas, que: "El perfil del Estado para institucionalizarlas es el Estado promotor y regulador. En efecto, un Estado con tales características permite la participación y la corresponsabilidad social y su modus operandi es más estratégico que burocrático y piramidal". *Ibid.* P. 109.

<sup>23</sup> "Las políticas públicas son un tipo de respuesta para reforzar la calidad de la acción de gobierno. Su naturaleza funcional y multifacética deviene en que su aplicación trasciende los ámbitos administrativo y burocrático para situarse ante hechos que reclaman comprensión pública para su atención y solución". *Ibid.*, P. 102.

problema que enfrentan las políticas públicas se da al momento de ser implementadas, ya que se enfrentan con problemas no previstos al momento de su diseño. Esto no significa que estén destinadas al fracaso, sino que deben de ajustarse<sup>24</sup> a la realidad que se le presente en el momento de realizar las acciones para cumplir con los objetivos deseados.

La función del Estado en materia de bienestar social es de vital importancia, tanto para la sociedad como para el Estado mismo. Sus acciones deben de estar dirigidas a proporcionar niveles mínimos de bienestar a la población más vulnerable, los pobres, sin descuidar al resto de la sociedad.

---

<sup>24</sup> Al momento de la aplicación de las políticas públicas, se encuentra que: "Es aquí, cuando las políticas públicas tienen que ajustarse y reajustarse en razón de los acontecimientos que enfrentan. La implementación es el momento en que los planes, proyectos y propuestas son idea factible que empieza a tocar la realidad entendida como problema y opción. Es el momento en que una concepción determinada de la vida recibe el apoyo fundamental para convertirla en realidad deseada y esperada". Ricardo Uvalle, *Ibid.*, p. 112.

## II.- EL COMPROMISO DEL ESTADO MEXICANO CON EL BIENESTAR SOCIAL

El Estado mexicano se ha caracterizado por una búsqueda permanente del bienestar de la sociedad, procurando adecuar su modelo económico en función de los diversos retos que ha enfrentado el país, con el objeto de lograr el desarrollo y el bienestar social.

El bienestar social y el desarrollo de los individuos se contempla en la Constitución Política, como una obligación del Estado en cuanto a proporcionar educación básica a quien lo solicite de manera gratuita, así como proteger la composición pluricultural de los pueblos indígenas, protegiendo y promoviendo el desarrollo de sus lenguas, culturas, costumbres y recursos, garantizando a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado; como un derecho de toda persona los de protección de la salud y el disfrutar de una vivienda digna y decorosa.

Para cumplir con estos compromisos el Estado mexicano enfrentó, al final de la década pasada, un déficit en sus acciones de gobierno, lo que ocasionó que no pudiese enfrentar las demandas que requería y exigía una sociedad cada vez más organizada y participativa.

El incremento de las instituciones del Estado mexicano tuvo una función vital en el periodo de construcción y modernización del México postrevolucionario, estas instituciones transformaron al país y cumplieron su cometido; pero al proliferar, el Estado se debilitó. De tal

forma, se tenía que realizar una reforma que permitiera el cambio del Estado.<sup>25</sup>

Además, la globalización de la economía ejerció una fuerte presión en la mayoría de los Estados para que éstos se adaptaran a las nuevas condiciones internacionales, a los cuales el Estado mexicano no podía permanecer ajeno, por lo que tendría que reformarse para no aislarse de la transformación mundial; lo que generaría más riesgos, pero también más oportunidades.

Los niveles de pobreza que experimentaba el país hacia fines de la década pasada eran significativos: “En 1988, 50 millones de mexicanos, el 60% de la población, eran pobres: entre 18 y 23 millones vivían en extrema pobreza. El cálculo estimaba 35% de pobres moderados y 25% de extremadamente pobres. Para 1990, con una población de 81 millones, esa proporción indicaría que más de 28 millones eran moderadamente pobres y 20 millones, por lo menos, vivían en extrema pobreza”.<sup>26</sup> Este hecho, ponía de manifiesto la incapacidad del gobierno mexicano para proporcionar los medios necesarios para que toda la sociedad se desarrolle y tenga acceso a los mínimos de bienestar, lo que representaba un riesgo para el progreso y sobrevivencia del Estado mexicano.<sup>27</sup>

Durante los gobiernos de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas se incrementó la integración de la economía nacional a la estadounidense, consecuencia del nuevo orden internacional que ha

---

<sup>25</sup> “Los Estados no son organizaciones inmóviles sino cambiantes. Esto significa que en razón de su naturaleza, la cual se caracteriza por conservar para sobrevivir con eficacia, se deben escoger los medios idóneos para garantizar las transformaciones requeridas”. Ricardo Uvalle, *Op. Cit.*, p.93.

<sup>26</sup> Julieta Campos, *¿Que hacemos con los pobres? La reiterada querrela por la nación*, p. 437.

<sup>27</sup> “No es posible aludir al progreso de los Estados cuando sus habitantes no viven bien. El desarrollo productivo de la sociedad exige que el Estado tenga claridad de propósitos y medios para alcanzarlo. La vida útil, productiva y activa de los individuos, familias y regiones es el centro del bienestar social y de la sana sobrevivencia del Estado”. Ricardo Uvalle, *Op. cit.*, p. 97.

provocado la creación de grandes bloques económicos. En especial durante el sexenio salinista se da una mayor dinámica a este proceso, con el objetivo de no verse rezagado en las transformaciones ocurridas en el ámbito internacional. Durante éste período el Estado mexicano se caracterizó por la aplicación de políticas económicas neoliberales. Estas políticas económicas generaron grandes índices de pobreza como resultado de su aplicación.

## LA REFORMA DEL ESTADO Y EL BIENESTAR SOCIAL

En México, la Reforma del Estado se da por razones tanto internas como externas. Al interior, el Estado ya no tenía la capacidad para responder con eficiencia a las demandas<sup>28</sup>, cada vez mayores, de la sociedad. Asimismo, el Estado debía de crear espacios para incorporar a los diferentes grupos sociales, para que interactuaran con él mediante nuevas formas de organización, representación y exposición de sus intereses. Al exterior, se da la globalización de la economía, una apertura de los mercados internacionales y la conformación de tres grandes regiones de desarrollo mundial, lo que significaba que las estructuras establecidas tenían que ser transformadas. El no adaptar al Estado mexicano a estas nuevas condiciones, significaba permanecer aislado manteniendo las estructuras internas, pero sin oportunidad de vincularse competitivamente a los mercados, a los capitales ni a las nuevas tecnologías. Adaptarlo, significaba una transformación de las estructuras existentes, lo que podría provocar una inestabilidad interna<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> "El origen de la gran reforma del presente fue, precisamente, la incapacidad que mostraba ya el Estado para responder con eficiencia a demandas crecientes y diversificadas, cada vez más evidente a lo largo de los años setenta y principio de los ochenta". Juan Rebolledo, *La reforma del Estado en México*, p. 20.

<sup>29</sup> "Estas nuevas condiciones delinearon un dilema básico: permanecer en un relativo aislamiento manteniendo las estructuras internas sería arriesgar la viabilidad de la nación; cambiar para adoptar los nuevos cánones y ritmos implicaba una transformación radical de las viejas estructuras, introducir tensiones y, tal vez, propiciar inestabilidad interna". *Ibid.* p. 22

Esta reforma del Estado mexicano fue instrumentada por el gobierno federal<sup>30</sup>, con el objeto de cambiar los criterios con los que el Estado realizaba sus funciones en los asuntos públicos, es decir, para pasar de “un criterio paternalista, patrimonialista, cerrado, protagónico, a otro de autonomías corresponsables, regulado, abierto y no discrecional”.<sup>31</sup>

En materia de política social el estandarte del periodo salinista fue el Programa Nacional de Solidaridad. Dicho programa pretendió generar mayor producción mediante subsidios y elevar el nivel de bienestar social de la población que vive en la pobreza extrema.

Un problema que presenta el Estado mexicano en materia de políticas de bienestar social es su sistema sexenal de gobierno, ya que estas políticas son generadas por el gobierno a corto plazo como respuesta a presiones sociales específicas, lo que refleja una tendencia a evitar la elaboración de políticas a largo plazo.<sup>32</sup>

El gobierno de Ernesto Zedillo plantea su compromiso con el bienestar social en la implementación de una política de desarrollo social que tiene como objetivo “...propiciar la igualdad de oportunidades y de condiciones que aseguren a la población el disfrute de los derechos individuales y sociales consagrados en la Constitución; elevar los niveles de bienestar

---

<sup>30</sup> “En México, una sociedad civil relativamente débil frente a un Estado extenso y penetrante explica que el agente capaz de iniciar una reforma del Estado de manera ordenada y pacífica, constructora de diferencias con la sociedad civil, sea el gobierno federal”. *Ibid.* p. 29.

<sup>31</sup> *Ibid.* p. 39.

<sup>32</sup> “Las políticas adoptadas han sido, invariablemente, paliativos a corto plazo, como respuesta a presiones específicas, económicas o sociales, pero mantiene una brillante y laboriosa imagen de un Estado dedicado al bienestar de sus grupos económicamente menos afortunados”. Peter Ward, **Políticas de Bienestar Social en México 1970-1989**, p. 216.



y calidad de vida de los mexicanos; y, de manera prioritaria, disminuir la pobreza y la exclusión social”.<sup>33</sup>

Las estrategias plasmadas en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 para lograr este objetivo están encaminadas a ampliar y mejorar los servicios básicos de la población, como la educación, la salud, la seguridad social y la vivienda; así como armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población; promover el desarrollo equilibrado de las regiones; atender, de manera especial, a la población con mayor desventaja económica y social; e impulsar una política integral de desarrollo.

La Ley de Planeación asigna la tarea de aplicar e implementar los programas necesarios para cumplir con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo a la administración pública, por ello, esta última adquiere los compromisos derivados de éste.

Para entender el compromiso de la administración pública dentro del bienestar social, es menester comprender que la administración pública es la forma en que el Estado se exterioriza, manifestándose dentro de la sociedad para la realización de sus fines. Es, de igual forma, el medio por el cual el gobierno se relaciona con la sociedad para materializar sus acciones.

Considerando que la administración pública forma parte de la actividad del Estado y tomando en cuenta que la actividad del Estado varía en función del Estado de que se trate, se debe de entender que igualmente la administración pública debe variar en función del Estado en el que

---

<sup>33</sup> Poder Ejecutivo Federal, **Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000**, p. 83.

actúe. Asimismo, se transforma si las condiciones en las que se desenvuelve la sociedad se modifican, haciendo necesaria una reforma permanente de ella.

En México, la administración pública se ha desarrollado paralelamente al desarrollo del Estado, por lo que ha ampliado su ámbito de acción en función de las diversas actividades que asumió el Estado mexicano.

Para cumplir con los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, respecto a la política de desarrollo social, la administración pública federal retoma la experiencia acumulada del Programa Nacional de Solidaridad, transformándolo para elaborar una política integral que permita el desarrollo regional y el bienestar social de los grupos más desprotegidos. Esta experiencia permite al actual gobierno diseñar el Programa para la Superación de la Pobreza.

Para la puesta en marcha de este programa, el Ejecutivo Federal y los gobiernos de los estados suscriben, para cada estado, un Convenio de Desarrollo Social. Este instrumento es la base para la implementación del Programa para la Superación de la Pobreza.

Para 1997, el Convenio de Desarrollo Social tiene como objetivo coordinar la definición y ejecución de acciones y la aplicación de recursos para llevar a cabo la Política para la Superación de la Pobreza en cada una de las entidades, así como impulsar el desarrollo regional y urbano, fortalecer la participación social en esas acciones, vigorizar al municipio y otorgar un mayor dinamismo al sistema republicano federal, mediante la descentralización de

programas de desarrollo social y regional. Asimismo, busca la vinculación de las acciones de los programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales que lleven a cabo las dependencias y entidades de la administración pública federal con la planeación estatal para el desarrollo.

Los programas y acciones derivados del Convenio, se articulan en dos fondos: Fondo de Desarrollo Social Municipal y Fondo para el Desarrollo Regional y el Empleo. Ambos fondos, con particularidades y marcos operativos específicos, se unirán en una sola estrategia encaminada a cumplir con los objetivos de la Política de superación de la pobreza.

### III.- LA ESTRATEGIA DE LA POLITICA SOCIAL EN EL COMBATE A LA POBREZA.

Garantizar la igualdad de oportunidades y promover el bienestar de la sociedad es un deber constitucional del Estado mexicano, en particular con aquellos que enfrentan los problemas severos de la pobreza.

#### LA ESTRATEGIA DE LA POLITICA SOCIAL 1995-2000

En el diseño y aplicación de la política social, el Estado mexicano debe de permitir la participación de la sociedad, que posibilite la corresponsabilidad social. De igual forma, debe de fortalecer la actuación de estados y municipios mediante una adecuada descentralización de funciones y recursos, con el objeto de lograr un mayor desarrollo de las regiones y las comunidades.

Para lograr esto, durante la presente década el gobierno mexicano ha impulsado una política social a través de dos grandes vertientes: en primer lugar, se realizan acciones de amplia atención a la población, es decir orientadas a la población en general, como la educación, la seguridad social, la capacitación para el trabajo y los programas de vivienda; y, en segundo lugar, la aplicación de acciones dirigidas hacia regiones y grupos sociales que por su dispersión geográfica y condiciones de marginación no se benefician de manera homogénea tanto de la actividad económica como de las acciones amplias del gobierno, es decir, estas acciones están orientadas al combate a la pobreza.

Para la realización de estas acciones, el manejo adecuado y transparente de los recursos públicos cobra especial importancia, considerando que estos recursos son limitados. Es por esto, que se debe implementar una correcta asignación de recursos en función de las prioridades sociales de los programas derivados de la política social. En este sentido, existe una importante diferencia entre el gasto social aplicado en los programas aplicados para la realización de acciones destinadas a la población en general y las acciones dirigidas al combate de la pobreza. En 1993 el gasto social aplicado por el gobierno federal representaba el 10% del Producto Interno Bruto<sup>34</sup>, este porcentaje se dividía en 1% para el Programa Nacional de Solidaridad, es decir, a acciones dirigidas al combate a la pobreza, y 9% a acciones dirigidas a la población en general.

Considerando que en el país una parte importante de la población se encuentra en situación de pobreza, resulta difícil entender que se otorge un menor gasto social a acciones dirigidas al combate de la pobreza en México. Por esto, se hace necesario que el gobierno realice una mayor inversión de recursos en estas acciones.

El Estado mexicano en la actualidad a puesto especial interés en la política de desarrollo social dirigida al combate de la pobreza, planteándola como una política de Estado<sup>35</sup>, en la que toda

---

<sup>34</sup> "En el Quinto Informe de Gobierno, el presidente Salinas anunció que en 1993 se estaba invirtiendo un 10% del PIB en gasto social. Ese porcentaje abarcaba en 1% de Solidaridad y un 9% que incluía muchísimos servicios prestados a sectores de población por encima de cualquier línea de pobreza. La razón: el gasto social comprende todo lo dedicado a la educación y salud, incluyendo educación superior y cultura; hospitales que sólo atienden a derechohabientes; instituciones para la vivienda que sólo han beneficiado selectivamente a sectores obreros y medios, etcétera". Julieta Campos, Op. cit., p. 465.

<sup>35</sup> "La nueva política de desarrollo social será una política de Estado. Esto es, una política de y para la comunidad nacional en su conjunto. Por ello obligará a mantener una visión de largo plazo en el esfuerzo común de forjar una sociedad mejor, con mayor y más seguro espacio para todos. En tanto política de Estado, debe ser capaz de conciliar ideologías y articular los esfuerzos de todos los grupos sociales, a fin de sumar eficacias y hacer realidad los efectos multiplicadores y positivos que tienen la cooperación, la solidaridad, la participación social y la iniciativa ciudadana para la construcción de una sociedad justa y equitativa". Poder Ejecutivo Federal. Op. cit., p. 126.

la sociedad debe de participar para enfrentar el problema de la pobreza.

## LA POLITICA SOCIAL EN EL COMBATE A LA POBREZA

Para la implementación y aplicación de la política social dirigida al combate a la pobreza, es necesario entender que: la realidad social que enfrentan la población que padece del fenómeno de la pobreza impide el desarrollo pleno de sus potencialidades y limita sus posibilidades de acceder a los beneficios sociales.

La estrategia de la política social dirigida al combate a la pobreza durante los últimos años se resume en tres vertientes fundamentales: impulsar y fortalecer el desarrollo de las capacidades de los individuos por medio de inversiones en su capital humano, es decir, en su salud, educación y alimentación; promover la generación de empleo y oportunidades de ingreso; y, fomentar el desarrollo de infraestructura física, que proporcione servicios básicos y mejoren el entorno de las comunidades.

En principio, la aplicación de los programas derivados de esta política social enfrenta un primer reto: identificar, con la mayor certeza posible, la población a la que se orientaran los beneficios que se pretenden generar mediante estos programas; es decir, identificar a la población que se encuentra en situación de pobreza. Esto permitirá que los programas de combate a la pobreza beneficien realmente a los pobres, no permitiendo el beneficio de

sectores que no se encuentren en esta condición. Este proceso de selección reviste mayor importancia si se considera que el presupuesto para la implementación de estos programas es limitado.<sup>36</sup>

Para diferenciar a la población pobre de la no pobre, es necesario determinar una "Línea de Pobreza"<sup>37</sup>, por debajo de la cual se encontrará a la población en condiciones de pobreza. Así mismo, será necesario determinar una segunda línea de pobreza para identificar a los moderadamente pobres y a los extremadamente pobres.

Se considera que la pobreza es la carencia de acceso a satisfactores mínimos de bienestar (salud, educación, vivienda, alimentación, etc.), que una sociedad debe de tener en función de la riqueza del país, que permitan el desarrollo de las potencialidades de los individuos. Los indicadores para determinar el índice de pobreza de la población, son muy variados, entre los cuales destacan el grado de nutrición y el ingreso.

A su vez, la pobreza se encuentra subdividida en diferentes categorías. Santiago Levy la subdivide en "pobreza extrema y pobreza moderada"<sup>38</sup>: la primera es una condición absoluta que se refiere a la incapacidad de proveerse una alimentación suficiente que les permita

---

<sup>36</sup> Moisés I. Orozco señala que: "el argumento principal para limitar el número de participantes es disponer de un presupuesto limitado; además, un problema común es la posibilidad de que individuos no pobres se beneficien de proyectos con cobertura universal, por lo que coberturas limitadas - pero eficientemente dirigidas a los pobres - tendrán un mayor efecto en la disminución de la pobreza para un presupuesto dado." Moisés I. Orozco, *Otras políticas para el combate a la pobreza*, en Félix Vélez(comp.), *Op. cit.*, pp. 125-126.

<sup>37</sup> Se entiende por "Línea de Pobreza" al parámetro utilizado para determinar a la población que se encuentra en condiciones de pobreza. Para determinar esta, se puede utilizar un sólo indicador o un conjunto de indicadores.

<sup>38</sup> Véase Santiago Levy, *La pobreza en México*, en Félix Vélez(comp.), *La Pobreza en México Causas y Políticas para Combatirla*, pp. 18-19.

desempeñarse adecuadamente; la segunda, es una condición relativa que se refiere a la no satisfacción de necesidades que, dado el nivel de desarrollo del país, se consideran básicas. Así mismo, las subdivide en "pobreza primaria y pobreza secundaria",<sup>39</sup> englobando en el primer caso a la pobreza extrema y moderada como consecuencia de falta de recursos; el segundo caso se refiere a la ineficiencia en el uso de los recursos, es decir, las personas son pobres porque asignan mal sus ingresos en una dieta inadecuada, porque sufren alcoholismo o, lo más importante, por incapacidad física.

De manera general, la pobreza se da fundamentalmente en el ámbito rural<sup>40</sup>, por lo que es necesario combatir el problema de la pobreza en el medio rural, incluyendo el desarrollo rural dentro de las políticas económicas nacionales, que permitan un crecimiento económico estable y sostenible<sup>41</sup>, mediante la generación de nuevos modos de producción.<sup>42</sup>

Como se mencionó en el apartado I, en el sentido de que la actividad del Estado es negativa y meramente formal, por lo que no puede eliminar los problemas sociales sino que los perpetúa y los hace objeto de su actividad, el problema de la pobreza toma estas características. Es por

---

<sup>39</sup> Ibid, p. 21.

<sup>40</sup> "Alrededor de tres cuartas partes de la población más pobre del mundo vive en zonas rurales y depende de la actividad agrícola para ganarse la vida. Para esa gente el crecimiento en beneficio de los pobres significa aumentar la productividad agrícola y sus ingresos". Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Op. cit.*, p. 8.

<sup>41</sup> Moisés I. Orozco, menciona que: "...un crecimiento económico basado en la exclusión de los pobres de los beneficios del mismo (sobre todo si los pobres son un porcentaje alto de la población), difícilmente puede ser considerado como estable y sostenible". Moisés I. Orozco, *Otras políticas para el alivio de la pobreza extrema*, en: Félix Vélez(comp.), *Op. cit.*, p. 122.

<sup>42</sup> "Las nuevas políticas gubernamentales en materia de combate a la pobreza deben enfocar el fenómeno como un problema de modos de producción y, por lo tanto, como un problema de políticas gubernamentales destinadas a crear las condiciones para generar modos de producción-distribución-consumo autosustentables (lo que no quiere decir necesariamente autosuficientes o autárquicas)." Raúl Olmedo Carranza, *Estado, pobreza y modos de producción*, en: Bernardo Kliksberg (comp.), *El rediseño...* *Op. cit.*, p. 152.



esto que el Estado mexicano no ha podido abolir la pobreza, y ha creado instituciones para administrarla. Pero se ha observado que este problema no solamente no se ha podido resolver, sino que se ha ido incrementando, lo que ya no es una consecuencia de la actividad negativa y meramente formal del Estado. Las acciones gubernamentales han instrumentado programas para el combate a la pobreza, que atienden a una parte de la población específica, en especial a los que viven en pobreza extrema, pero no ha creado las condiciones para que este fenómeno no se reproduzca. Por esto, es necesario que los programas de combate a la pobreza permitan, de manera simultánea, proporcionar bienestar social e integren a las regiones rezagadas a la economía nacional.<sup>43</sup>

A su vez, el gasto social aplicado al problema del combate a la pobreza es reducido, de ahí la necesidad de que este gasto social se aplique de la mejor forma posible, generando un modelo de desarrollo que permita a la población en extrema pobreza salir de su condición, permitiendo al mismo tiempo que otros niveles de la población no caigan en ella. Debe de ser una política que no sólo atenúe la pobreza sino que genere las condiciones que frenen, en un principio el fenómeno de la pobreza, para posteriormente iniciar la superación de esta condición. A este respecto Raúl Olmedo Carranza, advierte que: “insistir en políticas casuísticas y dispersas destinadas a resolver problemas aislados (la escuela, el drenaje, el agua, el camino, la vivienda, la empresa), puede ser un medio para mitigar alguna de las carencias de los pobres, pero no para reducir el fenómeno social de la pobreza. Estas políticas públicas alimentan el déficit

---

<sup>43</sup> “La meta de los programas para el alivio de la pobreza no sólo debe de ser proporcionar los mínimos de bienestar a las clases desposeídas. Estos programas deben también formar parte de una estrategia más amplia que incorpore las regiones rezagadas al resto de la economía”. Santiago Levy. *La pobreza en México*. en Félix Vélez (comp.), *Op. cit.*, p. 17.

presupuesta, con todos los efectos colaterales que ello implica”.<sup>44</sup>

Una vez diferenciada la población que vive en condiciones de pobreza y, a la vez, que se ha diferenciado a los que se encuentran en condiciones de pobreza extrema y pobreza moderada, el gobierno tiene que implementar políticas especiales para tratar estos dos diferentes tipos de pobreza, dando prioridad a los que son extremadamente pobres, pero sin descuidar a los que lo son en forma moderada.

La aplicación de programas destinados a la población que se encuentra en situación de pobreza deben de seguir estrategias diferentes para aplicar los recursos, distinguiendo entre la pobreza moderada y la pobreza extrema. En el primer caso deben de orientar los recursos a la inversión en educación primaria y técnica, a obras de desarrollo de áreas de riego para aumentar la productividad de sus tierras, al acceso oportuno de fertilizantes y créditos que permitan aumentar los rendimientos y ampliar la elección de cultivos, a mejorar los caminos, a ampliar las oportunidades de empleo y en infraestructura que promueva el desarrollo regional y el aumento permanente de mano de obra no calificada. Estos programas no son aplicables a los extremadamente pobres. Para éstos, los programas deben de proporcionar ayuda directa, principalmente en salud y nutrición, que les permita participar activamente en el mercado laboral y oportunidad de acceso a la educación. A este respecto Santiago Levy menciona que: “La lucha contra la pobreza debe dividirse en dos actividades diferentes, la primera, proporcionar prestaciones directamente orientadas sólo a los extremadamente pobres, la

---

<sup>44</sup> Raúl Olmedo Carranza, *Estado, pobreza y modos de producción*, en: Bernardo Kliksberg (comp.), *El rediseño...Op. cit.*, p. 152.

segunda, la creación de estrategias de desarrollo con mayor potencial para aumentar los ingresos de toda la población pobre”<sup>45</sup>

La población en pobreza extrema se encuentra inmersa dentro de un círculo vicioso<sup>46</sup>, caracterizado por un deficiente estado nutricional, educativo y de salud que los imposibilita a desarrollar su actividad laboral con plenitud, por lo que sus posibilidades de conseguir un empleo bien remunerado es prácticamente nulo, lo que a su vez ocasiona que no logren el ingreso suficiente para mejorar su alimentación, su educación y su salud, transmitiendo estas condiciones de generación en generación. Por esto, el primer objetivo de los programas dirigidos al combate a la pobreza es proporcionar ayuda directa para mejorar el estado nutricional y de salud de los beneficiarios de dichos programas, para que estos puedan aprovechar cualquier situación laboral que se les presente.

De igual forma, es necesario que en la formulación de las políticas sociales aplicadas al combate de la pobreza, se considere la situación en la que se encuentran los beneficiarios de estas políticas. Las condiciones geográficas, culturales y económicas varían de una entidad a otra, por lo que se hace indispensable la participación de la sociedad en la detección de sus necesidades, así como una mayor injerencia de ésta en la formulación de políticas que ayuden a resolver problemas locales.

---

<sup>45</sup> Félix Vélez (comp.), *Op. cit.*, p. 72.

<sup>46</sup> Esto se refiere a que los pobres “... están atrapados en un círculo vicioso: la desnutrición severa los hace físicamente débiles, y porque son débiles los empleadores no quieren emplearlos, y sin trabajo ( y por lo tanto y sin ingreso ), ellos no pueden comprar comida para superar la situación de desnutrición severa”. Ahmed Akhter, citado en : Félix Vélez (comp.), *Op. cit.*, p. 124.

Una de las dificultades con la que se enfrentan los programas orientados al combate a la pobreza es la forma en la que utilizan los beneficiarios la ayuda brindada, ya que esto recae en el ámbito de lo individual, en donde ni el gobierno ni la administración pública pueden intervenir. Es decir, si la población beneficiada utiliza los recursos que se les proporciona para comercializarlos o para pagar deudas, en lugar de contemplar esta ayuda como un medio que les permita salir de su condición de pobreza, ninguna política social podrá ser eficiente.

#### IV.- LA ACCION GUBERNAMENTAL EN EL COMBATE A LA POBREZA: EL CASO DE OAXACA.

Dentro del Estado mexicano existen tres ordenes distintos de gobierno: el federal, el estatal y el municipal, existiendo una amplia relación dentro de estos tres ámbitos en cuanto a acción, organización y competencia administrativa. Así, el combate a la pobreza en el Estado de Oaxaca debe de ser un compromiso de los tres niveles de gobierno.

Existen en el Estado de Oaxaca grandes problemas para garantizar el bienestar social de la población; en salud subsiste el problema de enfermedades asociadas con la pobreza; y en nutrición se calcula que hay un déficit de calorías del 20 y 24% respectivamente, el cual asciende al 30 y 40% en zonas de pobreza extrema; en materia de vivienda existe un déficit importante de mejoramiento de alrededor del 55%; en servicios básicos 42% de la población no dispone de agua entubada, 70% de la viviendas carecen de drenaje y 24% de electricidad.

En servicios educativos el Estado presenta una seria insuficiencia en los servicios de educación básica: en nivel preescolar hay una insuficiencia de 30.7%, en educación primaria de 37.6% y en educación secundaria de 37.7%<sup>47</sup>

La población del estado de Oaxaca ascendía en 1995 a 3'224,270 habitantes<sup>48</sup>, dispersos

---

<sup>47</sup> Gobierno del Estado de Oaxaca, *Inventario de Infraestructura, Obra Pública y Servicios Básicos Municipales*, 1996, p. 12.

<sup>48</sup> Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática-Gobierno del Estado de Oaxaca, *Anuario Estadístico del Estado de Oaxaca*, ed. 1996, p. 157.

dentro de los 570 municipios que integran al estado. De esta población 60.5 por ciento radica en zonas rurales y 39.5 por ciento en centros urbanos, lo que indica que es un estado eminentemente rural.

El Estado de Oaxaca es uno de los estados con menor desarrollo económico del país. Factores históricos, geográficos y políticos, entre otros, han retrasado su crecimiento, impidiendo potencializar económicamente los variados recursos con que cuenta. Las actividades económicas principales son: las productivas (agrícola, pecuaria, silvícola y pesquera) con el 26.8%; le siguen las de servicios (comunicaciones, transportes, comercio, hoteles y restaurantes) con el 24.3% y las manufactureras con el 13%.

Para enfrentar los problemas políticos, económicos y sociales que enfrenta, el gobierno del estado de Oaxaca ha establecido cinco acuerdos:<sup>49</sup>

- Acuerdo Estatal para la Modernización Política y de las Funciones de Gobierno.
- Acuerdo Estatal para la Ampliación de las Comunicaciones, Creación de Infraestructura para el Desarrollo e Integración Territorial
- Acuerdo Estatal para la Modernización de la Economía, el Desarrollo Regional y la Generación de Empleos.
- Acuerdo Estatal para el Bienestar Social y la Reducción de la Pobreza.
- Acuerdo Estatal para la Modernización Educativa y el Fortalecimiento de las Identidades Culturales.

---

<sup>49</sup> Comité para la Planeación del Desarrollo Regional de Oaxaca, **Plan Estatal de Desarrollo 1992-1988**, p. 46.

La inversión pública total aplicada en la operación de estos acuerdos proviene tanto de recursos federales como estatales, así como de apoyos financieros, créditos y fondos de recuperación. En la aplicación de estos recursos intervienen los tres niveles de gobierno, participando de manera conjunta en la detección de los problemas y en la propuesta de programas que permitan un mejor uso de estos.

El Acuerdo para el Bienestar Social y la Reducción de la Pobreza Extrema es en el que se ven inmersas las políticas sociales<sup>50</sup> orientadas a combatir el problema de la pobreza. Este acuerdo busca elevar el nivel de vida de los oaxaqueños, orientando los esfuerzos del gobierno para ofrecer a la población instrumentos y condiciones adecuadas para alcanzar los servicios de infraestructura básica. Su principal esquema de organización lo encontramos en el Convenio de Desarrollo Social.

Parte fundamental de la acción intergubernamental en México, es el lograr el fortalecimiento municipal que permita desarrollar su capacidad de gobierno. Durante el periodo 1982-1988 se realizaron los esfuerzos más sistemáticos para lograr este objetivo, a partir de la reforma constitucional del artículo 115, que pretendía dar al municipio plena autonomía en el manejo de sus recursos.

La presente administración impulsa el fortalecimiento del federalismo, poniendo especial énfasis en el fortalecimiento municipal. Es por esto que la coordinación entre estos tres

---

<sup>50</sup> "...la política social es el eje de la acción de Gobierno. A través de ella nos hemos comprometido a ser más energéticos y eficientes en la coordinación de los programas y estrategias dirigidos a la atención de los rezagos que enfrenta nuestra población para garantizar la salud, la educación, el bienestar de la familia, la atención de los pueblos indígenas, la dignificación de la vivienda, el desarrollo urbano y el impulso al desarrollo sustentable, con el esfuerzo conjunto de la población y los tres órdenes de gobierno". Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, V Informe de Gobierno, p. 125.

ámbitos de acción es importante en el momento de la planeación y ejecución de las políticas sociales. Así pues, para enfrentar los problemas económicos y administrativos dentro de esta estructura es necesario respetar la existencia de todos los ámbitos de gobierno, es por esto que “... surge la coordinación intergubernamental como respuesta para lograr la coherencia del Estado.”<sup>51</sup>

Estos tres ordenes de gobierno deben de coordinarse e intercambiar sus capacidades para lograr un mejor desempeño de sus actividades, realizando su gestión pública<sup>52</sup> con el objeto de brindar bienestar a la sociedad.

Por tal motivo, se crean los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE), como instrumentos de coordinación entre la Federación y los Estados. Para conceptualizar a estos instrumento de coordinación, es necesario señalar que “los COPLADES son organismos colegiales estatales dedicados a promover y coadyuvar en la formulación, actualización, instrumentación y evaluación de los planes estatales de desarrollo, a la vez, son un mecanismo de compatibilización en su expresión local, de los esfuerzos de los gobiernos Estatal y Municipal en el proceso de planeación, programación, evaluación e información así como la ejecución de obras de servicios públicos, propiciando la colaboración de los sectores

---

<sup>51</sup> Gustavo Martínez Cabañas, *La Administración Estatal y Municipal en México*, p. 163.

<sup>52</sup> “...punto básico de la gestión pública es su capacidad para asegurar las relaciones intergubernamentales. Como nunca, la acción de gobierno ha de realizarse con un sentido de eficacia amplia. Lo intergubernamental atenúa la formación de feudos administrativos, de alianzas burocráticas y cenáculos interesados en frenar el trabajo institucional. Permite asimismo, mejorar la acción de gobierno, dado que pueden aprovecharse los recursos financieros, físicos e informativos compartiendo responsabilidades y formulando de manera conjunta proyectos públicos”, Ricardo Uvalle, *Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea*, p. 63.



sociales.”<sup>53</sup> Estos organismos se caracterizan especialmente por que son eminentemente participativos, pues se integran por representantes de los sectores social y privado.

En el caso de Oaxaca, este convenio tiene su antecedente en los Convenios celebrados anualmente, a partir de 1977, entre el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo Estatal como parte integrante del Sistema Nacional de Planeación Democrática. Hasta 1983 este documento se denominó Convenio Unico de Coordinación (CUC), para después convertirse en Convenio Unico de Desarrollo (CUD) hasta el año de 1992, año en el cual se le designa como Convenio de Desarrollo Social (CDS).

En la actualidad, el Convenio de Desarrollo Social para el estado de Oaxaca establece las bases para el combate a la pobreza, por medio de la acción intergubernamental, así como de un amplio proceso de organización social, comunitaria y de descentralización. Para su operación, este convenio se divide en dos fondos: Fondo de Desarrollo Social Municipal y Fondo para el Desarrollo Regional el Empleo. Es dentro del primer fondo en donde se descentralizan recursos y funciones hacia los municipios, permitiendo que estos hagan uso de los recursos de acuerdo a las necesidades de los mismos.

En el año de 1996, el proceso de descentralización de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), recibió fuerte impulso para proyectar sus efectos hacia los municipios, particularmente a través del Fondo de Desarrollo Social Municipal, que en dicho año comenzó a ser operado bajo la responsabilidad del Gobierno del Estado de Oaxaca, fortaleciéndose esta

---

<sup>53</sup> Gustavo Martínez Cabañas, *Op. cit.*, p. 192.

política con la asistencia técnica al COPLADE en sus niveles estatal y regional.

De tal forma, dentro de este proceso de descentralización se elabora una fórmula<sup>54</sup> basada en indicadores de pobreza para realizar la asignación de recursos federales hacia las entidades federativas, lo que representa un paso importante en la distribución de los recursos, agilizando la transferencia de recursos y transparencia en su asignación, señalando a la SEDESOL como instancia encargada de aplicar dicha fórmula, haciendo obligatoria la publicación en el Diario Oficial de la Federación la asignación hacia las entidades estatales resultante de dicha aplicación. Del resultado de la aplicación de esta fórmula, se le asignó al estado de Oaxaca \$ 526,257,440<sup>55</sup> para el ejercicio 1996.

Para 1997, se continúa con el proceso de descentralización empleando la misma fórmula para la asignación de recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal, por la cual se le asignaron al estado \$ 545,151,750<sup>56</sup> para este ejercicio.

En relación a la transferencia de facultades, a partir de 1996, la SEDESOL transfirió la facultad de aprobación para la aplicación de los recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal al gobierno estatal, el cual operó estos recursos a través del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Oaxaca.

---

<sup>54</sup> "El Fondo de Desarrollo Social Municipal se distribuirá entre las Entidades Federativas de acuerdo a una fórmula basada en indicadores de pobreza entre Estados y Municipios. Antes del 31 de enero de 1996, la Secretaría de Desarrollo Social dará cuenta a las Comisiones de Programación, Presupuestación y Cuenta Pública y de Desarrollo Social, de la fórmula y metodología utilizada. Asimismo, antes de dicha fecha la Secretaría de Desarrollo Social publicará en el Diario Oficial de la Federación la fórmula y metodología correspondiente, así como la asignación presupuestal para los Estados para 1996". *Diario Oficial de la Federación*, 22 de diciembre de 1995, p. 4.

<sup>55</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 5 de enero de 1996, p. 20.

En términos del Desarrollo Institucional Municipal, y como resultado de la firma del Convenio de Desarrollo Social, se impulsó la firma de Convenios de Desarrollo Social Municipal, entre el gobierno de la entidad y los municipios. Bajo este mismo rubro, se acordó con el Gobierno Estatal, la creación de Módulos de Atención Social regionales, que de hecho significaron una transferencia de recursos del Estado a las regiones.

Además, en 1996, la Secretaría de Desarrollo Social propuso y presentó en el seno del COPLADE el proyecto para la creación del Instituto de Desarrollo Municipal, IDEMUN, como instancia de Desarrollo y Capacitación para el fortalecimiento municipal. El Congreso del Estado aprobó su decreto constitutivo el 31 de mayo, mismo que fue publicado en el Periódico Oficial del Estado el 5 de junio del mismo año.

En el contexto del impulso a la participación social, en el mismo ejercicio se consolidó la integración de 570 Consejos de Desarrollo Municipal, proceso asistido técnicamente por la Delegación Estatal de la SEDESOL, con los que se inició un programa de capacitación mediante talleres de planeación participativa.

Paralelamente, se impulsó la participación de Organizaciones Sociales, en la integración de los CDM, entre otros de los Consejos Indígenas Regionales, y de Organizaciones no gubernamentales en los programas del Ramo 26, principalmente a través del Fondo de Coinversión Social de la SEDESOL, además, se promovió la formación de Comités de Obra, con el objetivo de que éstos dieran seguimiento a las obras realizadas. Se propuso al Congreso

---

<sup>56</sup> Diario Oficial de la Federación, 2 de enero de 1997, p. 16.

Estatal el fortalecimiento de su programa de gestoría comunitaria y capacitación con recursos del programa de Apoyo al Servicio Social, y se efectuaron 248 acciones municipales integrales en otros tantos municipios del Programa de Contraloría Social.

En el segundo fondo se coordinan el estado y la federación para realizar obras que den solución a problemas de infraestructura, que repercutan en la población en condición de pobreza, coordinando las acciones entre los municipios para impulsar el desarrollo regional.

Para el ejercicio fiscal 1998, se contempla la descentralización total del Fondo de Desarrollo Social Municipal hacia los estados, para lo que se crea el Ramo 33<sup>57</sup>.

---

<sup>57</sup> Poder Ejecutivo Federal. Proyecto de Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 1998.

## V.- EVALUACION DE LAS POLITICAS SOCIALES APLICADAS EN LA REGION ISTMO DEL ESTADO DE OAXACA.

La Región Istmo del Estado de Oaxaca representa y probablemente sintetice los retos que en lo social, lo económico y lo político impone acceder a un desarrollo cualitativamente diferente, aprovechando su situación estratégica dentro de la geografía mundial.

El progreso generado por las actividades petroleras, principalmente en los municipios de Juchitán de Zaragoza y Salina Cruz, ha hecho patente las consecuencias de un progreso con efectos injustos para la mayoría de sus pobladores, en la medida en que el crecimiento económico ha creado condiciones que hacen contrastar los niveles de bienestar social entre las zonas rurales y urbanas<sup>58</sup>, y al interior de éstas últimas, entre los que tienen la capacidad u oportunidad de aprovechar el progreso y los que quedan excluidos de sus beneficios.

El Istmo muestra el fenómeno de concentración de su población<sup>59</sup> en unas cuantas localidades mientras el resto se dispersa en un gran número de pequeñas comunidades. Muchas de éstas carecen de servicios básicos como agua potable y drenaje<sup>60</sup>, y la escasez de vivienda es un

---

<sup>58</sup> "La región registró un total de 761 localidades, de las cuales el 95.8% son rurales, es decir que tienen de 1 a 2,499 habitantes y sólo 4.2% son localidades urbanas (de 2,500 y más habitantes)." Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. **Región Istmo, Oaxaca. Perfil Sociodemográfico, XI Censo General de Población y Vivienda, 1990**, p. 3.

<sup>59</sup> "En la región se presenta una situación contraria a la observada en la entidad, en localidades urbanas se concentra el 67.1% de la población, mientras que en las rurales reside el 32.9%." *Ibid.*

<sup>60</sup> "...en la región la proporción de viviendas que disponen de energía eléctrica se incrementó de 40.3% en 1970 a 86.7% en 1990, así también la disponibilidad de drenaje aumentó de 24.5% en 1970 a 52.6% en 1990; y en lo que respecta a agua entubada aumentó de 42.5% a 69.8%". *Ibid.*, p. 93.

problema que se presenta en el campo y se agrava en las ciudades. Asimismo, la eficiencia terminal de educación básica es deficiente<sup>61</sup>, lo que se relaciona con una infraestructura insuficiente y refleja problemas de alimentación y salud.

Dada la ubicación geográfica de la región Istmo, que representa potencialmente un punto estratégico para el tránsito de mercancías entre Europa y la Cuenca del Pacífico, a partir de 1990 los gobiernos de los estados de Oaxaca y Veracruz, conjuntamente con el gobierno federal, elaboraron el Programa de Desarrollo del Istmo de Tehuantepec.

Por lo anterior, la región Istmo representa una región natural<sup>62</sup> con grandes capacidades para lograr un mayor beneficio social, en el que toda su población participe de las actividades económicas que generen la correcta explotación de estas capacidades.

Así, las políticas sociales aplicadas a la región Istmo en el periodo 1990-1994, se dirigieron a combatir los rezagos existentes en la región con la participación de los tres niveles de gobierno, las comunidades y diversas organizaciones de productores, con el objetivo de impulsar el desarrollo integral de la región de manera equilibrada.

---

<sup>61</sup> "La población de 15 años y más que en la región Istmo, no tiene instrucción se ha reducido considerablemente en las últimas décadas, de 48.9% en 1970 pasó a un 23.8% en 1990. Por otro lado, esta mejora se observa también a través del porcentaje de población con primaria completa, pues se ha incrementado de manera significativa de 9.2% en 1970 a un 16.6% en 1990. De la misma forma se ha visto incrementado el porcentaje de población con instrucción postprimaria...Es importante mencionar que aún cuando se hayan logrado avances a nivel de institución, todavía existe un porcentaje elevado de población sin instrucción, asimismo un porcentaje considerable no tiene primaria terminada." *Ibid.* P. 46.

<sup>62</sup> Dentro del contexto del desarrollo regional, se entiende por región natural como "un proceso continuo de incremento en el bienestar de un territorio particular o asociación zonal, diferente al determinado por las jurisdicciones político-administrativas (estatales o municipales), en términos de ingreso per-capita, dotación de servicios sociales con criterios de integración de su espacio, adecuación de sus sistemas legales y administrativos y participación de los habitantes en la toma de decisiones para su beneficio". Consejo Nacional de Población, *Primer Informe Técnico del Proyecto "Desigualdad Regional y Marginación Municipal en México"*. p. 35.

A pesar de la aplicación de diversos programas dirigidos a dotar de infraestructura básica (agua potable, drenaje, electricidad, etc.) a la población en pobreza extrema, proporcionar apoyo directo a éstos para elevar su grado de nutrición y educación, incrementar el acceso a sistemas de salud e impulsar las actividades productivas, no se logró disminuir éste fenómeno. Sin embargo, puso de manifiesto la incapacidad de los gobiernos municipales en la ejecución y evaluación de las acciones derivadas de la instrumentación de dichos programas, una escasa capacidad para proponer soluciones por parte de las comunidades y una ineficiente asignación de recursos.

Así, el gobierno federal y el estatal imprimen un mayor dinamismo al fortalecimiento municipal, consolidan la participación de la sociedad y modifican la forma de asignar los recursos destinados a la entidad, mediante la descentralización de recursos y funciones.

Por tal motivo, en los últimos años y como producto de la necesidad de minimizar la pobreza en el país, en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, que tiene como objetivo descentralizar los recursos fiscales y programas públicos hacia los Estados y municipios, se inicia una nueva etapa en el proceso de desarrollo de la región Istmo.

Durante 1995 el Ramo 26 operaba bajo la denominación de "Solidaridad y Desarrollo Regional", conformándose por diversos programas, se le asignó al Estado un monto total del \$ 720,534,834, del cual se destinó el 12.11 % a la región Istmeña, dicho porcentaje representa un monto por \$ 87,275,222.<sup>63</sup>

---

<sup>63</sup> Secretaría de Desarrollo Social, Cierre de Ejercicio 1995.

En este periodo se destinan recursos principalmente en acciones de Caminos Rurales en sus diversas modalidades, que van desde la construcción de un camino hasta su conservación, invirtiéndose un monto de \$ 12,031,520.00 en este concepto; el siguiente programa que sobresale por inversión es el destinado al apoyo a la producción Primaria, el cual tuvo una inversión de \$ 5,973,496.55, destinándose estos recursos primordialmente a la siembra de granos básicos y a la cría de unidades productoras pecuarias; y, el programa de agua potable con un monto de \$ 4,919,302.50 destinados a la construcción y ampliación de sistemas de agua potable principalmente.

Durante 1996, el Ramo 26 cambió su denominación a "SUPERACION DE LA POBREZA" y operó en tres Fondos, De Desarrollo Social Municipal, De Prioridades Estatales y Para la Promoción del Empleo y la Educación. En este año se le destino al Estado un monto por \$ 809,626,831, del cual se destino \$ 98,613,731.76 a la región del Istmo que representa el 12.18 %.<sup>64</sup>

Durante el ejercicio 96 los recursos beneficiaron principalmente a la Producción Primaria, sobresaliendo la producción de granos básicos y cría de ganado, denotándose un alto interés en este apoyo en la producción para, con un monto del \$ 15,367,677.50; en segundo término se encuentra el programa agua potable en zonas urbanas beneficiándose con este programa 6 municipios que carecían de este servicio el cual recibió un monto de \$ 7,551,072.00; y, el programa de agua potable en zonas rurales, con una inversión de \$ 6,678,431.57, lo cual muestra que existe una gran carencia en este servicio.

---

<sup>64</sup> Secretaría de Desarrollo Social, Cierre de Ejercicio 1996.



Para 1997, el Ramo 00026 opera en dos Fondos y se consolida la descentralización administrativa de los recursos de unos de sus fondos (Fondo de Desarrollo Social Municipal) a nivel del municipio. En este ejercicio se le destina al Estado un total del \$ 852,120,963, que a su vez asigna al Istmo un monto por \$ 103,005,692.72 que en términos porcentuales representa el 12.08 %.<sup>65</sup>

En el presente ejercicio nuevamente se refleja el interés por el programa de apoyo a la producción primaria, con una inversión de \$ 12,399,177; posteriormente el programa de caminos rurales, con un monto de \$ 8,088,401.44; y, en tercer término el programa de Electrificación, con una inversión de \$ 7,987,009.53.

---

<sup>65</sup> Secretaría de Desarrollo Social. Delegación Estatal, Avance de Aprobaciones del Ejercicio 1997, corte al 15 de Noviembre de 1997.

## CONCLUSIONES

### I

El Estado moderno es la institución responsable y con la capacidad suficiente para proporcionar bienestar a la sociedad. Sus instituciones tienen que orientarse en este sentido. Así, el Estado mexicano debe de generar las condiciones para abordar el problema de la pobreza, propiciando el desarrollo de toda la sociedad. Sus instituciones tendrán que crear los mecanismos que integren a los pobres, permitiendo que éstos desarrollen sus capacidades.

### II

Ningún Estado puede funcionar adecuadamente si sus habitantes no tienen las condiciones necesarias para desarrollar sus capacidades. Por eso, en México, las acciones de gobierno en el combate a la pobreza deben estar orientadas, en primera instancia, a desarrollar el capital humano de los pobres, es decir, deben de orientarse a proporcionar alimentación, salud y educación que posibilite a los individuos superar el estado de exclusión en que se encuentran, para integrarse con mayores oportunidades al mercado laboral.

### III

El gobierno debe permitir la participación de la sociedad en la solución de sus problemas, generando la corresponsabilidad en la planeación y aplicación de la política social. La participación conjunta del Estado y la sociedad en el logro del bienestar social, es la mejor opción para cumplir con este cometido, ya que éstos tienen los medios y las capacidades para lograrlo.

#### IV

En México, el Estado debe aprovechar las experiencias de la aplicación de políticas sociales anteriores para que la instrumentación de sus nuevas políticas supere los errores y las omisiones cometidas en el pasado; ya que el insistir en políticas recurrentes no generarían las condiciones necesarias para que la población genere su propio bienestar social, para no depender permanentemente de la ayuda proporcionada por el gobierno. En este sentido, se deben de generar modos de producción que den a la población la capacidad de producir, en un principio, para el autoconsumo. Esto permitirá que las familias en situación de pobreza mejoren su alimentación.

#### V

Como instancia ejecutora de las acciones derivadas de las políticas sociales, la administración pública debe implementar procesos que propicien un mejor uso de los recursos, mediante una mayor descentralización de funciones hacia los estados y municipios. En el caso de Oaxaca, conformado por 570 municipios, el fortalecimiento del municipio es de gran importancia para combatir la pobreza, ya que es en este ámbito de gobierno en el que se tiene un mayor contacto con las demandas de la sociedad y con los problemas derivados de la pobreza. Es por esto que la actuación del gobierno municipal, mediante la autonomía en el manejo sus recursos y funciones, tendrá un mayor impacto en el diseño e implementación de programas que den solución a problemas locales.

#### VI

Las políticas sociales aplicadas en el combate a la pobreza en el estado de Oaxaca, deben de otorgar mayor prioridad a la población que vive en pobreza extrema, imprimiendo una mayor continuidad a éstas, en tanto que la pobreza no es un problema que se solucione con prontitud,

por lo que una planeación a largo plazo logrará sentar las bases para una gradual superación de esta condición. Asimismo, esta política social debe vincularse con el resto de las políticas para que funcione en concordancia con la política nacional.

## VII

El gobierno del estado de Oaxaca, en la aplicación de las políticas sociales para el combate de la pobreza, tendrá que identificar en forma clara la población a la que van dirigidas estas políticas, que posibilite el beneficio de los realmente pobres. Esto permitirá cumplir con los objetivos que se persiguen, así como un mejor aprovechamiento de los recursos destinados al combate de la pobreza

## VIII

El déficit en la prestación de servicios básicos en Oaxaca (agua potable, electricidad, alcantarillado, vivienda, etc.) es un problema de grandes dimensiones dada la dispersión de su población, por lo que el gobierno del estado debe de crear programas que amplíen la cobertura de estos servicios de tal forma que permita la integración de las comunidades, evitando su dispersión.

## IX

La región Istmo del Estado de Oaxaca, dada su ubicación geográfica, cuenta con enormes capacidades para combatir la pobreza de sus habitantes. El diseño y aplicación de una política social incluyente, en la que se lleven acciones de gobierno consensadas, que logren el crecimiento económico de la región y que beneficien a toda la población es un enorme reto para los tres ámbitos de gobierno. Los 41 municipios que conforman la región Istmo del estado de Oaxaca, tendrán que analizar los diversos problemas que afectan a la región, dando prioridad a las demandas en materia de nutrición, educación y salud. De igual forma, tendrá que ampliar la cobertura de servicios básicos e infraestructura para la integración de la región.

## BIBLIOGRAFIA

Alonso, Jorge, et. al., *El Nuevo Estado Mexicano, Tomo I Estado y Economía*, México, ed. Nueva Imagen, 1993.

Ayala, José Luis, *Límites del Mercado, Límites del Estado*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1992.

Campos, Julieta, *¿Que hacemos con los pobres? La reiterada querrela por la Nación*, México, ed. Aguilar Nuevo Siglo, 1995.

Córdova, Arnaldo, *Sociedad y Estado en el Mundo Moderno*, México, primera edición, UNAM, 1973.

Gobierno Constitucional del Estado de Oaxaca. *Plan Estatal de Desarrollo 1992-1998*, México, ed. Mig, S.A., 1993.

Gobierno Constitucional del Estado de Oaxaca y Gobierno Constitucional del Estado de Veracruz. *Programa de Desarrollo del Istmo de Tehuantepec*, México, 1990.

Guerrero, Omar. *El Estado y la Administración Pública en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1989.

Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, *Región Istmo, Oaxaca. Perfil Sociodemográfico, XI Censo General de Población y Vivienda, 1990*, México, INEGI, 1993.

Kliksberg, Bernardo (compilador). **Pobreza: un tema impostergable**, México, ed. Fondo de Cultura Económica, 1993.

- **El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional**, México, ed. Fondo de Cultura Económica, 1994.

Poder Ejecutivo Federal. **Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000**, México, Talleres Gráficos de México, 1995.

Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca. **Plan Estatal de Desarrollo 1992-1998**, México, ed. Mig, 1993.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. **Informe Sobre Desarrollo Humano 1997**, España, ed. Mundi-Prensa, 1997.

Rebolledo, Juan. **La reforma del Estado en México**, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

Uvalle Berrones, Ricardo. **Las transformaciones del Estado y la Administración pública en la Sociedad Contemporánea**, México, coedición Instituto de Administración Pública del Estado de México - Universidad Autónoma del Estado de México, 1997.

## HEMEROGRAFIA

**Diario Oficial de la Federación, 22 de diciembre de 1995, México, Secretaría de Gobernación, 1995.**

**Diario Oficial de la Federación, 5 de enero de 1996, México, Secretaría de Gobernación, 1996.**

**Diario Oficial de la Federación, 22 de enero de 1996, México, Secretaría de Gobernación, 1996.**

**Diario Oficial de la Federación, 2 de enero de 1997, México, Secretaría de Gobernación, 1997.**