



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ACATLAN**

**POBREZA Y POLITICA SOCIAL EN LA DECADA DE
LOS NOVENTA: UNA COMPARACION DE LOS
CASOS MEXICO-CHILE**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LIC. N RELACIONES INTERNACIONALES

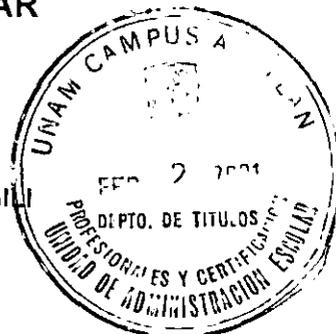
P R E S E N T A :

LOPEZ OLIVAREZ MARTHA PILAR

ASESOR PROFRA. MERCEDES PEREÑA GILI



UNAM
CAMPUS ACATLAN



ENERO DE 2001



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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.

AGRADECIMIENTOS

A Dios, por darme la vida y permitirme realizar uno de mis sueños más deseados.

Por que si en algún momento me quitaste algo, me lo compensaste con todo lo que ahora tengo y soy, y si algún día tuviera que pagártelo, mi vida no alcanzaría para ello.

A mi madre, por permitirme ver la luz del día, por enseñarme que el esfuerzo siempre se ve compensado, y por trabajar todos estos años para verme terminar una carrera y ser alguien en la vida.

Gracias mamá.

A ti Sergio, por el apoyo que me diste durante estos últimos años para acabar mi carrera, y por no permitir que dejara mi sueño de terminar de tesis.

Por ser un magnífico esposo y amigo, y por estar ahí cuando más te necesito.

Je t'aime.

A mi familia, mis amigos, compañeros, profesores, en fin a cada una de las personas que siempre me apoyaron de algún modo para lograr mi sueño.

Gracias

A mi abuela, por estar ahí en los peores momentos, por desvelarse junto a mí durante toda mi carrera y por ser ante todo mi madre.

INDICE

	Pág.
Introducción	
Capítulo 1. Marco Conceptual.	1
1.1. Aspectos conceptuales y metodológicos de la pobreza.	1
1.2 La medición de la pobreza en América Latina	7
1.3. La realidad de la pobreza.	17
1.3.1. La pobreza en el mundo	17
1.3.2. La pobreza en América Latina	25
1.4 .Política económica y política social como medio para la erradicación de la pobreza.	29
1.5. La política social en el contexto de la reforma del Estado.	38
Capitulo 2. Pobreza y Política social en México.	42
2.1. Política económica y distribución del ingreso en México.	42
2.2. Evolución de la pobreza en México.	49
2.3 Política social en México. Antecedentes.	57
Capitulo 3. Política social en México en la década de los noventa.	64
3.1. La política social de Salinas de Gortari.(1988-1994)	66
3.1.1. PRONASOL y pobreza.	69
3.1.2. PRONASOL como eje de política social.	71
3.1.3. Fundamentos, objetivos, características, principios y estrategias de Solidaridad.	73
3.1.4. Gasto público.	77
3.1.5. Evaluación General del PRONASOL. Las dos caras de la moneda.	80
3.2. La política social de Ernesto Zedillo (1994-2000).	82
3.2.1. El Programa Nacional de Superación de la Pobreza 1995-2000.	87
3.2.2. Objetivos y estrategias generales del Programa Nacional de Superación de Pobreza (PNSP).	89
3.2.3. Políticas e instrumentos del PNSP.	91
3.2.4. Resultados Preliminares: Intento de Evaluación.	93
Capitulo 4. Pobreza y Política social en Chile.	98
4.1. Política económica y distribución del ingreso en Chile.	98
4.2. La evolución de la pobreza en Chile.	105
4.3. Política social en Chile. Antecedentes.	113
Capitulo 5. Política social en Chile en la década de los noventa.	120
5.1. La política social en el Chile Democrático (Aylwin 1989-1993).	123
5.1.1. Una nueva estrategia social: Integración al Desarrollo y Crecimiento con equidad.	128
5.1.2. Prioridades de las políticas sociales.	130
5.1.3. Programas de política social por sectores y grupos objetivo.	132
5.1.4. Evolución del gasto social.	137
5.1.5. Resultados globales de la política social del gobierno de la Concertación.	140

5.2. La política social de Eduardo Frei (1994-1999).	Pág.
5.2.1. El Programa Nacional para la Superación de la Pobreza (PNSP).	144
5.2.2. Objetivos, compromisos y componentes del PNSP	145
5.2.3. Programas Prioritarios de Inversión Social.	146
5.2.4. Resultados Preliminares: Intento de Evaluación.	149
	153
CONCLUSIONES: Análisis comparativo , Resultados y perspectivas de los Programas para la Superación de la Pobreza (PNSP). México - Chile 1990-99.	155
Bibliografía	172
Hemerografía	175
Documentos	177

Introducción

Al finalizar la guerra fría el mundo tuvo tiempo al fin de empezar a implementar acciones “verdaderas” en contra de un problema que a través de los años ha ido creciendo cada vez más y afectando a la mayor parte de la población mundial: *la pobreza*.

La pobreza que dependiendo con el enfoque que se mire tiene varias definiciones, significa en esencia necesidad, estrechez, falta o mucha escasez de lo que se requiere para el sustento de la vida, no sólo se presenta en países del tercer mundo sino también en países desarrollados.

Sin embargo, dentro de los países en desarrollo podemos notar que América Latina, en particular Centroamérica forma parte de las zonas con mayor índices de pobreza en el mundo. A su vez Chile y México aunque presenten uno de los índices más altos de desarrollo humano dentro de la zona, cuentan con un porcentaje muy elevado de su población en condiciones de pobreza y pobreza extrema.

La pobreza no es un problema nuevo, sin embargo durante las últimas décadas se ha elevado cada vez más el porcentaje de la población que vive en condiciones de pobreza debido sobre todo al modelo neoliberal seguido por la mayor parte de los gobiernos de los países desde la década de los ochenta; el cual se ha encaminado a lograr imponer al mercado como mecanismo de asignación de recursos económicos y de la satisfacción de necesidades de los individuos dejando de lado la intervención del Estado en las funciones de bienestar social.

En el terreno específico del bienestar social el neoliberalismo sostiene que este pertenece al ámbito de lo privado y que sus fuentes naturales son la familia, la comunidad y los servicios privados, por lo que el Estado sólo debe intervenir a fin de garantizar un mínimo para aliviar la pobreza y producir los servicios que los privados no pueden o quieren producir y los que son de apropiación colectiva.

Además, proponen una política de beneficencia pública o asistencialista con un grado importante de discrecionalidad gubernamental en la decisión respecto a que programas instrumentar y a quien incluir para evitar que se generen “derechos”, por lo que, para acceder a los beneficios de los programas públicos se debe comprobar la condición de indigencia.

De esta forma, las políticas económicas implementadas no sólo no han ayudado al crecimiento económico de dichos países si no que aumentan cada vez más la inequitativa distribución de la riqueza y con esto el nivel de pobreza de la población. Es por esto que surge con

más fuerza la necesidad de políticas gubernamentales que se encarguen de la formación de capital humano como es : alimentación, educación y salud que por medio del gasto social busquen satisfacer las necesidades esenciales y que permitan la obtención del ingreso con el fin de satisfacerlas.

Como una respuesta a esta necesidad los países del mundo en la presente década, han enfatizado sus políticas sociales hacia la erradicación de la pobreza. Este es el caso de México y Chile que con un modelo económico neoliberal han aumentado la inequitativa distribución del ingreso y la pobreza en las dos últimas décadas, por lo que si bien no comparten una misma evolución de las políticas sociales, en los noventa han presentado gran similitud en su política social contra la misma. Sin embargo, a pesar de mostrar políticas y programas cuyo objetivo es la erradicación de la misma, han disminuido cada vez más su apoyo real a dicho sector de la población.

Así , México pasó de una política social paternalista basada en principios constitucionales, a una asistencialista con nuevas formas de participación, instituciones, programas, formas de gobierno, entre otros, que en sus inicios sirvieron como una forma de ganar adeptos políticos apoyando a sectores que no eran del todo los más necesitados. Este es el caso de PRONASOL (Programa Nacional de Solidaridad) iniciado en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari y posteriormente el Programa Nacional de Superación de la Pobreza implementado por Ernesto Zedillo, que si bien han dejado ver una política social fuerte contra la pobreza, realmente ésta no ha existido pues el porcentaje de la población en condiciones de pobreza sigue aumentando y cada vez disminuye más el apoyo real a estos sectores .

Así nuestro país ha pasado de 14.9 millones de mexicanos en pobreza extrema en 1989 según el Informe Metodológico titulado "Magnitud y Evolución de la Pobreza en México" editado por el INEGI y la CEPAL, a 26 millones al primer semestre de 1999, aun con la política social implementada por nuestro país.

En realidad, los verdaderos fines de la política social en México durante los años noventa fueron dar paso a políticas económicas neoliberales implementadas a partir de la década de los ochenta, cubrir requerimientos de organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (los cuales solicitaban una forma de compensar a la población que había sido golpeada por el ajuste de la década anterior), y ganar adeptos políticos para su régimen, entre otros.

Por su parte Chile, pasa de una etapa donde su política social era frágil (durante el régimen militar), con una política social focalizada y cada vez con menos recursos, debido a la reducción del Estado y a los altibajos en su economía; a una nueva política social más enfocada a la erradicación de la pobreza que si bien con Aylwin realiza programas más importantes no tienen el resultado esperado y de igual manera con Eduardo Frei y su Programa Nacional de Superación de la Pobreza.

Y aunque por otro lado, los índices de desarrollo social en este país parecen mostrar lo contrario (pues la pobreza ha ido disminuyendo), ésta no se ha debido a una verdadera política social de superación de la pobreza ni mucho menos a su política económica, sino al crecimiento económico que Chile ha mantenido durante los últimos años. Dicho crecimiento económico ha elevado el nivel de vida de la población, pero sin modificar la distribución del ingreso la cual sigue siendo una de los más inequitativas a nivel mundial.

Asimismo Chile, según la Encuesta CASEN de 1998, realizada por el Ministerio de Planificación de Chile (MIDEPLAN), pasó de 12.9% de su población en pobreza extrema a 5.6% , de 1990 a 1998, con la explicación citada anteriormente. De igual forma podemos pensar que Chile tuvo al igual que México como verdaderos fines para su política social, ganar adeptos políticos, cubrir requerimientos del exterior y permitir la continuidad de una política económica totalmente contraria al combate a la pobreza.

Lo anterior nos deja ver que los programas de combate en América Latina tiene un objetivo oculto: asegurar una clientela política en sustitución del apoyo popular, basado en un pacto social amplio (como lo fue el PRONASOL en México), el cual es imposible establecer en la realidad en el marco de dichas políticas económicas.

Así observamos que los dos gobiernos han tratado de implementar acciones en contra de la pobreza, pero no han tenido los resultados esperados y no lo tendrán mientras los gobiernos no se den cuenta que no sirve de nada implementar programas contra la pobreza si el modelo económico que siguen aumenta cada vez más el porcentaje de población en estas condiciones, no sólo en sus países sino en el mundo entero. Ya que el combate a la pobreza necesita de una política integral, es decir, una política económica y social encaminadas las dos a lograr un mismo objetivo: la disminución sino la erradicación de la pobreza y la inequidad, además de la igualdad de la distribución del ingreso; cada una con sus estrategias particulares (como el crecimiento económico, pleno empleo, aumento salarial, entre otras), dejando claro que la política económica enfocada al crecimiento es la base para llevar a cabo el combate a la pobreza, pero no es suficiente.

Pero ¿cómo se han dado éstas nuevas políticas sociales en dichos países?, ¿cuál ha sido su evolución?, ¿realmente las nuevas políticas sociales se han orientado a la erradicación de la pobreza o a la radicación de la misma?, ¿en qué medida han ayudado a superarla?, ¿qué perspectivas tienen para cumplir sus objetivos?, ¿en qué se asemejan y diferencian las políticas y programas para superar la pobreza implementados por estos dos países?, ¿tienen los mismos objetivos y prioridades?, ¿a qué sector de la población van dirigidos?, ¿qué resultados han tenido?, ¿en qué han fallado?.

Asimismo, tomando en cuenta que los dos países cuentan con un Programa Nacional para la Superación de la Pobreza (PNSP), se centrará el periodo de política social de 1994-99 de los dos países en dicho programa por ser semejante e importante en la política social de los dos gobiernos, así examinaremos ¿cuál es el objetivo de dicho programa en los dos países?, ¿se enfoca hacia el mismo sector de la población?, ¿qué han logrado durante su permanencia?, entre otras cosas.

Así, nuestro objetivo específico será analizar y evaluar la política social y los programas implementados, sus objetivos y resultados que han seguido México y Chile para la erradicación de la pobreza durante la década de los noventa.

De esta forma, en el capítulo primero se identificarán en general los aspectos conceptuales y metodológicos de la pobreza, los métodos más usados en la medición de la pobreza en América Latina y en particular en estos dos países, la realidad de la pobreza en el mundo y en nuestro continente, además de explicar el papel tan importante que juegan tanto la política económica como la política social para lograr la erradicación de la pobreza.

Como siguiente punto, en el segundo capítulo , entrando de lleno en nuestro país, examinaremos su política económica y la distribución del ingreso como causa de la pobreza, así como su evolución a lo largo de los últimos treinta años, y la política social que la ha acompañado.

La política social de la década de los noventa se tratará a fondo en el siguiente capítulo, analizando la política social llevada a cabo por Carlos Salinas de Gortari (1988-94) identificada por el PRONASOL (Programa Nacional de Solidaridad), objetivos, fundamentos, entre otras cosas; así como el PNSP (Programa Nacional de Superación de la Pobreza) que formó parte de la política social de Ernesto Zedillo (1994-2000), además de evaluar su impacto en la pobreza.

En el capítulo cuarto examinaremos la política económica y distribución del ingreso en Chile como una de las causas de la pobreza, además de identificar cual ha sido la evolución de la pobreza durante el gobierno militar y después de éste, acompañada de su política social.

La política social implementada por Aylwin , programas, prioridades y resultados, la examinaremos y evaluaremos en el siguiente capítulo, así como la de Eduardo Frei Ruiz centrándonos en su PNSP (Programa Nacional de Superación de la Pobreza), objetivos, compromisos, programas y resultados.

Por último se evaluará con un análisis comparativo los objetivos, estrategias y programas, que se han implementado en los dos países en la década de los noventa así como sus resultados y perspectivas.

Es importante mencionar que el presente trabajo está basado en documentos de autores con gran conocimiento sobre el tema, tales como Boltvinik, Julio; Sen K. Amartya; González . Tiburcio ; Altimir, Oscar ; Hardy, Clarissa ; Raczynski, Dagmar ; además de documentos emitidos por organizaciones reconocidas como la Organización de Naciones Unidas (ONU); Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); Banco Mundial (B.M.); entre otras; así como de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en México, y el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) en Chile, las dos instituciones principales encargadas del combate a la pobreza en estos países.

Para la recopilación de dicha información se visitaron bibliotecas especializadas como la Biblioteca de la CEPAL, Biblioteca de SEDESOL, Centro de Documentación del Instituto Nacional de Geografía e Informática (INEGI), Biblioteca del Colegio de México, Biblioteca Central de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), entre otras. Así como la embajada de Chile en nuestro país.

Asimismo, cabe mencionar que el periodo de tiempo que abarca el presente trabajo es sólo la década de los noventa (1990-1999) , es decir, se analizarán antecedentes de la política social y pobreza en estos dos países, pero el eje principal de nuestra investigación serán los noventa dando por terminada la presente en septiembre de 1999 debido a que la recopilación de información se llevó a cabo hasta ese momento.

Por último quisiera hacer mención de la importancia que presenta el tema (desde el punto de vista de un internacionalista), de la pobreza y la política social no sólo en nuestro país, sino en todos

los países del mundo, pues como ya se sabe, el desarrollo de los países, no podrá lograrse sin la erradicación de la pobreza, la cual sólo se conseguirá con una política social más fuerte acompañada de una política económica que permita la equitativa distribución del ingreso, de oportunidades para todos , y de apoyo real a los sectores que más lo necesitan.

Tomando en cuenta que para ello es necesario proporcionar las formas para satisfacer sus necesidades a los que más lo necesitan a través de las capacidades básicas y de mejores ingresos, además de la mejor distribución de estos, donde todo sea para todos y no todo para unos pocos.

La política social debe ser equitativa, y hoy más que nunca debe proporcionar soluciones globales, sistemáticas al problema de la pobreza extrema, pero también al de desigualdad de muchos grupos de población. Así, la erradicación de la pobreza debe ser un objetivo para todos los países que conjuntamente pudieran lograr en lo económico y en lo social un cambio para llegar al próximo siglo sin el que es y seguirá siendo el principal problema del siglo XX: **la pobreza**.

CAPITULO 1.

*El hecho de que en nuestra civilización superior
haya hombres que desfallezcan y mueran de
inanición no se debe a la mezquindad de la
naturaleza, sino a la injusticia de los hombres.*

Henry George.

MARCO CONCEPTUAL.

1.1. Aspectos conceptuales y metodológicos de la pobreza.

El término pobreza viene del latín pauperitas, atis y éste, de pauper, eris: que significa necesidad, estrechez, falta o mucha escasez de lo que se requiere para el sustento de la vida.¹ Así, a pesar de que éste término se utiliza con diversos matices, siempre hace referencia a una situación de insuficiencia o total carencia de elementos considerados necesarios para el entero complemento de lo que se trate.

La definición de la pobreza depende muchas veces del enfoque del cual se mire, o bien, del método utilizado para medirla. Así, la pobreza puede definirse como "...una situación que impide al individuo o a la familia satisfacer una o más necesidades básicas y participar plenamente en la vida social activa"² desde el punto de vista de las NBI.³

Ahora, si tomamos en cuenta la LP o línea de la pobreza,⁴ la pobreza es "la situación en la que se encuentran inmersos los individuos que presentan mayores diferencias respecto a

¹ *Diccionario UNESCO de Ciencias Sociales*. Tomo III, Ed. Planeta - Agostini, Barcelona, 1987, p. 1690.

² ONU: Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo/ Organización de Naciones Unidas. *Desarrollo sin pobreza. I Conferencia Regional sobre la pobreza en América Latina y el Caribe*, PNUD/ONU, Bogotá, 1991, p. 33.

³ NBI es el enfoque que toma en cuenta la satisfacción o no de necesidades consideradas básicas como la alimentación, salud, entre otras para considerar a un individuo como pobre.

⁴ La línea de pobreza es un tope a partir del cual una persona puede ser considerada o no como pobre desde el punto de vista del ingreso. Ejemplo. En América Latina la línea de la pobreza es de \$2 por día, es decir, aquél individuo que vive con menos de \$2 diarios es considerado pobre.

la media o norma (aquéllos que tienen los ingresos inferiores de la media que se considera como nivel de subsistencia)".⁵

Por otra parte, según el Informe de Desarrollo Humano 1997 la pobreza puede concebirse como la denegación de "las oportunidades y las opciones más fundamentales del desarrollo humano: vivir una vida larga, sana y creativa, disfrutar un nivel decente de vida, libertad, dignidad, respeto por sí mismo y de los demás".⁶

Sin embargo, para fines prácticos tomaremos en cuenta la definición de la LP, pues , por lo general, las estadísticas e informes de la pobreza se basan en dicha forma de medirla.

Es difícil conceptualizar la pobreza desde un punto de vista específico, sin embargo el primer requisito que debe cumplir un concepto válido de la pobreza es tener un criterio que permita definir quién esta en el centro de nuestro interés. Pero esto a su vez lleva a preguntarnos si el concepto de pobreza solo debe relacionarse con los intereses de los pobres, de los que no lo son o de las dos partes.

La concepción de la pobreza en la cual el interés apunta sólo hacia los pobres no pretende negar que el sufrimiento de los pobres puede depender de la condición de los que no lo son. Sostiene que el punto esencial debe ser el bienestar de los pobres sin importar los factores que los afecten.

En algunas discusiones, sin embargo el interés no gira en torno a la prevaencia de la pobreza en un país, sino en la opulencia relativa de la nación en su conjunto. Aquí este tipo de discusiones es viable preocuparse por el bienestar de todos los habitantes del país para hablar de un nación como "pobre".

El concepto de pobreza se relaciona con las condiciones de los pobres, sin embargo existe el problema de agregación de las características de los pobres, lo cual implica centrar el interés en la descripción de los pobres hacia alguna medida global de la "pobreza" como tal.

De esta forma, "un concepto de pobreza debe incluir dos ejercicios bien definidos, más no inconexos: 1) un método para incluir a un grupo de personas en la categoría de pobres ("identificación"), y 2) un método para integrar las características del conjunto de pobres en una imagen global de la pobreza ("agregación)".⁷

⁵ ONU: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo / Organización de Naciones Unidas. *Op. cit.* p.40.

⁶ ONU: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe sobre Desarrollo Humano 1997*, Ediciones Mundi – Prensa, Madrid, 1997, p. 17.

⁷ Sen, Amartya K.. "Sobre conceptos y medidas de pobreza" en *Comercio Exterior*, vol. 42, núm.4, México, abril de 1992, p. 311.

A su vez, existen varios tipos de consideraciones que pueden intervenir en su definición, los cuales se muestran muy claramente en los diferentes enfoques que hay sobre el concepto de pobreza como son: el enfoque biológico, el enfoque de la desigualdad y el enfoque de privación relativa.

El enfoque biológico.

Es entendible que consideraciones biológicas relacionadas con los requerimientos de la supervivencia o la eficiencia en el trabajo se hayan utilizado para definir la *línea de la pobreza*, pues el aspecto más notorio de la pobreza es el hambre; y aunque la desnutrición sólo capta un aspecto de la pobreza, es muy importante, en especial hablando de los países en vías de desarrollo.

Su utilización presenta, sin embargo, varios problemas, el primero es que hay variaciones significativas de acuerdo a los rasgos físicos, condiciones climáticas y los hábitos de trabajo de todos y cada uno de los individuos. Los llamados requerimientos nutricionales mínimos conllevan una arbitrariedad que sobrepasa las variaciones entre grupos y regiones.

Otro problema es que para convertir requerimientos nutricionales mínimos en requerimientos mínimos de alimentos es necesario elegir los bienes específicos y aunque la programación de la dieta con requerimientos nutricionales específicos y un costo mínimo es fácil, el costo de ésta resulta demasiado bajo además de monótona, y en la realidad las costumbres alimenticias de las personas no se basan en dichos ejercicios de minimización. Además, es difícil definir los requerimientos mínimos para los rubros no alimentarios.

Como se observa, el concepto de requerimientos nutricionales no es demasiado claro, pero la idea de pobreza no debe ser tan tajante y precisa. Basta con conocer si la persona cubre los requerimientos nutricionales o no sin necesidad de saber si la persona tiene ingresos suficientes para adquirirlos. Así el enfoque nutricional no tiene que pasar por la etapa intermedia del ingreso.

El enfoque de la desigualdad.

Debemos aclarar, en primera instancia, que el concepto de pobreza no es equiparable al de desigualdad, aunque así lo parezca en la medida en que las transferencias de los ricos a los pobres pueden tener un efecto considerable en la condición de pobreza de los últimos. Así, la pobreza podría parecer muy similar a la desigualdad entre el grupo más pobre y el resto de la sociedad.

Sin embargo, como nos dice Sen la desigualdad es fundamentalmente un problema distinto de la pobreza; obviamente, la desigualdad y la pobreza están relacionadas, pero ninguno de los conceptos subsume al otro.⁸

⁸ Sen, Amartya K. *América Latina: El reto de la pobreza. Características, evolución y perspectivas*, PNUD, Bogotá, 1992, p. 32.

Esto podemos explicarlo, pues al transferir ingresos de una persona del grupo más alto de éstos a una del grupo menor la desigualdad se reducirá; pero la pobreza puede quedar prácticamente intacta; y por el contrario, una disminución general del ingreso que no altere la desigualdad puede llevar a un aumento del hambre y de la desnutrición, donde la pobreza aumentaría enormemente.

Queda demostrado así, que la desigualdad en la prevalencia de la pobreza puede considerarse parte del análisis de ésta, sin que sea posible equiparar los dos conceptos.

Privación relativa.

Este concepto ha llevado a muy buenos resultados en el análisis de la pobreza, debido a que ser pobre tiene mucho que ver con las privaciones de que se es objeto, y es natural que para el hombre, considerado como un animal social, el concepto de privación sea relativo.

Una diferencia en éste concepto es la que hay entre lo que Sen llama "sentimientos de privación" y "condiciones de privación". Sin embargo, la elección de éstas últimas depende de los primeros.

Los bienes materiales no pueden evaluarse, sin contar con una referencia de la visión que las personas tienen de los mismos; pues, a pesar de que los sentimientos no se incorporen de manera explícita al seleccionar los atributos, deben desempeñar un papel implícito.

Además, debemos tener en cuenta cuales son los grupos que se utilizan como referencia para realizar una comparación. Se deben seleccionar aquellos con los que las personas se comparan en la realidad, lo cual puede ser el aspecto más difícil en este estudio. La actividad política de la comunidad también influye en el análisis social de la pobreza, pues el sentimiento de privación de la gente está ligado a sus expectativas, a lo que consideran como justo y a su noción de quién debe o no disfrutar de qué.

Sin embargo, tal enfoque no puede ser la única base del concepto de pobreza, ya que una hambruna, por ejemplo, se considerará siempre como un caso de pobreza aguda, sin importar el patrón relativo en la sociedad. De esta forma, el enfoque de la privación relativa es complementario del análisis de la pobreza.

¿Un juicio de valor?

Durante los últimos años, muchos autores han expresado la concepción de que la pobreza es un juicio de valor. De esta forma, concebir a la pobreza como algo que no es aprobado y cuya eliminación parece buena en términos morales parece lo más natural. En este contexto, lo importante parecería ser realizar normas morales propias sobre las estadísticas de privación.

Existen distintas maneras en que la moral puede incorporarse al realizar la medición de la pobreza. Para la persona que estudia y mide la pobreza, las convenciones sociales son

hechos dados (¿ cuáles son los estándares actuales?), y no asuntos de moral o de búsqueda subjetiva (¿ cuáles deberían ser los estándares actuales?).

Por lo tanto, este enfoque resulta impropio para una medición seria de la pobreza, por reparar más en el "deber ser", que en lo que realmente "es".

¿Una definición política?

Existe un problema relacionado con la pobreza que supone que si la medida de la pobreza se basa en ciertos estándares, ¿qué clase de postulados resultarán de ellos?. Es decir, ¿resultarán de ellos sólo opiniones de lo que las políticas públicas deberían ser o son sólo estándares donde se expresa lo que persiguen dichas políticas?.

Sin duda, aunque estos estándares sean aceptables, ello no reflejara objetivos precisos de las políticas vigentes o recomendadas, pues, una definición de política siempre debe tomar en cuenta las posibilidades y no sólo los deseos de una comunidad.

Se reflejan al menos dos problemas en esta definición de política. Para iniciar, "..., depende en la práctica de varios factores que van más allá de la noción sobre lo que debe hacerse, pues las políticas públicas son una función de la organización política y dependen de diversos factores como la naturaleza del gobierno, las fuentes de su poder, y la fuerza desplegada por otras organizaciones."⁹

Además, hay un problema si se entiende por políticas las recomendaciones de la sociedad para acabar con la pobreza, y no la política pública actual. Esto porque las recomendaciones sobre política debe basarse en lo que es posible, lo cual no quiere decir que aceptar que algunas privaciones no se puedan erradicar inmediatamente, sea rechazarlas como importantes.

La definición de política, a su vez, es confusa, pues, es cierto que el desarrollo económico acarrea cambios en la privación y pobreza, y que también se modifican las ideas sobre lo que debe hacerse al respecto. Pero aunque estos dos son interdependientes y están temporalmente correlacionados, ninguno se puede definir en función del otro.

Este enfoque entonces, es un ejercicio descriptivo, que evalúa las penurias de las personas en términos de los estándares prevalecientes de necesidades. Es un ejercicio empírico y no ético, en el cual los hechos se relacionan con lo que se considera como privación y no directamente con las políticas recomendadas.

⁹ Sen., Amartya K. "Sobre conceptos y medidas de pobreza" en *Comercio Exterior*, *Op cit.* p. 315.

La estructura de la pobreza.

Como nos explica Jackson, Dudley ¹⁰ en su *Análisis Económico de la Pobreza*, para poder vivir el ser humano debe satisfacer una serie de necesidades, las cuales marcan de acuerdo a su satisfacción, la capacidad de adaptación a la vida en sociedad.

Cuando algunas necesidades importantes no se hallan satisfechas, se dice que los individuos o familias se encuentran en la pobreza, al considerarse no satisfactorias sus condiciones de vida.

De acuerdo al autor para definir la pobreza, en primer lugar debemos saber qué es lo que se considera como funcionamiento social inadecuado. Como se sabe en nuestra sociedad es importante para un buen funcionamiento social tener un empleo bien remunerado, mantener una familia y satisfacer los compromisos interpersonales y sociales, por lo tanto, cuando estos aspectos son amenazados se dice que hay pobreza.

El alimento es una de las necesidades básicas del ser humano y su satisfacción va ligada a un flujo continuo de consumos alimenticios. Muchas otras necesidades se satisfacen a través de los servicios proporcionados por los stocks como son la vivienda, el vestido y la educación. ¹¹

Es importante mencionar, que sólo en las sociedades más primitivas los stocks carecen de importancia. En una sociedad más organizada y compleja los servicios derivados de los stocks de bienes materiales y de capital humano adquieren gran importancia, respondiendo a las exigencias de un buen funcionamiento en esa sociedad.

Para que el funcionamiento social sea adecuado las necesidades deben ser satisfechas, lo cual se expresa en la ecuación de la pobreza. Los alimentos que mantienen la vida y salud constituyen la piedra angular del funcionamiento social. Sin embargo, esas necesidades no representan más que una mínima parte del conjunto de necesidades propias de un individuo que vive en una sociedad compleja, es por esto que las necesidades de stocks parecen ser mucho más importantes conservando siempre como base las necesidades alimenticias.

De esta forma, si un individuo dispone de un flujo de bienes alimenticios y de una cantidad de stocks suficientes, sus necesidades se encontrarán satisfechas y su funcionamiento social se considerará satisfactorio; si esto no sucede, se dice que el individuo está en situación de pobreza. La carencia puede ser de flujos o de stocks, o de ambos. Para establecer bien la diferencia entre stocks y flujos, se hable de "misericordia" cuando se carece de flujos, de "privación" cuando se carece de stocks, y cuando la carencia es de ambos se denominara "pobreza".

¹⁰ Dudley, Jackson. "Capítulo 1" en *Análisis Económico de la Pobreza*, Colección Macmillán - Vicens Vives de Economía, Barcelona, 1974.

¹¹ Término utilizado por el autor que podría traducirse como satisfactores secundarios.

Las estimaciones de la miseria parten generalmente de un mínimo de flujos nutritivos necesarios para conservar determinado nivel de salud y de la estimación de la renta mínima necesaria para adquirir tales flujos (a este se refiere generalmente el "límite de pobreza").

El factor clave para ésta estimación del límite de pobreza es el nivel de salud que los individuos esperan conservar, la esperanza de vida es el mejor índice de esta. Una esperanza de vida determinada al nacimiento indica cuantos años espera vivir un individuo, en las condiciones de mortalidad existentes. Las tasas de mortalidad de una población están influenciadas por las tasas de mortalidad infantil y la de adultos; la primera, por su parte, depende tanto del factor nutricional como de la atención médica, mientras que la segunda depende más de la nutrición.

Algunos estudios han demostrado que al aumentar la renta per cápita de una población, aumenta también su esperanza de vida al nacer, por lo tanto, el flujo nutricional mínimo variara según los países en un mismo momento y también en un mismo país sobre un periodo de tiempo, pues si en un país mejora la salud pública: campañas de vacunación, acceso a servicios básicos, entre otros, mejora la salud, disminuye la mortalidad y aumenta la esperanza de vida.

Cabe mencionar, que la esperanza de vida no depende únicamente del nivel de desarrollo alcanzado por un país; la distribución de la renta es igualmente importante. Además, en la estructura de la pobreza intervienen otros factores además de los flujos, pues la pobreza puede provenir también de la carencia de stocks. Así, el desarrollo económico no lleva consigo necesariamente la desaparición de la pobreza como más adelante lo argumentaremos.

1.2 La medición de la pobreza en América Latina.

Estándares y Agregación.

Un problema muy importante a solucionar para lograr conceptualizar la pobreza es ¿cómo encontrar un estándar común de necesidades, cuando estos estándares varían de una sociedad a otra?.

Existen dos tipos distintos de ejercicios para lograr encontrar dichos estándares: el primero, se concentra en la comparación de los alcances de la privación en cada comunidad en relación con sus estándares respectivos de necesidades mínimas; el segundo, compara las dificultades de las dos comunidades en términos de un estándar mínimo dado.¹²

De esta forma, el ejercicio de identificar a los pobres puede basarse en un nivel de necesidades mínimas, y el de agregación requiere de algún método que combine las privaciones de distintas personas en un indicador global.

¹² Sen, Amartya K., "Capítulo 2" en *América Latina: el reto de la pobreza. Características, evolución y perspectivas*, Op. cit.

En éste último se requiere algún tipo de escala para identificar las privaciones. La arbitrariedad aquí es mayor, ya que las convenciones sobre esto están menos firmemente establecidas y las restricciones sobre lo aceptable tienden a dejar un gran margen.

Sin embargo, la arbitrariedad de este último es más aceptable para la medición de la pobreza pues una descripción ambigua siempre será inherente al concepto de pobreza y a su vez, éste siempre resultará mejor que una prescripción.

Identificación y Agregación.

Como se menciona anteriormente medir la pobreza se puede dividir en dos operaciones distintas: la identificación de los pobres y la agregación de las características de su pobreza en un medio global. La identificación obviamente precede a la agregación.

La identificación se realiza definiendo un conjunto de necesidades "básicas" o "mínimas", y considerando la incapacidad de satisfacer estas necesidades como pobreza.

A pesar de esto, existe un problema a resolver para lograr dicha identificación, ¿las necesidades básicas involucradas en la identificación de la pobreza se especifican mejor, a través de bienes y de servicios, o en términos de características ? .

No es fácil convertir las necesidades de características en necesidades de bienes , pues éstas no pueden obtenerse de un bien único, por lo tanto, los requerimientos de características no especifican los requerimientos de bienes, lo cual se complica más cuando cierta característica puede obtenerse de diferentes bienes, pero la comunidad solo consume uno .

Así, las características son el fundamento más relevante para definir las necesidades básicas, pero debido a lo mencionado anteriormente , convertirlas en dietas de costo mínimo se vuelve una función no sólo de precios sino también de hábitos de consumo, lo cual debe considerarse en el ejercicio de la identificación.

Métodos predominantes.

Existen muy diversos métodos para medir la pobreza tanto en los países desarrollados como en los subdesarrollados, sin embargo el método predominante en los países industrializados ha sido el Coeficiente de Gini¹³, a diferencia de los países subdesarrollados como es el caso de los países de América Latina donde existen métodos distintos como la línea de la pobreza, las necesidades básicas insatisfechas, entre otras, como veremos más adelante.

¹³ Para más información acerca de este tema ver INEGI / CEPAL. *Magnitud de la pobreza en México 1984-1992, Informe Metodológico*; INEGI / CEPAL, México, 1993, pp. 137-138.

El Índice de Gini (IG) se basa en la medición de la distribución del ingreso en la sociedad; es decir, dado un total de ingresos es necesario conocer las proporciones del mismo que poseen los diferentes grupos poblacionales (concentración del ingreso).

Así, los grupos poblacionales pueden dividirse en diez (deciles) o en cinco (quintiles) para facilitar la realización del método, englobando a toda la sociedad para que las ventajas y desventajas puedan ser comparadas.

Dentro de una tabla, la línea horizontal mostrara, los quintiles o deciles, y la línea vertical la concentración del ingreso.

En una sociedad con una perfecta igualdad en la distribución del ingreso, la acumulación debería ser la misma para cada grupo poblacional, por ejemplo, si se hace una investigación de concentración del ingreso en México, para que la distribución fuera perfecta en la tabla debería presentar, en el caso de ser quintiles, el 20% en el primer quintil, el 20% en el segundo, y así sucesivamente. Y si fuera por deciles el 10% en el primer decil, 10% en el segundo, etc.

Existen diferentes expresiones para determinar el índice de Gini, uno de ellos es

$$IG = \frac{((X_i * Y_i) - (X_i * Y_i))}{10,000}$$

Donde IG representa el valor del IG; X_i es el porcentaje acumulado de hogares en el i ésimo estrato, Y_i el % de ingreso acumulado en el estrato.

Este coeficiente se representa gráficamente en la Curva de Lorenz que representa una distribución técnica cuando el ingreso se asigna de manera equitativa entre los diferentes estratos de la población.

En esta Curva, en la medida en que la distribución real del ingreso se aleja de la recta de igualdad, el valor de índice de Gini se aproxima a 1, y esto significa que existe una alta concentración del ingreso de la población.

En otro caso, cuando se observa coincidencias entre la Curva teórica y la distribución empírica, se tiene la equidistribución y el valor del IG será igual a 0.

La construcción del índice bajo ese supuesto indicó que, ante cambios de la distribución del ingreso, algunos hogares aumentaron su participación y otros la vieron reducida.

Por otra parte, en los países subdesarrollados se utilizan métodos distintos. Así, para medir la incidencia de la pobreza en América Latina usualmente se emplean dos métodos: el de la línea de pobreza (LP) y el de las necesidades básicas insatisfechas (NBI).

Para aplicar el primero es necesario: a) definir las necesidades básicas y sus componentes (qué es necesario); b) establecer una canasta básica normativa de

satisfactores esenciales (CNSE) para cada hogar (cuanto se requiere de cada componente y de qué calidad); c) calcular el costo de la CNSE, que se constituye en la LP; d) comparar esta última con el ingreso del hogar (o con su consumo), y e) clasificar como pobres a todos los hogares cuyo ingreso (o consumo) es menor que la LP. Son pobres, según este método , todas las personas que pertenecen a un hogar pobre. A este se le suele llamar también “método del ingreso”.¹⁴

El método de las NBI que también recibe el nombre de “método directo” “requiere: a) definir las necesidades básicas y sus componentes (qué es necesario); b) seleccionar las variables e indicadores que expresan el grado de satisfacción de cada necesidad y componente; c) fijar un nivel mínimo para cada indicador, debajo del cual se considera que el hogar (o la persona) no satisface la necesidad en cuestión; d) clasificar como pobres los hogares (o personas) con una o más necesidades insatisfechas”.¹⁵

Otro método que usualmente se utiliza en América Latina es el de la CNA (Canasta Normativa Alimentaria). Este procedimiento consiste en: a) definir dicha canasta, calcular su costo y considerar éste como línea de indigencia o de pobreza extrema; b) multiplicar esta línea por un factor para obtener la LP. El factor se estima con base en el cociente entre el gasto total del consumo del hogar y el gasto en alimentos del primer estrato de hogares que satisfaga sus requerimientos nutricionales .

Sin embargo, en algunos casos como México, se ha definido una CNSE .Los resultados de ambas son dispares. Mientras el método de la CNA en América Latina ha utilizado factores de 2.0 y 2.5 para transformar la de indigencia en la línea de pobreza, el factor implícito en el método de la CNSE completa resultó mayor en el caso de México: 3.5. De esta forma se obtienen resultados muy distintos de ambos procedimientos.

Altimir, “sostiene que el procedimiento de trazar líneas de pobreza sobre la base de presupuestos mínimos de alimentación requiere establecer normativamente relaciones entre los gastos en alimentación y los otros gastos de consumo”.¹⁶ Esto implicaría el desarrollo de una CNSE completa .

También propone “ utilizar las proporciones que gastan los hogares que constituyen el grupo cuyo gasto en alimentos es algo superior al presupuesto mínimo establecido”, suponiendo que “ los hogares que se hallen por encima del umbral mínimo de alimentación se hallan también por encima de los umbrales para otras necesidades básicas”.

¹⁴ Vease Boltvinik, Julio . “La medición de la pobreza en América Latina” en *Comercio Exterior*, vol.41, núm. 5, México, mayo de 1991, pp.415 - 432.

¹⁵ Boltvinik ,Julio. *Ibidem*. p. 423.

¹⁶ Altimir , Oscar, “La dimensión de la pobreza en América Latina”, en *Cuadernos de la CEPAL*, núm. 27, Santiago de Chile, 1979, p.42.

En lo que se refiere a las mediciones con el método de LP, señalaremos sus limitaciones inherentes así como las que corresponden a la variante basada en la CNA.

Respecto al método de LP, deben destacarse dos limitaciones. La primera, es que no toma en cuenta el estado específico de satisfacción o no de las necesidades básicas, sino que, apunta al de satisfacción potencial de las necesidades básicas, es decir, una persona o un hogar podría tener todas sus necesidades básicas insatisfechas y no ser considerado pobre si su ingreso estuviera por encima de la LP.

La segunda, consiste en que el método procede como si la satisfacción de necesidades básicas dependiera solamente del ingreso o del consumo privado corriente de los hogares, cuando en realidad son cinco las variantes que determinan tal satisfacción: el ingreso corriente; los derechos de acceso a servicios o bienes gubernamentales; la propiedad de activos que proporcionan servicios de consumo básico; el tiempo disponible para la educación, descanso, recreación y trabajo en el hogar; y los activos no básicos. De tal forma, dicho método, solamente capta una visión parcial de la pobreza, por lo que, tiende a subestimarla.

Con respecto a la CNA, se puede decir que el procedimiento en general tiene un grado importante de razonamiento circular. El criterio de selección del estrato de referencias es que sea el primer grupo cuyo consumo alimentario observado cumpla con los requerimientos normativos de calorías y proteínas. La CNA se define con los hábitos de consumo de dicho grupo y como factor de expansión de la línea de la pobreza se elige el derivado del comportamiento empírico de este grupo.¹⁷

De esta manera, supone que al satisfacer los requerimientos alimentarios de este grupo también se cubren las demás necesidades básicas, por lo que, este grupo de población no es considerado pobre. Una segunda limitación consiste en que la definición conceptual de hogares indigentes utilizadas (hogares que no podrían satisfacer sus necesidades alimentarias aun dedicando todo su ingreso a ello) es inaceptable, pues los alimentos no pueden consumirse sin cocinar.

Por otra parte, empíricamente para Boltvinik, el porcentaje de gasto en alimentos en los grupos más pobres es alrededor del 50%, por eso al multiplicar por 2.0 el costo de la CNA es algo más cercano a una línea de indigencia que a una de pobreza. Por lo tanto, lo que en este método se define como línea de pobreza es realmente una de pobreza extrema o indigencia.

Este método también tiene problemas para lograr comparabilidad en el tiempo o entre países, pues el uso del mismo factor (2.0) en diferentes años para un país o para distintos países en el mismo año no garantiza dicha comparabilidad a menos que los

¹⁷ Véase Boltvinik, Julio. *Op.cit*, p.424.

precios relativos entre los alimentos y otros productos sean iguales en el tiempo y entre países, o en un mismo país en distintos ámbitos geográficos.

En América Latina el método de las NBI se asocia a los mapas de pobreza para obtener resultados con una desagregación geográfica muy detallada. Una limitante a este, es la disponibilidad de la información de los hogares distribuidos por municipios o departamentos (estados).

Así, se han generalizado la elaboración de mapas de pobreza a partir del análisis por hogares de indicadores como viviendas improvisadas o inadecuadas, hacinamiento, abastecimiento inadecuado de agua, carencia de servicios inadecuados para el desecho de excretas, entre otras.

Sin embargo, utilizar este tipo de indicadores para el medio rural es inadecuado considerando que el entorno rural es, todavía en su mayor parte, natural, por lo que se consideraría a este método con un sesgo antirural.

Aquí se excluyen necesidades como alimentos, salud, vestido, etc, sin embargo se incluye un estimador indirecto de la capacidad económica del hogar .

Por otra parte, se puede pensar que el método directo resulta superior al del ingreso, ya que este no se basa en supuestos particulares sobre el comportamiento del consumo que pueden ser correctos o equivocados, de tal forma que el método basado en el ingreso podría considerarse solo como una segunda opción.

A pesar de esto, el método del ingreso puede concebirse como una forma de considerar las idiosincrasias individuales, sin contravenir la idea basada en la privación, es decir, el ingreso se puede ver no como un instrumento para predecir el consumo, sino como indicador de su capacidad para satisfacer sus necesidades mínimas independientemente de que en la realidad, una persona decida hacerlo o no..

Así, los dos métodos (el directo y el del ingreso) representan dos concepciones distintas de medir la pobreza. El primero identifica a aquéllos cuyo consumo real no satisface las convenciones aceptadas sobre necesidades mínimas, y el segundo, a los que no tienen la capacidad de satisfacerlas, dentro de las restricciones de comparación típica de su comunidad. Por lo tanto, una persona pobre para este último es aquella cuyo ingreso no basta para cubrir las necesidades mínimas , definidas de conformidad con el patrón convencional de comportamiento.

El método del ingreso tiene la ventaja de que brinda una escala de distancias numéricas respecto a la "línea de pobreza", en términos de las brechas de ingreso. Esto no lo proporciona el "método directo" que solo señala la brecha en cada tipo de necesidad. Además el método del ingreso es más restrictivo, en términos de las condiciones que se requieren para la identificación.

Contenido conceptual de los métodos usuales.

El concepto de pobreza, como nos dice Julio Boltvinik, implícito en el método de las NBI es absoluto respecto a un conjunto de características (tipo de dotación de agua potable, materiales de la vivienda, etc), dicho concepto absoluto se basa en algún nivel mínimo de satisfacción de las necesidades básicas, y no excluye su carácter dinámico e histórico.

Por otra parte, el método de LP en su variante de CNA, tal como se ha aplicado en América Latina, supone un concepto absoluto de pobreza respecto a las características de los alimentos (calorías y proteínas) y otro relativo a lo referente en bienes (alimentos), ya que la CNA se construye a partir de las dietas observadas en un estrato de referencia.

Una diferencia entre los dos métodos radica en que mientras el método de las NBI se refiere a la satisfacción fáctica de las necesidades básicas, el de LP no toma en cuenta el estado específico de satisfacción - insatisfacción sino que, mediante un ingreso (o consumo) mínimo, apunta a la situación de satisfacción potencial de las necesidades básicas.

Otra diferencia estriba en que el método de LP, en la medida en se centra en el ingreso (o consumo) corriente, no toma en cuenta, ni los servicios provistos gratuitamente por el Estado ni la inversión privada requerida para satisfacer ciertas necesidades (sobre todo vivienda y educación).

Por su parte, el método de las NBI, como se suele aplicar a partir de los censos de población, destaca las necesidades asociadas con servicios del Estado (educación, agua, sistemas de eliminación de excretas) o con inversión privada (vivienda y educación).

En resumen, mientras el método de LP se centra en los requerimientos de consumo privado corriente, el de las NBI lo hace en los de consumo público (en el sentido de cuentas nacionales) y de inversión pública y privada.

En términos de sus implicaciones de política, las mediciones de la LP definen poblaciones objetivo con ingreso insuficiente y que, por tanto, requieren políticas salariales, de empleo y de generación de ingresos. Por su parte, las poblaciones objetivo identificadas por el método de las NBI requieren créditos para vivienda, servicios de agua y de eliminación de excretas, educación y otras políticas similares.

De esta forma, mientras el primer enfoque lleva a la definición de lo que suele llamarse políticas económicas, el segundo conduce a la de políticas sociales, por lo que se puede decir que ambos métodos son, en la práctica, complementarios.

Hacia un método integrado de medición de la pobreza.

Al señalar que los dos métodos (LP y NBI) son complementarios, podemos argumentar que un correcto análisis de la evolución de la pobreza debe hacerse por la unión de ambos métodos y no por ninguno de ellos tomado en forma parcial.

De esta forma, al aplicar los dos métodos (NBI y LP) conjuntamente, la población pobre resultan de la unión de los conjuntos detectados por ambos métodos.

Sin embargo, la integración de los mismos implica revisar los pasos de su aplicación, suprimir redundancias y revisar ambos métodos para lograr su plena complementariedad.

El Método Integrado de Medición de la Pobreza (MIP), "...permite elaborar una tipología de los pobres de relativa homogeneidad, con características diferenciales desde el punto de vista de las políticas que requieren, y orientan la fijación de prioridades en el desarrollo de programas y proyectos."¹⁸ Además, en esta perspectiva, el indicador de alta dependencia económica pierde su sentido.

Para lograr plena complementariedad de ambos métodos se requiere precisar cuales necesidades se detectarán por el método de las NBI y cual por LP. En principio, deberán trabajarse por NBI todas las que dependan de manera preponderante del gasto público y de la inversión acumulada del hogar, y por medio de LP aquéllas que dependan del consumo privado corriente fundamentalmente.

Así, debería identificarse por NBI la satisfacción de: los servicios de agua y drenaje; el nivel educativo de los adultos y la asistencia escolar de los menores; la electricidad; la vivienda; el mobiliario y el equipamiento del hogar; y el tiempo libre para recreación.

De esta forma, la inclusión del nivel educativo de los adultos obliga a calificar como pobre sólo a la persona que se encuentra debajo del mínimo educativo y no al hogar en su conjunto.

Los casos de atención a la salud o reproducción biológica y de seguridad, requieren un tratamiento mixto, pues pueden satisfacerse a través de servicios gratuitos o privados, de tal forma, si un individuo no tiene acceso a servicios gratuitos y sus ingresos no le permiten pagar, se considerara como necesidad insatisfecha.

Así, alimentación; vestido, calzado, y cuidado personal; transporte público; y comunicaciones básicas, se verificarían por el método de la LP. Asimismo, casi todas las necesidades identificadas por NBI conllevan gastos corrientes por parte del hogar, que deben ser consideradas para fijar la línea de pobreza.

Por otra parte, para definir la línea de pobreza de cada hogar, deben tomarse en cuenta que los requerimientos de ingresos familiares son una función del tamaño de la familia, de su estructura de edades y sexo, de acceso a servicios o bienes gratuitos, del tiempo disponible para labores domésticas y de la propiedad de activos de consumo básico (sobre todo vivienda).

¹⁸ ONU: Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo / Organización de Naciones Unidas. *Desarrollo sin pobreza. I Conferencia Regional sobre la pobreza en América Latina y el Caribe*, Op.cit. p. 43.

Además, dado que éste método separa un grupo de necesidades (o satisfactores) para ser trabajado por NBI, el ingreso del hogar (o su gasto en consumo) que se debe comparar con la línea de pobreza, es aquél del cual la familia dispone realmente para dedicarlo a las necesidades que conforman dicha línea de pobreza. Debido a esto es necesario deducir del ingreso (o del gasto) del hogar los gastos realizados en renta o pagos por la vivienda, atención a la salud, y otros.

El MIP define, en primera instancia, tres grupos de pobres: a) los que son pobres por ambos métodos; b) los que lo son solo por NBI; y c) los que lo son solo por LP. Ruben Kaztman ha llamado a los primeros pobres crónicos, pobres inerciales a los segundos y pobres recientes a los últimos.¹⁹

Adicionalmente, es necesario profundizar en el desarrollo de los indicadores tanto de NBI (calidad de los bienes o servicios principalmente en educación, salud y agua) como de LP (métodos de captación de ingresos y procedimientos de ajuste a cuentas nacionales, etc), con el fin de obtener un método cada vez más veraz en medición de pobreza.

Es importante mencionar, que a pesar de ser el MIP un método muy aceptado para la medición de la pobreza, este no es muy usado pues la mayor parte de las veces no se cuenta con la información suficiente para aplicarlo; por lo que los métodos de NBI y LP en forma separada se siguen utilizando más frecuentemente por basarse en información que es más fácil de obtener.

Por último, a través de este método queda claro que integrar en las mediciones de pobreza el ingreso y necesidades básicas insatisfechas significa además, integrar lo económico con lo social; por lo tanto, si combatir la pobreza es una tarea conjunta de las políticas económicas y sociales, resultará difícil avanzar en ella si las mediciones siguen escindidas.

El Índice de Pobreza Humana como forma de medir la pobreza.

El Informe sobre Desarrollo Humano 1997 analiza el problema de la pobreza desde la perspectiva del desarrollo humano. "Se concentra no solo en la pobreza de ingreso sino en la pobreza desde la perspectiva del desarrollo humano, la pobreza como denegación de opciones y oportunidades para vivir una vida tolerable".²⁰

La pobreza se manifiesta así en la privación de la vida que la gente puede vivir. Esta significa más que la falta de bienestar material, la negación de oportunidades y opciones básicas para el desarrollo humano, vivir muchos años en una forma sana y creativa con un

¹⁹ Véase Kaztman, Ruben "La heterogeneidad de la pobreza. El caso de Montevideo", en *Revista de la CEPAL*, núm. 37, Santiago de Chile, abril de 1989, p.25

²⁰ ONU: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe sobre Desarrollo Humano 1997*. Op. cit., p. 2.

nivel de vida decente, libertad, dignidad y respeto por los demás y por sí mismo . Desde esta perspectiva la pobreza debe enfrentarse en muchas dimensiones y no solo en cuanto al ingreso.

Así, el Índice de Pobreza Humana (IPH) al combinar las dimensiones básicas de la pobreza revela contrastes muy interesantes con la pobreza de ingresos.

Si el desarrollo humano consiste en ampliar opciones, “la pobreza significa que se denegan las oportunidades y las opciones más fundamentales del desarrollo humano: vivir una larga vida, sana y creativa, y disfrutar un nivel adecuado de vida, libertad, dignidad, respeto por sí mismo y de los demás”.²¹

Este nuevo concepto de pobreza concede gran importancia a los “recursos” de los pobres los cuales comprenden los personales, sociales, políticos y ambientales. Asimismo, reconoce los efectos críticos de la desigualdad de género.

El IPH presentado en el Informe de Desarrollo Humano del PNUD de 1997, se concentra en la privación de tres elementos esenciales de la vida humana reflejados en el IDH: la longevidad, los conocimientos y un nivel de vida mínimo.

La primera privación se relaciona con la supervivencia y está representada en el IPH con el porcentaje de gente que se estima que morirá antes de los 40 años de edad; la segunda dimensión se relaciona con los conocimientos y se mide por el porcentaje de adultos analfabetos; el tercero y último, se refiere al nivel de vida adecuado, en particular el aprovisionamiento económico general (está representado por un compuesto de tres variables: el acceso a servicios de salud y agua potable, y el porcentaje de niños menores de cinco años desnutridos).

Por otra parte, en tanto el desarrollo humano se concentra en el progreso de la comunidad en su conjunto, la pobreza humana se concentra en la situación y el progreso de los habitantes de la comunidad que sufren mayores privaciones.

La distinción entre ambos es análoga a la distinción entre el PNB y el índice de pobreza basado en el ingreso. En la perspectiva basada en el ingreso se necesita la incidencia de la pobreza para vigilar los progresos hechos para eliminarla. De la misma manera se necesita el IPH para juzgar el grado de pobreza humana en un país y vigilar su progreso.

La relación entre el IDH y el IPH se basa en que ambos tienen que usar las ricas categorías de información asociadas con el desarrollo humano, características de las vidas humanas y de la realidad de la vida que van mucho más allá de la que puede dar la información relativa al ingreso. Pero si bien el IDH usa esas características en la perspectiva conglomerativa, el IPH debe usarlas en la perspectiva de la privación. Así, la disponibilidad de la medición del IDH no elimina la necesidad de un IPH.

²¹ *Ibidem*, p. 17

Este concepto de pobreza es más realista, pero también es más difícil de medir utilizando las técnicas cuantitativas normalmente empleadas sobre ingresos y gastos de los hogares.

1.3. La realidad de la pobreza.

1.3.1 La pobreza en el mundo.

Según el Informe de Desarrollo Humano (1997) la reducción de la pobreza durante el presente siglo ha tenido un gran avance. Se estimó que tres cuartas partes de la población sobreviviría hasta los 40 años. El analfabetismo de adultos se ha reducido casi en el 50%, y casi en tres quintas partes la mortalidad de lactantes. Y aunque el ingreso medio per cápita del Sur es solo el 6% del ingreso del Norte, tiene ahora una esperanza de vida y una oferta calórica diaria que es más de cuatro quintas partes las del Norte.

Sin embargo, este avance ha tenido sus altibajos, pues por un lado se ha distribuido en forma inequitativa y algunas regiones van a la zaga de otras y por otro, la mayor parte de la privación humana persiste en el mundo en desarrollo, además de que todavía existen diferencias en muchas esferas entre el Norte y el Sur. (Véase Cuadro 1.1)

De esta forma, casi la tercera parte de los habitantes del mundo en desarrollo para 1997, (1300 millones de personas) vive con menos de un dólar diario (PPA en dólares en 1985). Más de 800 millones de habitantes no tienen suficiente para comer y más de 500 millones sufren malnutrición crónica.

Más de 840 millones de adultos siguen siendo analfabetos; unos 800 millones de habitantes carecen de acceso a los servicios de salud, y más de 1200 millones de personas carecen de acceso a agua potable.

Sin embargo, los niños y las mujeres son los que más sufren: casi 160 millones de niños menores de cinco años están mal nutridos, y más de 110 millones de niños no asisten a la escuela; los 538 millones de mujeres analfabetas constituyen casi dos terceras partes de los adultos analfabetos en los países en vías de desarrollo y la tasa de mortalidad materna es casi de 500 mujeres por cada 100 mil nacidos vivos.

Por otra parte, la tasa de mortalidad de niños menores de cinco años en el Sur, de 95 por 1000 nacidos vivos, es cinco veces mayor que la del Norte. La tasa de mortalidad materna del Sur, de 471 por 100 mil nacidos vivos, es 15 veces mayor que la del Norte, que es de 31.

A pesar de esto, las privaciones no se limitan a los países en desarrollo. Más de 100 millones de los habitantes del mundo industrializado sigue viviendo por debajo de la línea de la pobreza de ingreso, que es de 50% de la media del ingreso individual disponible ajustado. Más de 5 millones de personas carecen de hogar, y más de 37 millones están desempleadas. Más de un tercio de los adultos no completa la enseñanza secundaria superior.

LA POBREZA EN EL MUNDO
CUADRO 1.1

	NORTE	SUR
Tasa de mortalidad (niños menores de 5 años por 1000 nacidos vivos)	20	95
Tasa de mortalidad materna por 100 mil n.v.	31	471

	P en desarrollo	P industrializados
Adultos analfabetos	más 840 mill.	
Analfabetismo femenino	40%	
Niños fuera de la escuela (nivel primaria)	110 mill.	
(nivel secundaria)	275 mill.	más 15%
Apantos de radio por cada 1000 personas	200	1000
Televisores por cada 1000	40	500
Líneas tel por cada 1000 p	80	350
Pobes de ingresos (50% de la media individual disponible ajustado)		más de 100mill.
Pobres de ingreso (línea de pobreza de E.U)		80 mill.
Medico por habitante	6000	350
Esperanza de vida al nacer	62	74
Pob que carede de hogar		más 5 mill.
Desempleados		más 37 mill.

Fuente: ONU: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
Informe sobre Desarrollo Humano 1997, Ediciones Mundi-Prensa
Madrid, 1997, p.86.

Por si fuera poco, el progreso desigual ha dado lugar no solo a disparidades entre las regiones, sino además dentro de los países, entre pobres y ricos, mujeres y hombres, zonas rurales y urbanas, y entre grupos étnicos. En 1994 la relación entre el ingreso del 20% más rico del mundo y el ingreso del 20% más pobre era de 78 a 1, en comparación con 30 a 1 en 1960.

Asimismo, el rostro de la pobreza ha cambiado, pues ahora no se encuentra solo en los campesinos de las zonas rurales, sino en trabajadores no calificados, mal remunerados, en las zonas urbanas de países en desarrollo, pero también en los industrializados.

Un indicador importante de la pobreza humana es tener una vida corta. De esta forma se estima que casi la quinta parte de la población de los países en desarrollo no sobrevivirá hasta los 40 años de edad, cuatro veces la proporción de los países industrializados. Pero se estima que en el Asia oriental menos del 10% de la población morirá antes de cumplirlos, en comparación con casi el 30% en África al sur del Sahara. (Véase Cuadro 1.2)

La privación de años de vida se refleja también en la mortalidad infantil. En 1960-1994 la tasa de mortalidad de lactantes de los países en desarrollo se redujo casi en tres quintas partes, de 150 por 1000 nacidos vivos a 64. Pero en el África al sur del Sahara la tasa se mantiene casi en 100 por 1000 nacidos vivos. La tasa de mortalidad de los niños menores de cinco años en el Asia meridional (112 por 1000 nacidos vivos) es casi tres veces la del Asia oriental y casi seis veces la de los países industrializados.

Por otra parte, la tasa de mortalidad materna del mundo en desarrollo es de 471 por 1000 nacidos vivos, más de 15 veces la tasa de los países industrializados. La tasa de mortalidad materna del África al sur del Sahara, de 971 por 100 mil nacidos vivos, es 10 veces mayor que la del Asia oriental.

En cuanto a la esperanza de vida al nacer, ésta aumentó en los países en desarrollo en 16 años entre 1960 y 1994, de 46 años a 62. La esperanza de vida en América Latina y el Caribe, de 69 años, es sólo cinco años más corta que la de los países industrializados, en tanto que la del África al sur del Sahara, de 50 años, es 12 años inferior al promedio en los países en desarrollo.

Alrededor de 17 millones de habitantes del mundo en desarrollo mueren todos los años de enfermedades contagiosas y parasitarias curables. De los 23 millones de personas contagiadas con el VIH/SIDA en el mundo, más del 90% viven en países en desarrollo.

La privación de salud comienza con la falta de acceso a la atención de salud y otros servicios, sin embargo, para 1997 , cerca del 80% de la población de los países en desarrollo contaban con acceso a servicios de salud, aunque no ocurre así con casi en 50% de la población de África al sur del Sahara. Los países en desarrollo tienen 1 médico por cada 6000 habitantes, en tanto que los países industrializados tienen 1 por cada 350. Entre las regiones en desarrollo la relación va de 1 médico por cada 18 mil habitantes en el África al sur del Sahara a aproximadamente uno por cada 1000 habitantes en América Latina y el Caribe.

CUADRO 1.2 . POBREZA HUMANA EN EL MUNDO (1996).

Categorías Según el IDH	Población sobreviviente Hasta los años (1990)	Población Servicios salud (90-95)	Población acceso agua pota (%) 90-96	Tasa analfabetismo adultos (1995)	PIB capital(PPA dólares) 20%+pobre (1980-94)	PIB real capital (P en dólares)20%+ (1980-94)	Población que vive la pobreza por día (P en dólar 1989-94)	Niños meno de 5 años peso insuficiente	Tasa mortalid matern 100,000 (1990)
Todos los países desarrollo	18.0	20	29	29.6	768	6.194	32	31	471
Países industrializad	5.2	*	*	*	4.810	32.198	*	*	31
Total mundial	16.4	*	*	*	1.787	12.747	*	*	416
Estados Árabes	15.5	13	24	43.2	*	*	4	16	380
Asia oriental	8.9	12	32	17.8	748	5.342	26	16	95
A. L. Y el Caribe	10.8	*	25	13.4	2932	17.391	24	11	190
A.L. y el Car (excluidos México y el Brasil)	9.8	30	27	12.2	*	*	*	12	204
Asia meridional	19.9	22	18	49.6	586	2.833	43	50	554
Asia meridional(excluida India)	21.0	42	17	54.1	778	3.459	*	43	520
Asia sudoriental y Pacífico	15.1	15	35	12.3	1.253	8.261	14	36	447
África al sur del S.	31.9	47	49	42.2	*	*	39	31	971

Fuente :ONU: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe sobre Desarrollo Humano 1997*, Ediciones Mundi – Prensa, Madrid, 1997, p. 66.

Entre 1975-1980 y 1990-1996 la parte de la población de los países en desarrollo que tenía acceso a agua potable aumentó en más de la mitad, del 41% al 69%. En el Asia oriental el 94% de la población tiene acceso a agua potable, y en el África al sur del Sahara, el, 42%.

La producción per cápita de alimentos en los países en desarrollo ha aumentado en el 22% desde 1980, cifra afectada por una declinación del 3% en el África al sur del Sahara. El porcentaje de niños menores de cinco años con peso insuficiente en los países en desarrollo se redujo del 41% al 22% entre 1975 y 1990-96. En los Estados árabes cerca del 15% de los niños menores de cinco años tienen peso insuficiente, y en el Asia meridional, el 50%.

El retraso de los países en desarrollo en salud es enorme, casi 800 millones de personas carecen de acceso a servicios de salud, 264 millones en el Asia meridional y 29 millones en los Estados árabes. Casi 1200 millones de personas carecen de acceso a agua potable, casi 400 millones en el Asia oriental y 54 millones en los Estados árabes. (Véase Cuadro 1.3)

En los países industrializados, más de 300 personas por cada 1000 probablemente morirán de enfermedades cardíacas después de los 65 años de edad, y más de 200 morirán de cáncer. Casi 2 millones de personas están contagiadas por el VIH.

La situación de salud es incluso peor en los países de Europa oriental y la CEI, donde tanto la tasa de mortalidad de adultos como la de lactantes han aumentado en varios países. También está aumentando la mal nutrición.

En cuanto a la vivienda, más de 100 millones de habitantes de países en desarrollo viven sin un albergue adecuado o en viviendas inaceptables. Por lo menos 600 millones de personas habitan en viviendas que amenazan su salud o su vida. Se estima que en todo el mundo hay unos 100 millones de personas sin hogar. La carencia de vivienda va también en aumento en los países industrializados.

Se suele relacionar la mala vivienda con malos sistemas de saneamiento que exponen a los habitantes al contagio, así, alrededor del 40% de los habitantes de los países en desarrollo tienen acceso a saneamiento apropiado, pero la cifra varía del 32% en el Asia meridional al 68% en América Latina y el Caribe. El retraso es significativo con más de 2500 millones de habitantes en países en desarrollo que no tienen acceso a saneamiento apropiado.

La tasa de analfabetismo de adultos se redujo en los países en desarrollo en más de la mitad ente 1970-1994, del 57% al 30%.La mayor declinación se registró en los Estados árabes, donde se redujo del 70% en 1970 al 43% en 1995. En el Asia meridional tuvo lugar la menor declinación, del 68% al 50% entre 1970 y 1995.

El mundo en desarrollo tiene más de 840 millones de adultos analfabetos, 538 de ellos son mujeres. La tasa de analfabetismo femenino es todavía cercana al 40% en los países en desarrollo. Casi la mitad de los analfabetos del mundo (407 millones) se hallan en el Asia meridional, y sólo 38 millones en el Asia sudoriental y el Pacífico.

CUADRO 1.3. POBREZA HUMANA EN PAISES EN DESARROLLO
(MILLONES)

Regione grupos países	Adultos analfa- betos (1995)	Poblaci sin acceso a serv. de salud (1990- 95)	Pob. Sin acceso agua potable(90- 96)	Niños menores de años malnutridos (1990-96)	Tasa mortalidad materna ((100,000 n.v.)1990	Población que estima (sobrev. Hasta 40años(1990)
Todos países en desarroll	842	766	1.213	158	931	507
Países menos adelanta s	143	241	218	34	1.030	123
E.árabes	59	29	54	5	380	26
Asia oriental	167	144	398	17	95	81
A.L. y Caribe	42	55	109	5	190	36
Asia meridion	407	264	230	82	554	184
Asia sudorien y el Pacíf	38	69	162	20	447	52
África sur del S	122	205	249	28	971	124

Fuente: ONU: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe sobre Desarrollo Humano 1997*, Ediciones Mundi – Prensa, Madrid, 1997, p 64.

En los países en desarrollo hay unos 110 millones de niños fuera de la escuela en el nivel primario y 275 en el nivel secundario. Hay variaciones regionales significativas. En el nivel primario casi la mitad de los niños que están fuera de la escuela (50 millones) viven en el Asia meridional, y 10 millones en los Estados árabes.

Aunque los países industrializados tienen educación casi universal y una alfabetización cercana al 100%, más del 15% de los niños en edad secundaria no asisten a la escuela. En seis países de Europa oriental más del 20% de los niños en edad secundaria no están matriculados en la escuela.

Los países en desarrollo tienen casi 200 aparatos de radio por cada 1000 personas, un quinto de la relación de los países industrializados, y 140 televisores por cada 1000 personas, poco más de la cuarta parte de la relación de los países industrializados. La variación regional: 25 televisores por cada 1000 personas en el África al sur del Sahara, 200 en América Latina y el Caribe.

La relación de 350 líneas telefónicas por cada 1000 personas de los países industrializados es más de cuatro veces superior a la que existe en los países en desarrollo.

Con respecto a la pobreza de ingreso, el Banco Mundial utiliza una línea de pobreza de un dólar diario por persona (PPA de dólares en 1985) para comparar la pobreza en la mayor parte del mundo en desarrollo. Respecto a América Latina y el Caribe se ha sugerido una línea de pobreza de 2 dólares diarios por persona, para Europa oriental y la CEI se ha utilizado la suma de 4 dólares diarios por persona (PPA de dólares en 1990). La cifra sugerida para los países industrializados es de 14,40 dólares (PPA de dólares en 1985), que corresponde a la línea de pobreza de ingreso de E.U. Algunos países han determinado además líneas nacionales de pobreza, la mayoría de ellas basada en alimentos.

De esta forma, la proporción de la población que vive en la pobreza de ingreso en los países en desarrollo como consecuencia de la medición de un dólar diario se redujo del 31% al 29% en el período 1987-1993, pero el número absoluto de habitantes pobres de ingreso aumentó de 1200 millones a 1300 millones. La proporción de los pobres se redujo más bien lentamente en el Asia oriental y meridional, e incluso aumentó en el África al sur del Sahara y en América Latina y el Caribe. De esta manera en 1993 vivían en el Asia meridional (con 515 millones de habitantes pobres) dos quintos de los pobres del mundo, y en el Asia oriental y el Pacífico (con exclusión de China) un tercio, con 446 millones de pobres. (Véase Cuadro 1.4)

En cuanto las tendencias históricas, la única posibilidad consiste en utilizar las líneas nacionales de pobreza. En América Latina y el Caribe la incidencia de la pobreza en términos de líneas nacionales de pobreza se redujo significativamente en el decenio de 1950, 60 y 70, pero el decenio de 1980 fue desastroso, y la pobreza de ingreso en la región retrocedió a niveles mayores que los del decenio de 1970. Sólo en el actual decenio comenzó a reducirse la pobreza nuevamente en unos pocos países latinoamericanos (Chile y Colombia).

Respecto a África al sur del Sahara, 266 millones de sus 590 millones de habitantes son pobres de ingreso en términos de líneas nacionales de pobreza, una proporción mucho mayor a cualquier otro lugar del mundo, salvo Asia meridional.

CUADRO 1.4. TENDENCIAS DE LA POBREZA DE INGRESOS EN LOS PAISES EN DESARROLLO.

Regiones o Grupos de países	Pob total b la Línea de la pobreza (%) 1987	Pob total b la Línea de la pobres (%)1993	Total de pobres (%)1987	Total de pobres (%)1993	Número de pob (millones) 1993
Estados árabes	5	4	1	1	11
Asia oriental sudoriental el Pacífico	30	26	38	34	446
*(excluida China)	23	14	10	7	94
A.L. y el Caribe	22	24	7	9	110
Asia meridional	45	43	39	39	515
África al sur Sahara	38	39	15	17	219
Países desarrollo	34	32	100	100	1.301

Fuente: ONU: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe sobre Desarrollo Humano 1997*, Ediciones Mundi - Prensa, Madrid, 1997, p 64.

En los Estados árabes, en el decenio de 1980 66 millones de personas eran pobres de ingreso de acuerdo a las líneas nacionales de pobreza. En Europa oriental y la CEI la incidencia de la pobreza de ingreso respecto de todos los países de la región aumentó siete veces entre 1988 y 1994, del 4% al 32%. Y el número de pobres de la región aumentó de 14 a más de 119 millones.

Con respecto a los países industrializados, a comienzos del decenio de 1990 más de 100 millones de habitantes de las economías industrializadas eran pobres de ingreso, al 50% de la media del ingreso individual disponible ajustado. Pero si se aplica la línea de la pobreza de los Estados Unidos de 14,40 dólares diarios, el número de pobres de ingreso de los países industrializados para ser de 80 millones

Así, la disparidad del ingreso es muy grande. En todas las regiones el ingreso per cápita del 20% más rico es naturalmente mucho mayor que el del 20% más pobre, pero en grado diferente. En el mundo en desarrollo es ocho veces mayor, y en los países industrializados es siete veces mayor. Y en el Asia meridional es cinco veces mayor, mientras que en América Latina y el Caribe es 19 veces mayor. La variación más grande: el ingreso per cápita del 20% más rico de los países industrializados (32.198 dólares PPA) es 11 veces mayor que el de Asia meridional (2.833 dólares, PPA).

En el plano mundial, entre 1989 y 1996 el número de personas con un patrimonio superior a mil millones de dólares aumentó de 157 a 447. Actualmente la riqueza neta de las

10 personas más opulentas es de 133 mil millones de dólares, 1.5 veces mayor que el ingreso nacional conjunto de todos los países menos adelantados. La riqueza del mexicano más rico ascendía en 1995 a 6600 millones de dólares, igual al ingreso combinado de los 17 millones de mexicanos más pobres.

1.3.2. La pobreza en América Latina.

Como ya comentamos anteriormente, los diferentes métodos utilizados para medir la pobreza nos lleva tener disparidad en las estimaciones de ésta, así algunos informes la subestiman y otros sesgan sus estimaciones en su contra; sin embargo, daremos crédito al Informe del Banco Mundial que a continuación se señala, por ser más veraces. En este contexto, en 1988 la CEPAL informó que había más de 180 millones de latinoamericanos en condición de pobreza, es decir, el 44% de la población total, y de ellos 88 millones en condición de franca indigencia. Por su parte el PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), tomando como base el MIP, informó 270 millones de pobres para 1990; y para 1997 informó que el 24% de la población de América Latina y el Caribe vivía en situación de pobreza, según el método de LP (1 dólar por día).

Asimismo, el porcentaje de la población total que se no sobrevivirá hasta los 40 años se estimó en 10.8%, es decir, millones de personas y 25% de la población total no tiene acceso a agua potable. La tasa de analfabetismo de adultos se estimó en 13.4%, y 27% de los niños no llegan al quinto grado de primaria.

Según un estudio del Banco Mundial, el cual toma como la línea de pobreza, 1 dólar por día en toda la región, para mediar la pobreza: en 1995, el 35.1% de la población de América Latina y el Caribe se encontraba por debajo de la línea de la pobreza, y el 18.8% por debajo de la de pobreza extrema, es decir, habían 165.6 millones de latinoamericanos pobres de los cuales 86.3 millones eran extremadamente pobres.²² La disparidad en las cifras nos muestra lo difícil de medir la pobreza.

La mayor incidencia de la pobreza en América Latina según este informe se concentra en América Central, donde aproximadamente el 60% de la población es pobre. La incidencia menor se observa en el cono Sur, con un 10%. Entre estos dos valores extremos se encuentran la región andina (44%), el Caribe (38%), Brasil (35%) y México (26%). La distribución de la extrema pobreza es similar: 36%, 35%, 25%, 19%, 23% y 17%, respectivamente.

En este contexto se puede recorrer uno a uno los países de la región para dar un ligero panorama de las condiciones de pobreza en que viven y sus consecuencias. (Véase Cuadro 1.5)

²² Banco Mundial. *Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe. Pobreza. Desigualdad y Formación del Capital Humano en América Latina, 1950-2025*. Banco Mundial, Washington D.C., 1995, 39p.

Así, por ejemplo Argentina (el cual había alcanzado el grado más alto de desarrollo relativo en toda América Latina) donde la pobreza afectaba a comienzos de los 80's a uno de cada cinco hogares, para los 90's cambió a uno de cada tres Asimismo, para 1992 44% de los 8 millones de personas que vivían en la provincia de Buenos Aires se encontraba en condiciones de pobreza extrema.

En Bolivia, para 1997, 37% de su población total vivía con 1 dólar diario (según el PNUD): 33% de su población no tenía acceso a servicios de salud y 34% a suministros de agua potable.

En Brasil, que era considerado hacia 1987 como el país más industrializado de América Latina , para 1997 (según datos del PNUD) el 29% de la población total vivía con 1 dólar diario por día y 17% vivía en condición de pobreza según su línea nacional de pobreza. Además, se estimó, que 14% de su población no sobreviviría hasta los 40 años, y 27% de su población total no tenía acceso a agua potable.

En Centroamérica, la pobreza que afectaba ya a más del 60% de la población a comienzos de los 80's , se expandió adicionalmente entre 10 y 15% durante la década pasada. Registra desnutrición endémica en grandes sectores de la población, importa cantidades crecientes de alimentos y cada vez depende más de la ayuda del exterior. Desde 1978, tras casi 30 años de crecimiento económico acelerado, todos los indicadores del bienestar social en Centroamérica, entre ellos los ingresos, la educación, la esperanza de vida y la salud han retrocedido ²³.

Incluso Costa Rica, con un nivel de ingreso relativamente más alto y mejor distribuido, para 1997, 11% de su población total vivía en la pobreza según su línea nacional de pobreza, y una quinta parte de ésta vivía con 1 dólar diario. Y 4% de su población se estimó que no sobreviviría hasta los 40 años.

El Salvador, contaba para 1997 (según estimaciones del PNUD) con el 60% de su población total sin acceso a servicios de salud, y el 31% no tenía acceso a agua potable. Y de acuerdo a su línea nacional de pobreza, el 38% de la población total vivía en la pobreza.

Por su parte, Nicaragua, para 1997 contaba con la mitad de su población total en condiciones de pobreza (de acuerdo a su línea nacional de pobreza), y el 44% vivía solo con 1 dólar diario. La población que no sobreviviría a los 40 años se estimó en 13.6%. El 17% no contaba con servicios de salud y el 47% no tenía acceso a agua potable. Además, su analfabetismo de adultos llegaba al 34.3% para 1997.

Honduras, a su vez, cuenta con más de la mitad de su población total en condiciones de pobreza (línea nacional de pobreza), y el 47% de ésta vive con 1 dólar diario. Casi la

²³ Véase Vuskovic Bravo, Pedro. "Capítulo 2" en *Pobreza y Desigualdad en América Latina*, UNAM, México, 1993.

POBREZA EN AMERICA LATINA
CUADRO 1.5

Países	Población que no sobrevivirá a los 40 años	Población sin acceso a:		Población en pobreza según línea nacional.	Población que vive con menos de \$1 diario	Analfabetismo de adultos	Esp de vida al nacer	PIB real percapita PPA en dólares	
		agua potable	servicios de salud					20% mas pobre	20% mas rico
Argetina	6.3	0.25	0.25	0.26		0.038			
Bolivia		34	33		7		60.1	36	
Brasil	14	27		17	29		66.4	578	18563
Costa Rica	4			11	20				
Salvador	11.7	31	60	38			69.3		
Nicaragua	13.6	47	17	50	44	34.3	67.3	479	6293
Honduras	10.8	13	31	50	47		68.4	399	6027
Guatemala	14.5	casi 50	casi 50	50	50	44	656	357	10710
Haití	27.1	60	30			62	55		
México	8.3	17	7	34	15	10.4		1437	19383
Ecuador		32		35	30		69.3		
Colombia	6.3	15	19	20	7	9		1042	16154
Chile *1992	5		35	45	15	5		1558	27145
Panamá	6.2	7	33		26	10		589	17611
Uruguay	65	25	18						
Venezuela		20		31	12	9			
Cuba	6.2	11	0			4.3	75.6		
Rep. Dominicana	10.2	35	22	21	20	17.9	70	775	10277
Perú	13.4	28	56	32	49	11.3	67.4	813	1366
Paraguay	9.2	58	37	22		7.9	68.8		

Fuente: ONU: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe sobre Desarrollo Humano 1997*, Ediciones Mundi- Prensa, Madrid, 1997, p. 85.

tercera parte de su población no tiene acceso a servicios de salud y el 13% no tiene acceso agua potable. Además, uno de cada tres adultos es analfabeto.

Guatemala, puede ser considerado uno de los países más pobres de América Latina. Con más de la mitad de su población nacional en condiciones de pobreza (según la línea nacional de pobreza), y más de la mitad viviendo con 1 dólar diario. Casi la mitad de ésta no cuenta con acceso a servicios de salud ni agua potable.

En Haití, considerado el país más pobre de América Latina, según los datos del Informe 1990 sobre el Desarrollo Humano del PNUD, la esperanza al nacer es de solo 55 años; 30% de su población no tiene acceso a servicios de salud y más del 60% no lo tiene a suministros de agua potable; y la tasa de analfabetismo de adultos es de 62%.

Cuba es una excepción en este cuadro general latinoamericano. Después del triunfo de la revolución se han operado grandes cambios en la distribución de ingresos, tanto por vías directas como indirectas, a partir de una política redistributiva dirigida a la satisfacción de las necesidades de las más amplias gamas de la sociedad, el nivel alcanzado se ha elevado en forma notable. Aunque por el costo de ampliar esta satisfacción se han sostenido límites relativamente drásticos en los consumos que exceden las necesidades de abastecimiento, han tenido que ver más con consecuencias de factores externos.

Con respecto a nuestro país, después de crecimientos relativamente espectaculares, un estudio preparado por el Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, informa que cerca del 40% de la población está por debajo de los mínimos nutricionales, más de la tercera parte de las muertes serían evitables con servicios médicos adecuados, el analfabetismo funcional alcanza el 39% de la población adulta; hay déficit entre 6 y 7 millones de viviendas y el 77% de la población habita en viviendas sobre ocupadas. La distribución del ingreso es un antecedente fundamental para comprender la persistencia de tales déficits. Cerca del 33% del aporte productivo nacional está orientado hacia la producción de los satisfactores que consume el 10% de la población más rica del país. Este 10% consume 80 veces más bienes de consumo necesarios que el 105 más pobre y 232 veces más en productos industrializados de tipo no perecedero y de servicios. según datos del PNUD, para 1997 contaba con 34% de la población total en condiciones de pobreza, de acuerdo a la línea nacional de pobreza. El 15% vivía con 1 dólar diario; 17% no tenía acceso agua potable y el 7% no tenía acceso a servicios de salud.²⁴

En Ecuador, el 35% de su población nacional vivía en condiciones de pobreza (según la línea nacional), el 30% vivía con 1 dólar diario, y el 32% de esta no tiene acceso agua potable.

Asimismo, Colombia, con un porcentaje de su población total del 19% sin acceso a servicios de salud, y el 15% sin acceso a agua potable, estimó que el una quinta parte de su población total vivía en condiciones de pobreza, según su línea nacional de pobreza, y el 7%

²⁴ Véase *ibidem*. "Capítulo 2".

vivía con 1 dólar diario. Su tasa de analfabetismo de adultos para 1997, se estimó en 9%, el porcentaje de la población total que no sobreviviría hasta los 40 años fue de 6.3%.

En Chile, uno de los países de mayor desarrollo relativo de América Latina y no obstante los supuestos éxitos de su modelo económico: para 1992, 5.5 millones de personas (45% de la población nacional) se encontraba en situación de pobreza, mientras que el 25% se encontraba en condiciones de indigencia. Para 1997, se estimó, que 15% de su población total vivía, con 1 dólar diario. Solamente el 5% de su población total no sobreviviría hasta los 40 años, y el 35 de ella carece de acceso a servicios de salud. Su tasa de analfabetismo de adultos es del 5%. Sin embargo, los niveles y formas de vida se diferencian a tal grado entre el "mundo de los ricos" y el "mundo de los pobres", que se reconoce como escindida a la sociedad chilena.

A su vez, la población de Panamá que vivía con 1 dólar diario se estimó (1997) en 26% de su población total, además, la tercera parte de ésta no tenía acceso a servicios de salud, y el 7% no contaba con acceso a agua potable. La tasa de analfabetismo de adultos era de casi 10%.

Uruguay, en 1997, 18% y 25% de su población total, no tenían acceso a servicios de salud ni agua potable, respectivamente; y se estimó que 65 de su población no sobreviviría hasta los 40 años.

Venezuela, para 1997, estimó, 31% de su población total que vivía en condiciones de pobreza, según su línea nacional de pobreza, y 12% de ésta vivía con 1 dólar diario. Una quinta parte de su población no tenía acceso a agua potable y su tasa de analfabetismo de adultos se estimó en 9%. (Véase Cuadro 1.6)

1.4 La política económica y la política social como medio para la erradicación de la pobreza.

Como ya vimos en el apartado anterior, la pobreza se presenta no sólo en países en desarrollo, sino también en países industrializados sólo que con sus propias características; es por esto que los gobiernos de los países entendiendo que la pobreza es un problema que debe combatirse, pues no permite el verdadero desarrollo, se han basado en las políticas sociales para lograr su erradicación.

De acuerdo con Richard Titmus, la política social tiene tres áreas básicas, vinculadas entre sí: a) las políticas de producción, administración y acceso a los bienes y servicios públicos; b) las políticas de empleo y sus arreglos sobre las formas de remuneración; y c) las políticas fiscales: de ingresos y de gastos públicos, de manera más específica las que se refieren a los gastos sociales a través de asignaciones directas, subsidios y transferencias.²⁵

²⁵ Titmus, Richard. *Essays on the welfare state*, Gallen and uniwin, London, 1963, 262 p.

CUADRO 1.6
AMERICA LATINA (18 PAISES). MAGNITUD DE LA POBREZA Y LA INDIGENCIA
(En porcentajes)

PAISES	AÑOS	PAISES BAJO LA LINEA DE POBREZA ^a					PAISES BAJO LA LINEA DE INDIGENCIA				
		ZONAS URBANAS					ZONAS URBANAS				
		TOTAL PAIS	TOTAL	AREA METROPOLITANA	RESTO URBANO	ZONA S RURALES	TOTAL PAIS	TOTAL	AREA METROPOLITANA	RESTO URBANO	ZONA S RURALES
Argentina	1980	8	7	5	9	10	2	2	1	2	4
	1990	-	-	18	-	-	-	4	-	-	-
	1994	-	12	10	16	-	2	2	3	-	
	1997	-	-	13	-	-	-	3	-	-	
Bolivia	1989	-	46	-	-	-	22	-	-	-	
	1994	-	48	-	-	-	17	-	-	-	
	1997	-	47	-	-	-	18	-	-	-	
Brazil b	1979	36	30	21br	34	62	17	10	6br	12	35
	1990	41	36	-	-	64	18	13	-	-	38
	1993	37	33	-	-	53	15	12	-	-	30
	1996	29	25	-	-	48	11	8	-	-	23
Chile c	1987	36	38	33	41	45	14	14	11	15	17
	1990	33	33	26	37	34	11	10	8	11	12
	1994	23	23	17	28	28	6	4	4	7	8
	1998	20	19	12	22	26	5	4	2	8	8
Colombia	1980	36	38	30	37	45	16	15	10	14	22
	1990	-	36	-	-	-	-	12	-	-	-
	1994 d	47	41	38	43	57	25	18	12	18	38
	1997	46	39	30	43	54	20	16	10	18	29
Costa Rica	1981	22	18	15	17	28	6	5	5	6	8
	1990	24	22	20	25	25	10	7	5	9	12
	1994	21	18	18	21	23	8	6	4	7	10
	1997	20	17	16	18	23	7	5	5	5	9
Ecuador	1980	-	56	-	-	-	-	23	-	-	-
	1994	-	52	-	-	-	-	22	-	-	-
	1997	-	50	-	-	-	-	19	-	-	-
El Salvador	1985	48	40	30	50	58	18	12	7	17	27
	1997	48	38	28	50	62	19	12	6	18	28
Guatemala	1980	65	41	28	52	79	33	13	5	19	44
	1986	68	54	45	59	75	43	28	20	31	53
	1990	-	-	-	-	72	-	-	-	-	46
Honduras	1986	71	53	-	-	61	51	28	-	-	64
	1990	75	65	-	-	64	54	38	-	-	68
	1994	73	70	-	-	76	49	41	-	-	55
	1997	74	67	-	-	80	48	36	-	-	59
México	1984	34	28	4r	4r	43	11	7	4r	4r	20
	1990	36	34	-	-	46	14	9	-	-	23
	1994	36	29	-	-	47	12	8	-	-	20
	1998	43	38	-	-	53	16	10	-	-	25
Panamá	1979	36	31	27	42	45	19	14	12	19	27
	1991	36	34	32	40	43	16	14	14	15	21
	1994	30	25	23	36	41	12	9	8	13	20
	1997	27	25	24	29	34	10	9	8	10	14
Paraguay	1988	-	-	48	-	-	-	16	-	-	-
	1990	-	-	37	-	-	-	10	-	-	-
	1994	-	42	35	51	-	15	10	21	-	-
	1998	-	40	34	48	-	13	8	20	-	-
Perú	1979	46	38	29	41	66	21	12	9	16	37
	1988	52	46	37	53	64	25	16	11	22	38
	1995 e	41	33	-	-	56	16	10	-	-	36
	1997g	37	25	-	-	61	18	7	-	-	41
República Dominicana	1997	32	32	-	-	34	13	11	-	-	15
Uruguay	1981	11	9	8	13	21	3	2	1	3	7
	1990	-	12	7	17	-	-	2	1	3	-
	1994	-	8	4	7	-	-	1	1	1	-
	1997	-	8	5	6	-	-	1	1	1	-
Venezuela	1981	22	18	12	20	36	7	5	3	6	16
	1990	34	33	25	38	38	12	11	7	12	17
	1994	42	41	21	48	48	18	14	4	18	23
	1997 g	42	-	-	-	-	17	-	-	-	-

a/Incluye a los hogares en línea de indigencia o en situación de pobreza.

b/Promedio de los datos correspondientes a Rio de Janeiro y Sao Paulo

c/Cálculos basados en las encuestas de CASEN de 1987, 1990, 1992 y 1994. Las estimaciones son consistentes con las nuevas cifras de la cuenta de ingresos y gastos de los hogares aportadas por MIDEPLAN.

d/A partir de 1993, la cobertura geográfica de la encuesta se amplió hasta abarcar prácticamente a la totalidad de la población urbana del país. Hasta, 1992, la encuesta comprendía alrededor de la mitad de dicha población.

e/El tamaño de la muestra no es suficientemente grande como para efectuar estimaciones referidas al D.F.

f/Cifras proporcionadas por INEGI sobre la base de la Encuesta Nacional de Hogares de cuatro trimestre de 1995 y 1997.

g/A partir del diseño muestral de la encuesta no permite desagregamiento urbano-rural. Por lo tanto, las cifras corresponden al total nacional.

De esta forma, la política social serían el conjunto de políticas gubernamentales que se encargan de la formación de capital humano: alimentación, educación y salud; que por medio del gasto social buscan satisfacer las necesidades esenciales y que permitan la obtención del ingreso con el fin de satisfacerlas, la cual ha sido utilizada para lograr el combate a la pobreza como lo veremos en los siguientes capítulos.

Eduardo Bustelo distingue tres modelos de política social: asistencial, econocrático y solidario, los cuales son comparables entre sí en base a ocho dimensiones que les son constitutivos: primero, igualdad económica, social y política; segundo, solidaridad como proceso perceptual, actitudinal o conductual que posibilita la incorporación de intereses de problemas ajenos a la propia; tercero, organizaciones sociales externas a los organismos públicos; cuarto, creatividad como posibilidad o potencial de innovación; quinto, necesidades humanas de toda índole; sexto, sector público como estructuras, organizaciones y procesos controlados por el Estado, séptimo, servicios sociales o prestaciones públicas y por último, infancia como población foco de la política.²⁶

La política social asistencialista se sustenta en un análisis atomizado de la sociedad donde cada individuo persigue su bienestar personal, en el cual el bienestar de conjunto es consecuencia del equilibrio de la competencia de mercado. Así, la pobreza es una condición natural derivada de las desigualdades que menoscaban la competencia con los más fuertes.

Dicho modelo supone una fuerte estratificación donde los triunfadores en la lucha económica, retribuyen al prójimo (los más desvalidos) parte de sus gratificaciones en base a un imperativo moral.

El bienestar social se obtiene por la familia o en el mercado; así, la familia debe asegurar las satisfacciones tempranas básicas y la provisión de demás servicios; y por otra parte, salud, previsión y educación deben adquirirse a precio de mercado. Aquí el sistema educativo funciona como mecanismo de selección para los más capacitados.

La asistencia social más que la política social se realiza por medio de organismos de voluntariado civil pues en este modelo al Estado no le compete la acción reparadora de las desigualdades.

Surge de la concepción de bienestar producto de la remuneración de un trabajo honesto y un esfuerzo personal de los individuos, por lo que aquéllos que se encuentran en situación más precaria pudieran ser asistidos por la generosidad de los demás.

La política social econocrática (que significa forma de tecnocracia basada en el razonamiento económico), tiene como eje la razón instrumental medios/fines según la cual el óptimo se obtiene utilizando la menor cantidad de recursos para el logro de la menor cantidad de objetivos, lo que significa optimizar la diferencia neta entre costos y beneficios.

²⁶ Bustelo, Ernesto. cit. por Morales Ortiz, Daniel. "Capítulo 2" en *La política social en la lucha contra la pobreza en el Estado Mexicano 1988 - 1994*. Tesis de Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, UNAM, México. 1996.

Este modelo parte de la premisa de que el desarrollo económico traería el desarrollo social. La riqueza nacional generada mediante la tesis del "goteo" contribuiría a que el bienestar llegara a los pobres poco a poco, lo que les ayudaría a superar su pobreza.

Aquí la política social se concibe como un esfuerzo por mantener el ingreso real en un nivel razonable vía la inserción en el mercado de trabajo. Los servicios sociales deben ser privados y pagados por los sectores de ingresos altos, en tanto las prestaciones estatales deben ser gratuitas pero enfocadas a los grupos e individuos más pobres.

La política social solidaria se fundamenta en los principios de solidaridad e igualdad social en la satisfacción de las necesidades humanas como motores para la construcción de las políticas sociales. Su lógica son los principios de reciprocidad y simetría social, que contradice a la lógica de la competencia. De tal forma que la satisfacción de necesidades es el punto de partida para el desarrollo y sustento para la planificación de políticas sociales.

El modelo se construye a partir del diagnóstico de satisfacción de necesidades básicas en la población. Se establece un criterio normativo de las necesidades y montos mínimos de satisfacción en base a los cuales se diferencia a la población; entonces, la política social consistirá en la proposición de un plan de acción orientada al logro de niveles de satisfacción razonables para quienes no lo poseen. Los servicios sociales serán provistos sobre bases universales al margen del mercado y siguiendo el principio de necesidades básicas.

Dicha política es responsabilidad del Estado en cuyo seno debe planificarse íntegramente el desarrollo. Lo que significa que los procesos de crecimiento económico y desarrollo social marchan al parejo y competen en un conjunto los órdenes político, económico y social.

Se favorecen los procesos de descentralización, asignándose responsabilidades a los beneficiarios quienes pasan a ser objetos de la política a sujetos de su desarrollo.

Así, la política social debe tener como objetivo el constante mejoramiento del bienestar social, que permita la elevación del nivel de vida, para que haga posible la justicia social y que permita a la población el desarrollo de sus capacidades humanas. En la medida posible debe orientarse más hacia la erradicación de la pobreza, que pretender solo su alivio. Dicha política es la que se ha aplicado a los países de América Latina a partir de la presente década (y en algunos desde los ochenta), principalmente en los países de México y Chile cuyas características y resultados serán el objeto de nuestro análisis.

En este contexto, a pesar, de que el objetivo de la política social solidaria no es únicamente la erradicación de la pobreza, pues se liga también a la integración nacional, a la creación de una identidad nacional, así como a la formación de personal capacitado para la transformación productiva, durante los últimos años, esta ha sido una de sus prioridades.

De acuerdo al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo 1997, existen algunos criterios generales de política social para la superación de la pobreza, los cuales se asientan en las siguientes premisas y corolarios:

La primera, sostiene que todos los individuos, tienen derecho a una vida digna, por el solo hecho de existir, es decir, el derecho a satisfacer sus necesidades básicas o, a no ser pobres. Por lo tanto, la población que es beneficiada por "x" programa social no está recibiendo un favor, pues es algo a lo que tiene derecho.

Así, se da la necesidad de articular plenamente la política económica y social, dando como resultado una política socioeconómica integrada por sus objetivos afines y su manejo coherente de instrumentos.

Además, es necesario aumentar la importancia y participación política de los sectores sociales, con el fin de superar la subordinación a las políticas económicas. Sin embargo, el reto principal radica en hacer confluir los cuatro subsistemas hacia los mismos objetivos de superación de la pobreza y política social.

De esta forma, se puede decir que los criterios que deben guiar una política social son, entre otros el papel del Estado como coordinador de los cuatro subsistemas; una verdadera política de Estado que rebase la temporalidad de los gobiernos; la participación del subsistema solidario conjuntamente con el público, así como la complementariedad del no lucrativo y el privado dentro de la política social; concertación y corresponsabilidad de todos los subsistemas; control social; la descentralización del sector público para lograr sustituir el modelo normativo, jerárquico e inflexible actual, por uno flexible, orientado por resultados.

Existen también algunos criterios adicionales que menciona el autor, por las que deberían guiarse las políticas sociales, como son: la política social debe orientarse principalmente a la búsqueda de mayor equidad social y de género, la política debe ser eficaz y eficiente (focalización), por último, la política debe ser suficiente, sin quedarse a medias pues provocaría desaliento y desperdicio de recursos.

Es indispensable mencionar que estas premisas, corolarios y criterios deben verse como un todo integral, pues de otra forma sería inútil aplicarlos por separado.

De esta forma, la superación de la pobreza se apoya en cinco tipos de políticas que se consideran componentes básicos de la estrategia social: a) la recuperación de la capacidad del crecimiento y la transformación productiva de la economía; b) el apoyo a la economía popular; c) una política de satisfacción de necesidades básicas específicas; d) una política orientada a fortalecer las capacidades de los pobres, reforzando su papel protagónico en la superación de la pobreza; y e) la reforma y modernización del Estado para desarrollar un estilo gerencial, participativo, flexible y adaptativo (PNUD, 1990).²⁷

²⁷ ONU: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe sobre Desarrollo Humano 1990*. Ediciones Mundi - Prensa, Madrid, 1991, p. 53.

También se propone la descentralización como un cambio concreto que garantice nuevas relaciones entre la sociedad civil y el Estado.

La participación social, es otro de los ejes de la nueva política social, pues por una parte se hace tomando cada vez más en cuenta la intervención social por la necesidad de que los beneficiarios hagan aportaciones mayores al financiamiento de los programas y por otro, por el convencimiento de que son los ciudadanos los que tienen que decidir cuales proyectos se lleven a cabo, en qué plazos, cuales prioridades, entre otras cosas, lo cual se realiza en gran medida a partir de los programas de focalización de la pobreza.

Dichos programas surgen como modelo de las nuevas políticas sociales, las cuales buscan dirigirse específicamente a los más pobres y que se corresponsabilicen a éstos en el combate a la pobreza. Se trata de comprometerlos de tal modo que estos pongan a disposición su trabajo para permitir el funcionamiento de los programas sociales, para construcción de viviendas, el levantamiento de nuevas carreteras, en programas educativos y de salud.

Estos nuevos programas se establecen por acuerdos directos sin mediaciones entre gobernantes y los pobres, además se caracterizan por un nuevo contenido populista, porque procuran negociar, cooptar a los pobres para el combate a la pobreza y garantizar la gobernabilidad.

Se comenzaron a aplicar en varios países de América Latina, entre ellos México y Chile. Surgen para compensar los costos del ajuste que la nueva estrategia neoliberal propició, y detener el empobrecimiento, deterioro social, desempleo y pérdida de ingresos. Estos fueron ideados por agencias internacionales representantes de la estrategia neoliberal, al adoptarlas como paliativo ante el deterioro social que ésta desató.²⁸

Dentro de ésta, los recursos deben concentrarse en los grupos más pobres y dejar fuera a los otros, sin embargo, ni por razones de eficiencia productiva o de justicia social se debe dar la espalda a los sectores medios, quienes en los países objeto de ajustes severos durante la crisis, fueron los perdedores netos.

Integración de la política económica y la política social para la erradicación de la pobreza.

Asegurar prioridad a la recuperación del proceso social implica mejorar el diseño de la política económica. Es claro que las acciones en los dos campos (económico y social) constituyen una unidad. La política económica produce efectos en las condiciones sociales. Esta debe propiciar un balance sostenible entre el crecimiento económico, los equilibrios internos y el frente externo.²⁹

²⁸ Véase. Lerner, Berta. "Capítulo IV" en *América Latina: Lo debates en política social desigualdad y pobreza*, Colección "Las Ciencias Sociales", Porrúa, México, 1986, 189 p.

²⁹ Véase González Tiburcio, Enrique. *Reforma del Estado y Política Social. Aspectos Teóricos y Prácticos*, Instituto Nacional de Administración Pública A.C., México, 1991, p. 112

El objetivo de la política económica debe ser aumentar la participación en el ingreso de los más necesitados. Aunque el crecimiento económico no parece reducir los graves niveles de pobreza y marginación, éste aunado a la estabilidad macroeconómica, facilitan política y socialmente la aplicación de acciones para erradicar la pobreza.

Así, la desigualdad y la pobreza extrema deben entenderse como manifestaciones globales de una forma de organización económica, fruto de un sistema de relaciones económicas y políticas cuya reducción requiere de su acción en conjunto.

De esta forma, la equidad no puede ser meta exclusiva de la política social, sino que debe ser un objetivo central de la política de desarrollo. Además, la política económica debe mantener la estabilidad macroeconómica e impulsar la recuperación del crecimiento, y globalizar la política de ingresos de tal forma que permita una acción integral en materia distributiva.

Queda claro que difícilmente habrá progreso significativo en la reducción de la pobreza, si no se da una articulación entre la política económica y la política social de los países.

Todos los países comparten el deseo de mantener una esfera macroeconómica estable (escasa inflación, bajo déficit del presupuesto nacional y de la balanza de pagos) y procurar una estructura económica que mantenga su competitividad en la economía mundial.

La mayoría de estos han estado enfrentando la necesidad de ajustarse, con cambios en las pautas de gasto público, inversiones y producto, para lograr esos objetivos en una atmósfera mundial cambiante.

En los 80's muchos países en desarrollo (entre ellos México y Chile) hicieron frente a los desequilibrios económicos. Un puñado de estos logro reducir ajustes, con equilibrio macroeconómico, y pasaron a ser más competitivos en los mercados mundiales a la vez que lograban crecimiento y reducción de la pobreza, entre ellos Chile. Pero muchos más no lograron recuperarse y crecer durante un periodo prolongado y todavía están tratando de restablecer el crecimiento económico constante.

Las políticas de estabilización pueden contribuir a la contracción de las actividades económicas y obstaculizar el crecimiento, y con frecuencia lo hacen.

La liberalización de los mercados debe ampliar las oportunidades de los empresarios, pero el mecanismo de mercado no brinda por sí mismo la infraestructura y el igual acceso a los mercados de manera que muchos, especialmente los más pobres, aprovechen las oportunidades que las nuevas políticas deberían abrir.³⁰

³⁰ ONU: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe sobre Desarrollo Humano 1997*. Op.cit. p. 56.

Se necesitan nuevas formas de ajustes para promover tanto el crecimiento como la reducción de la pobreza. El reajuste por medio de reasignación y crecimiento, en lugar de por contracción es una opción que convendría tomar en cuenta. Esto significa concentrarse en mantener la inversión en recursos humanos, físicos y naturales, pero reasignarlos a actividades que respondan a las oportunidades del mercado.

Por otra parte, el crecimiento económico puede ser un medio poderoso para erradicar la pobreza, este puede aumentar la productividad y los ingresos de los pobres, ampliar oportunidades y opciones de diversas maneras. A pesar de ello, en la actualidad en muchos países el crecimiento no ha logrado reducir la pobreza, ya sea porque ha sido demasiado lento o se ha estancado, o porque su calidad y estructura han sido insuficientemente favorables a los pobres (el caso de Chile).

Existen controversias acerca de la importancia del crecimiento en la reducción de esta, pues los optimistas del crecimiento económico señalan que la pobreza por lo general se reduce más en países con mayor crecimiento y que la mayoría de los pobres progresan más en periodos de crecimiento rápido; por otra parte, los pesimistas señalan los prejuicios que el mismo provoca en los pobres, incluido el cambio de pautas de empleo, cambios de precios, entre otros.

De hecho los dos tienen razón pues el crecimiento económico contribuye efectivamente en la reducción de la pobreza, pero sigue habiendo perdedores con los ajustes que requiere el crecimiento. Pero además, el crecimiento económico solo supone alrededor de la mitad de la reducción de la pobreza, pues la otra mitad depende de una política sólida encaminada a controlar dicho crecimiento a favor de los pobres.

Sin embargo, es indispensable contar con crecimiento económico, pues sin este, no solo no es posible reducir nunca la pobreza de ingreso, sino que incluso el adelanto en

otras áreas de reducción de pobreza que pudieran llevarse a cabo como el alfabetismo, no pueden sostenerse sin crecimiento económico. Por lo tanto no tener crecimiento económico es casi perjudicial para los pobres.

De esta forma, queda claro que el crecimiento debe orientarse en beneficio de los pobres, lo cual tiene varios elementos claves, entre ellos: a) restauración del pleno empleo como prioridad de la política económica de los países, b) reducción de la desigualdad y moderación de sus extremos, y c) aceleración del crecimiento en los países pobres (lo cual si es de tipo apropiado y se distribuye de manera equitativa, duplicaría el ingreso en una generación o incluso antes y en las circunstancias adecuadas se reduciría la pobreza de ingreso a la mitad en un decenio).

Asimismo, es importante implementar medidas en beneficio de los pobres rurales con el fin de aumentar la productividad agrícola y sus ingresos, entre las cuales se incluyen: a) creación de una atmósfera propicia para la agricultura en pequeña escala, las microempresas y el sector no estructurado, b) fomento del progreso tecnológico, c) inversión de la declinación ambiental en las regiones marginales y d) reducción del crecimiento demográfico.

Además, otro de los aspectos importantes para el crecimiento es la educación y la atención a la salud básica, por lo que es indispensable lograr educación y salud para todos: Así, el rápido aumento de la capacidad humana y el crecimiento económico puede enfocarse rápidamente.

Cuando los recursos generados por el crecimiento económico se destinan en gran medida al desarrollo humano, y cuando la pauta de crecimiento económico genera la demanda de mayores aptitudes de la gente, se obtiene un espiral virtuoso de crecimiento y desarrollo humano; de reducción de la pobreza de ingreso y de la pobreza humana.

Adicionalmente, el gasto social debe beneficiar, en forma proporcional, a los sectores más necesitados, lo cual depende de los diferentes pesos que se le dan a las distintas áreas del gasto social (salud, educación, alimentación y vivienda), y a la composición y las preferencias que se les proporcionan a cada parte de los programas sociales.

En los últimos decenios el estancamiento y la declinación económica en los países de América Latina han constituido un obstáculo grave para la reducción de la pobreza.

En un estudio reciente se estimó que a fin de lograr una reducción del 20% de la proporción de gente que vive con menos de 1 dólar diario se requiere un aumento de alrededor del 10% del ingreso medio. Esto implica que se necesitaría un crecimiento del PIB per cápita del 35 anual para reducir la incidencia de la pobreza de ingreso a la mitad en un decenio, lo cual es muy superior a la tasa de crecimiento que se está alcanzando en países con pobreza de masa según el Informe de Desarrollo Humano 1999.

Después del decenio "perdido" de 1980, se consideró que 1990 sería un decenio de recuperación. Pero esta ha sido lenta y solo ha alcanzado a unos pocos países.

Queda claro que aunque el crecimiento económico es esencial para la reducción de la pobreza, no basta. El crecimiento económico contribuye en mayor medida a la reducción de la pobreza cuando aumentan el empleo, la productividad y los salarios de los más pobres, y cuando se destinan los recursos públicos a ampliar el desarrollo humano.

De esta forma podemos concluir, que la adopción de una política social adecuada y articulada con la política económica exige el reconocimiento mutuo, de su carácter multisectorial, de los múltiples agentes que las implementan y de la dinámica intertemporal de sus resultados. Es decir, la aplicación de un enfoque integrado.

Así, la reducción de la pobreza no es solo responsabilidad de las políticas sociales y del Estado, sino que requiere acciones de los diversos agentes económicos, políticos, y sociales. Asimismo, el crecimiento económico, no elimina la necesidad de políticas complementarias sobre educación y salud.

1.5 La política social en el contexto de la reforma del estado.

La política social en el neoliberalismo.

Para Cristina Laurell, las políticas sociales son “ el conjunto de medidas e instituciones que tienen por objeto el bienestar y los servicios sociales”. El análisis de dichas políticas nos remite al ámbito estatal pues las mismas se articulan en éste y constituyen la sustancia del Estado de bienestar, el cual a partir de la reforma del Estado se ha dejado a un lado para dar paso al Estado neoliberal .³¹

La reforma del Estado tiene como punto de partida y referente principal ,la profunda crisis del propio Estado, en la medida en que este se convierte en una variable importante del sistema durante la posguerra, pero también con el tiempo se convierte en una “restricción”.

Es así, como el debate principal giro en las modalidades que el nuevo Estado debía asumir en el tránsito de un Estado extendido, protagonista directo e influyente de la producción y el bienestar social hacia un Estado mínimo, solo regulador eficiente que formule políticas públicas inductivas .³² Así, el neoliberalismo, surge como un discurso que proporciona la explicación de la crisis y la solución para salir de ella.

El discurso del neoliberalismo parte del postulado de que el mercado es el mejor mecanismo de asignación de recursos económicos y de la satisfacción de necesidades de los individuos. De ahí, surge que todos los procesos que obstaculizan, controlan o suprimen el libre juego de las fuerzas del mercado tendrán efectos negativos tanto sobre la economía como sobre el bienestar y la libertad de los individuos. Dichos procesos son el intervencionismo estatal, expresado en la política económica keynesiana y en las instituciones de bienestar.

Dicha ideología propone eliminar la intervención del Estado en la economía, como en sus funciones relacionadas con el bienestar social.

En el terreno específico del bienestar social el neoliberalismo sostiene que éste pertenece al ámbito de lo privado y que sus fuentes naturales son la familia, la comunidad y los servicios privados, por lo que el Estado solo debe intervenir a fin de garantizar un mínimo para aliviar la pobreza y producir los servicios que los privados no pueden o quieren producir y los que son de apropiación colectiva.

³¹ Laurell, Asa Cristina. “Avanzar al pasado: La política social del neoliberalismo” en *Estado y Políticas Sociales en el Neoliberalismo*, coord. Laurell, Asa Cristina, Ed. Friedrich Ebert Stiftung, México, 1992, pp.125-146.

³² Véase Ayala Espino, José. “La Reforma política y económica del Estado: modelos y estrategias. Elementos para un marco conceptual” en *México: Reforma y Estado*, coord.. López Díaz, Pedro, UNAM, México, 1996, pp.45-56.

Además, proponen una política de beneficencia pública o asistencialista con un grado importante de discrecionalidad gubernamental en la decisión respecto a qué programas instrumentar y a quién incluir para evitar que se generen “derechos”, por lo que, para acceder a los beneficios de los programas públicos se debe comprobar la condición de indigencia.

Las estrategias concretas para reducir la acción estatal en el terreno del bienestar social, planteadas por los gobiernos neoliberales, son la privatización del financiamiento y producción de servicios; el recorte del gasto social con la eliminación de programas y reducción de beneficios; la focalización del gasto; y la descentralización al nivel local. En este contexto es crucial, por una parte, la destrucción de las instituciones del bienestar social y por otra, la destrucción de instituciones públicas.

En la práctica, el desmantelamiento de las instituciones sociales básicas no ha sido posible por las relaciones de fuerza política, ni legítimo debido a su popularidad, a pesar de ello, se han dado cambios en las políticas sociales, pues los principales recortes se han hecho en los programas contra la pobreza y para grupos desamparados. Todo lo cual se agrava además, debido a los efectos de la política económica sobre el empleo, los salarios y la distribución del ingreso que han provocado un incremento en la pobreza relativa y absoluta y en la exclusión social.

Para los países de América Latina, la adopción de dicho modelo ha seguido una trayectoria y ritmo muy diferente en cada uno de los países, que, aunque parezca similar (como es el caso de Chile y México) siempre presentan diferencias. En estos países la retracción del Estado para ceder espacios al capital privado en el ámbito económico y de bienestar social está en marcha.

De esta forma, en su intento de crear un ámbito “a priori” para la inversión y reconstituir la tasa de ganancia, el neoliberalismo promueve una acelerada redistribución regresiva de la riqueza con sus políticas, las cuales provocan un proceso masivo de empobrecimiento y una creciente polarización de la sociedad entre ricos y pobres.

Debe quedar claro que, la privatización solo interesa en la medida en que la administración de fondos y producción de servicios puedan convertirse en actividades económicas rentables, por lo que en América Latina, solo debe esperarse un proceso selectivo de privatización de los beneficios sociales impulsado por políticas sociales encaminadas a crear un mercado disponible garantizado.

Por otra parte, la estrategia de enfocar el gasto social en programas selectivos dirigidos a los pobres rebasa en América Latina el objetivo de incrementar el dominio del mercado mediante el retiro de los fondos públicos para el financiamiento de beneficios sociales universales, pues, nadie puede objetar que se canalicen recursos a los más necesitados, pero cuando, la política implica remercantilizar los beneficios sociales, capitalizar al sector privado, deteriorar y desfinanciar las instituciones públicas tiene un significado distinto.

A pesar de que el proceso global de empobrecimiento que han provocado las medidas económicas neoliberales combinado con su ataque a los derechos sociales han llevado a estallidos sociales y resistencia política organizada, los países latinoamericanos siguen

implementando dichas medidas. Algunos incluso, han llegado a negar que sus medidas tengan inspiración neoliberal (como el caso del "liberalismo social" de Carlos Salinas de Gortari en México).

Así, los programas contra la pobreza en América Latina tienen una agenda oculta, el de asegurar una clientela política en sustitución del apoyo popular basado en un pacto social amplio, imposible de establecer en el marco de las políticas neoliberales.

Por otra parte, la descentralización neoliberal, no tiene por objeto democratizar la acción pública sino principalmente permitir la introducción de mecanismos gerenciales incentivar los procesos de privatización dejando al nivel local la decisión respecto a cómo financiar, administrar y reproducir los servicios.

De esta forma, la política social neoliberal puede verse como una forma de asegurar el paso a una economía de mercado, donde los programas sociales son algo necesario para no dejar claro el aumento de población que vive en condiciones de pobreza , y por otra parte, la mayor polarización e inequitativa distribución de la riqueza, a la que han dado lugar las medidas neoliberales.

Conclusión.

El término de pobreza puede definirse de varias formas, dependiendo del enfoque ó método con el que se mire, como observamos en el presente capítulo. Sin embargo la línea de la pobreza (LP) es el método más utilizado en países en vías de desarrollo y en particular en los países de América Latina, definiendo como pobre a aquél individuo cuyo ingreso es menor al establecido por la línea de la pobreza.

Es importante no perder de vista que la pobreza no solo se presenta en países en desarrollo sino también en países industrializados, solo que con sus propias características.

Es así, como dentro de los países en desarrollo podemos notar que América Latina, en particular Centroamérica forma parte de las zonas con mayor pobreza en el mundo. A su vez, Chile y México (países objeto de nuestro análisis) cuentan con un porcentaje muy elevado de su población en condiciones de pobreza y pobreza extrema.

Como se menciona anteriormente, el combate contra la pobreza necesita de una política integral, es decir, una política económica y social encaminadas las dos a lograr un mismo objetivo, la disminución sino la erradicación de la pobreza y la inequidad, además de la igualdad de la distribución del ingreso; cada una con sus estrategias particulares (como es el crecimiento económico, el pleno empleo, la capacitación de la población en general, aumento salarial, mejoras en servicios de salud, entre otras cosas). Queda caro que la política económica enfocada al crecimiento es la base para llevar a cabo el combate a la pobreza, pero no es suficiente.

A pesar de todo lo anterior, es claro que las políticas económicas neoliberales implementadas en la actualidad y desde la década pasada en varios países de América

Latina y el mundo (como son México y Chile), se han encaminado a lograr imponer al mercado como el mecanismo de asignación de recursos económicos y de la satisfacción de necesidades de los individuos dejando de lado la intervención del Estado en las funciones del bienestar social con lo cual se incrementa cada vez más la inequitativa distribución del ingreso y la pobreza.

De esta forma, los programas de combate a la pobreza en América Latina tienen un objetivo oculto, asegurar una clientela política en sustitución del apoyo popular, basado en un pacto social amplio (como lo fue el Programa Nacional de Solidaridad en México), el cual es imposible de establecer en la realidad en el marco de dichas políticas económicas.

CAPITULO 2.

*No puede haber una sociedad floreciente
y feliz cuando la mayor parte de sus
miembros son pobres y desdichados.
Adam Smith.*

POBREZA Y POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO.

2.1 Política económica y distribución del ingreso en México.

Como lo planteamos anteriormente, por lo general, el nivel de vida se ha asociado con la efectividad de las políticas económicas y sociales del Estado, consideradas indispensables para la disminución de la desigualdad y la pobreza.

Es por esto, que en nuestro país también se discute acerca de la solución de este problema; por un lado, está el sector de académicos y miembros de la sociedad civil, los cuales consideran que el actual deterioro social es una consecuencia de la fragilidad del nuevo modelo de crecimiento económico; piensan también, que las políticas neoliberales han conducido al abandono de la centralidad del mercado interno para el desarrollo económico y social, y han generado miseria, desigualdad social, problemas de empleo y nuevas formas de clientelismo político.

Por otra parte, los funcionarios del sector oficial, siguiendo al Banco Mundial afirman que la situación social es un producto del viejo esquema de intervencionismo estatal y afirman que los mejores mecanismos para hacer frente a la crisis social son la profundización de las políticas encaminadas a promover el mercado y la apertura comercial, así como la aplicación de políticas sociales focalizadas en la pobreza extrema, asimismo, la distribución del ingreso se liga también al tema como un enfoque cuantitativo de la misma pobreza, su concentración en un porcentaje muy bajo de la población es la realidad que vive no solo nuestro país sino muchos otros.

Dentro de varios estudios, una persona es estadísticamente pobre si su ingreso es inferior al valor de una canasta básica, la cual debe cubrir sus necesidades esenciales.¹

Sin embargo, en nuestro país, el salario mínimo promedio equivale a poco menos del valor de dicha canasta, es decir más del 45%, es por eso que 65 de los 165 millones de pobres en América Latina son mexicanos, de los cuales 40 viven en extrema pobreza.²

¹ Ver apartado 1.2. *Medición de la pobreza en América Latina*. Las canasta básicas varían en cada país.

Asimismo, la distribución del ingreso, no permite buenas noticias, pues " entre 1984 y 1994 aumentó la porción del ingreso total captado por el 20% de la población con mayores ingresos de 49.2 a 54.5%, mientras que el porcentaje de la población en pobreza extrema pasó de 10.3 a 10.8"³, sin embargo estas cifras no son extrañas, pues si nos atenemos a las cifras existentes sobre la distribución del ingreso en México, entre 1963 y 1998, es evidente que en México nunca se ha dado una verdadera reducción de la desigualdad social, pues como nos dice Barba Solano, " en 1963, 20% de las familias de mayores ingresos obtenían ingresos 15.9 veces superiores a las que recibían 20% de las familias de ingresos más bajos, en 1968 el ingreso del 20% superior era 17 veces mayor; en 1977, 15.6; en 1984, 10.3; en 1989, 11.4; en 1992, 12.6 y en 1994, 12.4"⁴.

Debido a lo anterior es importante revisar como ha sido la política económica implementada por nuestro país; así como la distribución del ingreso, pues desde esta perspectiva podemos asegurar que una de las causas de la pobreza en México ha sido la inequitativa distribución del ingreso que se ha dado desde hace varias décadas, la cual se ha venido a acentuar con el actual modelo económico neoliberal impuesto desde inicios de los años 90's.

Para Barba Solano⁵, la política económica implementada por nuestro país (desde 1970) puede dividirse en tres fases: la primera fase, la del Estado Intervencionista (1970-1982); la segunda fase, la del ajuste neoliberal (1982-1989); y la tercera fase, la fase de la reestructuración neoliberal (1989-1998).

La Fase del Estado Intervencionista.

Como nos menciona el autor, entre los años de 1970 y 1982 se vivió la fase final del modelo de industrialización vía sustitución de importaciones; dicho modelo se caracterizaba por un gran proteccionismo y subsidios estatales a la planta productiva nacional y al consumo social, a partir del manejo de crecientes déficits gubernamentales, de una participación directa del Estado en la esfera productiva a través de decenas de empresas y de la apertura restringida a inversiones extranjeras directas.⁶

²Boltvinik, Julio y Enrique Hernández Laos. *Pobreza y distribución del ingreso en México*, Siglo XXI, México, 1999, 354 p.

³ De la Torre, Rodolfo. " Cambio estructural, Distribución del ingreso y Política social" en el *Mercado de Valores*, México, Octubre de 1998, p. 41

⁴ Barba Solana, Carlos. "Distribución del ingreso, Crecimiento económico y Democracia en México: alternativas de política social" en *El Debate Nacional*, Tomo V, La Política Social, Diana, México, 1997, p. 70.

⁵ Barba Solano, Carlos. *Ibidem*, p. 70.

⁶ Para mostrar cuan significativo fue el crecimiento del producto nacional y de la intervención estatal, diremos que entre 1970 y 1981 el PIB creció a un promedio anual de 6.7% mientras el gasto federal como porcentaje del PIB pasó de 21.9 entre 1959 y 1976, a 44.15 en 1977-1982.

Asimismo, durante esa fase las políticas económica y social marchaban de manera armónica. El manejo del gasto público, el gasto social, el empleo, los salarios y el consumo social funcionaban articuladamente para lograr un crecimiento económico y hacer frente a la pobreza y la desigualdad social.

El gasto social estuvo relacionado con una política activa en materia de crecimiento del empleo y de mantenimiento de los niveles de vida a través del salario. De acuerdo al autor y según datos del INEGI, entre 1970-1982, se crearon 8, 620, 000 nuevas ocupaciones remuneradas, es decir, 718, 000 cada año, y se llegó a una tasa de ocupación promedio de 50.16%. Para 1976 el salario mínimo alcanzó su nivel histórico más alto y aumento constantemente su poder adquisitivo, pues mientras entre 1963 y 1976 el número promedio de salarios mínimos necesarios para adquirir la canasta normativa de satisfactores esenciales (CNSE), era de 2.12, para 1977 ese número bajó a 1.63. Por lo que el porcentaje de los hogares cuyo nivel de ingreso les permitía adquirir la canasta era 50% aproximadamente.

De esta forma, si se toman en cuenta, los coeficientes de Gini ⁷ se puede hablar de una tendencia moderada a la desconcentración del ingreso en nuestro país durante 1963-1977, pues el coeficiente bajó de 0.541 en 1963, a 0.498 en 1968 y a 0.462 en 1977; esto a costa de una reducción del 16% en los ingresos de las familias situadas en el 10% más rico del país. La desconcentración del ingreso se expresó en el hecho de que el número promedio de familias situadas en los deciles I y II, necesarias para obtener el ingreso de una familia del decil X, bajara de 27 en 1968 a 23.5 en 1977. (Ver cuadro 2.1.)

Por otra parte, contra lo que podría suponerse entre el año 1977 y 1984, años marcados por una severa crisis económica, la tendencia a la desconcentración moderada del ingreso se mantuvo, si nos atenemos a los coeficientes de Gini, que pasaron de 0.462 en 1977 a 0.461 en 1984 la cual se debió a un incremento en la participación relativa de los deciles I al III, a costa de reducciones de 2.4, un 5.1 y 7.6 los ingresos de las familias situadas en los deciles VIII, IX y X, respectivamente. En este periodo el número promedio de familias situadas en los deciles I y II necesarias para obtener el ingreso de una familia del decil X bajó de 23.5 en 1977 a 15 en 1984.. (Ver cuadro 2.2.)

De acuerdo con el trabajo realizado por Fernando Cortés y Rosa María Rubalcava, esto se debió en buena medida a que durante esta fase se dio un empobrecimiento generalizado, que fue compensado en el caso de los deciles bajos y medios, echando mano de todas los medios a su alcance: ya incursionando en actividades por cuenta propia, ya rentando sus posesiones o recurriendo al autoconsumo o a múltiples formas de solidaridad social. ⁸

⁷Ver apartado 1.2, *Medición de la pobreza en América Latina*

⁸ Ver Cortés, Fernando y Rosa María Rubalcava, *Autoexplotación forzada y equidad por empobrecimiento: La distribución del ingreso familiar en México (1977 - 1984)*, El Colegio de México, México, 1991, 186 p.

CUADRO 2.1

Número aproximado de familias necesarias para obtener el ingreso de una familia del decil X en México. (1963 - 1994)

DECIL	1963	1968	1977	1984	1989	1992	1994
I	23	35	32	19	24	24	24
II	21	18	15	11	14	14	14
III	12	14	11	8	10	10	10
IV	12	10	8	6	8	8	8
V	8	8	6	5	6	7	7
VI	7	7	5	4	5	5	5
VII	5	5	4	3	4	4	4
VIII	3	4	3	3	3	3	3
IX	3	3	2	2	2	2	2
X	1	1	1	1	1	1	1
PROM I-IV	17.5	19.5	16.5	11	14	14	14

Fuente: Carlos, Barba Solano. "Distribución del ingreso, Crecimiento Económico y Democracia en México: alternativas de política social" en *El Debate Nacional*, Tomo V, La Política Social, 1996, p. 90.

CUADRO 2.2

Ingreso corriente por deciles, en términos del número promedio de salarios mínimos recibidos mensualmente por familia, y estableciendo la línea de la pobreza en función de la Canasta Nacional de Satisfactores Esenciales (CNSE). México 1994.

DECIL	1963	1968	1977	1984	1989	1992	1994
I	0.57	0.38	0.24	0.50	0.72	0.98	1.06
II	0.66	0.70	0.49	0.90	1.26	1.71	1.84
III	1.15	0.96	0.69	1.22	1.68	2.31	2.49
IV	1.15	1.34	0.93	1.54	2.13	2.93	3.08
V	1.75	1.60	1.25	1.85	2.66	3.58	3.78
VI	2.05	2.04	1.56	2.28	3.27	4.44	4.70
VII	2.65	2.62	2.00	2.81	4.04	5.57	5.81
VIII	4.30	3.60	2.62	3.52	5.14	7.10	7.55
IX	5.55	5.1	3.68	4.85	7.03	10.00	10.72
X	14.05	13.28	7.41	9.49	17.06	23.81	25.60
No de salario mínim para CNSE	3.41	2.41	1.63	2.51	3.8	4.9	5.32

Fuente: Carlos, Barba Solano. "Distribución del ingreso, Crecimiento Económico y Democracia en México: alternativas de política social" en *El Debate Nacional*, Tomo V, La Política Social, 1996, p. 92.

El Ajuste Neoliberal.

Hacia 1982, la posibilidad de mantener estos indicadores sociales se terminó. Una vez concluido el boom petrolero, el modelo de crecimiento se agotó debido a que se cortaron de manera definitiva los medios establecidos para subsidiar y proteger un proceso de industrialización endógena.

En medio de una severa crisis económica⁹, el Estado mexicano inició una serie de reformas encaminadas a abrir la economía al comercio y la inversión internacionales y a disminuir radicalmente su papel en la economía, a través de la privatización de la mayoría de las empresas paraestatales, el recorte de subsidios y la desregulación económica.

En clara oposición al patrón previo, se inició una tendencia a la desarticulación de los objetivos de la política económica y social; pasando la regulación del empleo al mercado, separando el manejo de los salarios de la política social y desvinculando los niveles de consumo social de objetivos como el crecimiento del empleo y la redistribución del ingreso. Por ello, en ese periodo solo se crearon 1060 000 nuevas ocupaciones remuneradas, es decir, casi 176 000 cada año, que implicaban 541 400 menos que las que se generaban anualmente durante la última fase del intervencionismo estatal. Esto llevó a una baja de la tasa de ocupación promedio de 50.16 a 49.1%.¹⁰

También el salario descendió, hasta representar en 1988, 40% del salario en 1976, lo que se tradujo en una importante pérdida de los niveles de consumo social, pues el número promedio de salarios mínimos requeridos para adquirir la CNSE subió de 1.76 entre 1977 y 1982 a 2.53 entre 1983 y 1988.¹¹

De esta forma, entre 1984 y 1989, años que se distinguieron por las políticas de ajuste económico, la tendencia a la desconcentración del ingreso se revirtió drásticamente. Así, lo muestran los coeficientes de Gini, que pasaron de 0.461 en 1984 a 0.469 en 1989.

En este caso, la reconcentración del ingreso fue producto de una disminución generalizada en la participación relativa en el ingreso de los deciles I al X, que en promedio vieron reducirse sus ingresos en 8.3% mientras que los hogares situados en el decil X aumentaron su participación en 15.9%. (Ver cuadro 2.3)

La reconcentración llevó a que el número promedio de familias situadas en los deciles I y II, necesarias para obtener el ingreso de una familia del decil X subiera de 15 en 1984 a 19 en 1989. (Ver Cuadro 2.4)

⁹ Entre 1982 y 1988 el PIB se redujo anualmente un promedio de 0.2%, mientras, durante esos años, el gasto federal como porcentaje promedio del PIB disminuyó en 2.77 puntos porcentuales, bajando a un 41.38.

¹⁰ Cálculo presentado de Barba Solano, Carlos, *Op.cit.* p. 67, calculado a partir del INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales

¹¹ Datos de Barba Solano, Carlos. *Op.cit.*, p. 68.

CUADRO 2.3

Porcentaje de cambio en el ingreso de cada decil en México. (1963-1994).

Deciles de ingreso total	1963-1968	1968-1977	1977-1984	1984-1989	1989-1992	1992-1994
I	-28.0	-9.0	54.5	-5.8	0	0
II	12.0	4.1	34.8	-9.7	-3.6	3.7
III	-11.0	8.5	27.3	-11.9	0	0
IV	24.0	6.3	17.8	-11.3	0	-2.1
V	-1.0	18.3	6.7	-7.8	-3.4	0
VI	6	16.1	5.3	-7.6	-2.7	0
VII	5	16	1	-7.2	-1.1	-2.2
VIII	-11.0	9.7	-2.4	-6.6	0	-0.8
IX	-2.0	9.6	-5.1	-6.6	2.6	0.6
X	1	-16.0	-7.6	15.9	0.5	0.5

Fuente: Carlos, Barba Solano. "Distribución del ingreso, Crecimiento Económico y Democracia en México: alternativas de política social" en *El Debate Nacional*, Tomo V, La Política Social, 1996, p. 90.

47

CUADRO 2.4

Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales. Costo monetario ó autoproducción para un hogar de 4.9 miembros, 1963 a 1988 (Miles de pesos anuales corrientes).

Necesidades	1963 1	1968 1	1977 2	1981 1	1984 3	1988 1
Alimentación	7.4	8.5	250.	57.0	246.1	4258.4
Vivienda	6.6	7.6	17.6	41.3	155.5	2114.6
Salud e Higiene	1.3	1.4	3.3	7.5	35.6	657.0
Educación	0.2	0.2	0.7	1.7	7.3	128.8
Subtotal (CSM)	15.5	17.7	46.6	107.5	444.5	7158.8
Cultura y Recreación	3.4	3.9	11.4	27.6	122.3	2163.1
Transporte y Com.	1.1	1.3	3.9	7.3	41.8	782.7
Vestido y calzado	2.7	3.1	9.0	25.5	121.4	2130.7
Presentación pers.	0.5	0.5	1.9	4.2	19.9	366.9
Total (CNSE)	23.2	26.5	72.8	172.2	749.8	12602
CSM/CNSE (%)	68.8	68.8	64.1	62.4	59.3	58.8

1. Promedio anual.
2. Promedio del primer semestre de 1977.
3. Promedio del primer trimestre de 1984.

Fuente: Enrique, Hernández Laos. *Crecimiento Económico y Pobreza en México. Una agenda para la investigación*, UNAM, México, 1992, p. 105.

La Reestructuración Neoliberal.

A pesar de todo lo anterior, los cambios más radicales sufridos por la economía se dieron durante el sexenio del presidente Salinas; a lo largo de 1989-94 en materia social continuó el proceso de deterioro, a pesar de que la nueva estrategia económica pareciera tener éxito pues el PIB volvió a crecer, moderadamente, a una tasa promedio de 2.98¹².

El gasto social como porcentaje del PIB alcanzó el mayor promedio de los periodos analizados: 8.1, es decir, 2.5% más que entre 1983 y 1988 y 0.5% más que entre 1971 y 1982, y el gasto social se convirtió en el componente principal del gasto programable, llegando a un promedio de 42.3%, es decir, 24% más que entre 1977 y 1982 y 29.2% más que entre 1982 y 1987¹³.

Pero la mejoría de estos indicadores se dio en un contexto en el que se modificaron los objetivos de la intervención estatal. Para empezar, la política económica dejó de vincular crecimiento económico y promoción activa del empleo, con lo que continuó la tendencia a la reducción de la tasa de ocupación promedio¹⁴.

De igual forma, los salarios mínimos reales siguieron su trayectoria descendente hasta representar en 1994, 35% de los de 1976, lo que visto en términos de consumo social significó que entre 1989-1994 hicieran falta aproximadamente 4.5 salarios mínimos para adquirir la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE), 1.96 más que entre 1983-1988 y 2.73 más que entre 1977-1982.

El ingreso por su parte, siguió concentrándose, como lo demuestran los coeficientes de Gini, que pasaron de 0.469 en 1989 a 0.475 y 0.477 en 1992 y 1994, respectivamente.

En este nivel de análisis es evidente que la reconcentración del ingreso que caracterizó al periodo anterior no fue algo coyuntural, sino el inicio de un nuevo patrón en la distribución del ingreso en México.

Dicha reconcentración parece ser consecuencia de un estancamiento o caída moderada en el ingreso que perciben los hogares situados en los deciles I al VIII; mientras los hogares situados en los deciles IX y X aumentaron, respectivamente, sus ingresos en 2.6 y 0.5% entre 1989 y 1992, y en 0.6 y 0.5 entre 1992 y 1994. CUADRO 2.3.

El estancamiento relativo en la percepción del ingreso se mantuvo también en el número promedio de familias situadas en los deciles I y II, necesarias para obtener el ingreso de una

¹² Banco de México. *Informes anuales 1993 - 1994*, México, 1996, 356 p.

¹³ Datos de Barba Solano, Carlos. *Op.cit.* p. 68.

¹⁴ Entre 1989-1994 se crearon únicamente 1,200,000 ocupaciones remuneradas, es decir, 200,000 cada año, apenas 24,000 más anualmente que en el periodo de la crisis 1982-1988 y 518,000 menos por año que las del periodo 1970-1982. La tasa de ocupación promedio descendió de 49.1 entre 1983-1988 al 44.83 entre 1970-1982 y 4.27 menos que en 1983-1988.

familia del decil X, que siguió siendo 19 durante 1992 y 1994 como ocurrió en 1989. Es así, como hasta 1998 se manifiesta una inequitativa distribución del ingreso. CUADRO 2.1.

Por su parte, el salario ha sufrido un deterioro del 76.4% de 1976 a 1996, y se calculó que a finales de 1998 este sería del 82%¹⁵

Como nos damos cuenta la inequitativa distribución del ingreso y su concentración en un solo sector de la población ha estado presente en nuestro país desde hace ya varias décadas; sin embargo, esta se ha acentuado con el modelo neoliberal, lo cual nos lleva a pensar que dicho modelo genera oportunidades a quienes tienen un alto nivel de ingresos, afectando a quienes no lo tienen y aumentando la concentración de esta y a su vez la pobreza en nuestro país.

2.2 Evolución de la pobreza en México.

Existen muy diversos análisis que a lo largo de varios años han tratado de medir la evolución de la pobreza en México, sin embargo, nos basaremos en el análisis de Enrique Hernández Laos¹⁶ por parecernos más realista y por la importancia que éste ha tenido desde su publicación.

Así, de acuerdo con las estimaciones de Hernández Laos, al inicio de la década de los sesenta, alrededor de 30 millones de personas podían considerarse en condiciones de pobreza absoluta en nuestro país (basándose en que sus niveles de ingreso o de consumo no alcanzaban a adquirir en ese año los bienes y servicios especificados por la CNSE.

Esta cifra se incrementó en los siguientes años alcanzando alrededor de 32 millones de personas en 1968 y entre 36 y 37 millones en 1977. Según este análisis, sólo durante el auge petrolero se redujo la incidencia absoluta de la pobreza en México, en alrededor de 2 y 4 millones de personas, para alcanzar en 1981 entre 32 y 34 millones, dependiendo de si se mide por consumo o por ingreso de los hogares.

Sin embargo, la crisis de los 80's revirtió de manera dramática estas tendencias del auge petrolero. Así, sólo entre 1981 y 1984, el número de personas en condiciones de pobreza absoluta se incrementó entre 10 y 13 millones y en 4 millones más en los siguientes años, para alcanzar en 1988 un total de entre 48 y 50 millones de mexicanos en condiciones de pobreza absoluta.

El empobrecimiento de la población durante los ochenta se aprecia más claramente, según Hernández Laos, si se considera que entre 1981 y 1988 el número de pobres se incrementó entre 14 y 17 millones de personas, frente a un incremento de la población nacional de poco más de 11 millones en ese mismo periodo, lo cual significa que el crecimiento de la pobreza fue entre 25 y 50% más elevado que el crecimiento natural de la población en esos años.

¹⁵ Ver Gómez., Arturo "Acumuló un rezago de 82% el poder de compra en 22 años: CTM", en *El Financiero*, México, 24 de agosto de 1998, p.18.

¹⁶ Hernández Laos, Enrique. "Capítulo 3" en *Crecimiento económico y pobreza en México. Una agenda para la investigación*, UNAM, México, 1992.

La población en condiciones de pobreza extrema, por otra parte, se redujo, en términos absolutos, durante los 60 y 70, al pasar de 24 y 27 millones de personas en 1963 a 15 y 19 millones en 1981, dependiendo de si la medición se hace con el consumo o ingreso.

A partir de 1981, sin embargo, la población con carencias extremas también se incrementó en términos absolutos conforme se profundizaba la crisis de los 80. El incremento de acuerdo con las estimaciones, fue de entre 2.5 y 4.6 millones de personas, el cual representó entre el 22 y el 41% del aumento natural de la población registrada en el país entre 1981 y 1988. Así, para 1988 Hernández Laos, estimó entre 18 y 23 millones de mexicanos en condiciones de pobreza extrema (**Ver cuadro 2.4**)

En contraposición con esto, el INEGI y la CEPAL en su tan sonado Informe Metodológico titulado "Magnitud y Evolución de la pobreza en México"¹⁷, estimó que para 1989 existían 14.9 millones de mexicanos en condición de pobreza extrema, casi las tres cuartas partes de lo estimado por Hernández Laos; lo cual vendría a ser invalidado por Boltvinik (1994) en su estudio de la pobreza, donde estimó 63.3 millones de pobres para 1990, con su método integrado de calidad y cantidad de vida (MMICCAC).¹⁸

De esta forma, han existido diversos estudios para medir la pobreza en los últimos años, y aunque el citado estudio del INEGI/CEPAL informó 13.6 millones de personas en pobreza extrema para 1992 los hallazgos de Boltvinik contrastan significativamente con esta, la diferencia de la incidencia de la pobreza es casi el doble. Esta no es posible explicarla por la diferencia de los métodos utilizados; líneas de pobreza por parte de INEGI y CEPAL y el MMICCAV por parte de Boltvinik. No es posible que entre 1989 y 1992 la pobreza extrema y la moderada hayan disminuido en conjunto 40.63%. Si la clase trabajadora perdió entre 1989 y 1992 un equivalente anual promedio de 17.7% del PIB a precios de 1980 y la profundización de la apertura económica hizo desaparecer miles de empresas medianas y pequeñas creando desempleo, es falso que la pobreza haya disminuido. (**Ver Cuadro 2.5**)

Otros estudios más recientes estimaron un 20% de la población en pobreza extrema¹⁹ es decir, 40 millones de mexicanos aproximadamente para 1995.. El Panorama Social 1997, para los años de 1994 informó el 36% de la población bajo la línea de pobreza y 12 bajo la de indigencia. Sin embargo, lo más probable es que estas cifras estén subestimando la pobreza en México, pues debemos recordar como ya comentamos que solo para 1989, Hernández Laos ya estimaba entre 18 y 23 millones de pobres extremos, sin tomar en cuenta los efectos negativos

¹⁷ INEGI / CEPAL. *Magnitud y Evolución de la pobreza en México 1984 - 1992. Informe Metodológico*, INEGI / CEPAL, México, 1993, 286 p.

¹⁸ Soria, Víctor M. "Una alternativa integral para la lucha contra la pobreza en México" en *El Debate Nacional*, Tomo V, La Política Social, Diana, México, 1997, p. 328.

¹⁹ Casasbuena, Constantino y C. Heredia. *Diagnosis of poverty and inequality*, San Diego, 1997, 11 p.

CUADRO 2.5

Incidencia de la pobreza y de la pobreza extrema por el método de líneas de pobreza, con base en el ingreso disponible y el consumo de los hogares (1963-1988) (Miles de personas).

Concepto	1963		1968		1977		1981		1984		1988	
	Total	(%)										
Pobres extremos												
Con base en ingresos	26735.9	69.5	25639.6	56.7	21519.3	34.0	18640.5	26.1	22821.2	29.9	23283.5	28.2
Con base en consumo	24353.1	63.3	24289.1	53.7	19187.1	30.2	15473.0	21.7	18137.1	23.8	17931.2	21.7
Pobres no extremos												
Con base en ingresos	3099.5	8.1	7188.1	15.9	15221.5	24.0	15975.6	22.4	21738.2	28.6	25497.8	30.8
Con base en consumo	5692.4	14.8	8025.0	17.7	18366.9	29.0	17083.6	24.0	27525.2	36.1	31852.7	38.5
Total de pobres												
Con base en ingresos	29835.4	77.5	32827.7	72.6	36740.8	58.0	34616.0	48.5	44559.4	58.5	48786.3	59.0
Con base en consumo	30045.5	78.1	32314.1	71.5	37504.0	59.1	32556.6	45.7	45662.3	59.9	49783.9	60.2
Población no pobre												
Con base en ingresos	8638.1	22.5	12383.9	27.4	26581.4	42.0	36689.0	51.5	31647.0	41.5	33928.7	41.0
Con base en consumo	8428.0	21.9	12897.5	28.5	25818.2	40.8	38748.4	54.3	30544.1	40.1	32926.1	39.8
Población total	38473.5	100	45211.6	100	63322.2	100	71305.0	100	76206.4	100	82710.0	100

Fuente: Enrique, Hernández Laos. *Crecimiento Económico y Pobreza en México. Una agenda para la investigación*, UNAM, México, 1992, pp. 108 - 109.

que seguirá trayendo el modelo neoliberal en los 90's, y la crisis de 1994 que implicó una devaluación de sobre 150% .

Con respecto a la incidencia relativa de la pobreza, el crecimiento del número de personas en condiciones de pobreza durante los 60 y 70 fue menor que el registrado por la población nacional, lo que redujo según Hernández Laos notablemente la incidencia relativa de la pobreza en esos años, al pasar alrededor de 78% en 1963 a entre 46 y 49% en 1981. A consecuencia de la crisis, sin embargo durante los 80's se incrementó el porcentaje de población pobre para alcanzar en 1988 alrededor del 60% de la población nacional, proporción ligeramente menor que la registrada 11 años antes al inicio del auge petrolero.

La reducción más significativa se registró en la incidencia relativa de la pobreza extrema, durante los 60 y 70, al pasar de las dos terceras partes de la población nacional en 1963 a entre una cuarta parte y una quinta parte en 1981, proporción que se incrementó ligeramente en los años de los 80's para volver a disminuir ligeramente entre 1984 y 1988.

En resumen, durante los 60 y los 70, décadas de crecimiento económico sostenido, el país redujo de manera sistemática la proporción de la población en condiciones de pobreza y pobreza extrema; esta última se redujo también en términos absolutos.

Con la crisis de los 80's se revirtieron estas tendencias para aumentar, tanto en términos absolutos como relativos, la población en condiciones de pobreza y pobreza extrema. Para 1988, entre 48 y 50 millones de mexicanos (60% de la población nacional) vivían en condiciones de pobreza, de los cuales entre 22 y 28% de la población total del país (entre 18 y 23 millones) vivían en condiciones de pobreza extrema.

Al llegar la década de los 90's, los efectos de la economía neoliberal trajeron consigo el aumento de pobres y pobres extremos, lo cual se acentuó con la crisis de 1994.

En cuanto a los hogares, Hernández Laos, los ubica de acuerdo al grado de satisfacción de sus necesidades esenciales. Así, en general, la tendencia seguida por los hogares pobres y en pobreza extrema es similar a la discutida en relación a la población en tales condiciones.

Sin embargo, el proceso gradual de transformación de los hogares pobres, que de estar la mayoría en condiciones de pobreza extrema al inicio de la década de los 70's, en las siguientes décadas se incrementó la participación de hogares en condiciones de pobreza no extrema, para alcanzar en 1988 una proporción similar entre los hogares en condiciones de pobreza extrema y aquéllos de pobreza no extrema.

Pese a lo anterior, entre los años 60's y 80's, entre 4 y 5 millones y medio de hogares mexicanos han permanecido, de manera sistemática, en condiciones de pobreza extrema en el país, los cuales representaban en 1989 alrededor de una tercera parte de los hogares nacionales.

El número de hogares en estratos medios (aquéllos cuyos ingresos cubren entre 1 y 2 veces el costo de la CNSE) se acrecentó de manera sostenida, tanto en términos absolutos como relativos durante los 60 y 70's, para superar los 4 millones de hogares en 1981, llegando a representar el 30.8% del total de hogares. Entre ese año y 1984 se redujo en términos absolutos el

número de hogares en estratos medios a consecuencia de la crisis, que al empobrecer a la fracción de los mismos, pasó a formar parte los hogares en pobreza no extrema.

Entre 1984 y 1988 aumentó el número de hogares en estratos medios, aunque a una tasa notablemente menor que la registrada en décadas previas. Para 1988 alrededor de una cuarta parte de los hogares nacionales se ubican en los estratos medios del país.

Los hogares ricos (cuyos ingresos exceden en más de 2 veces el costo de la CNSE) que no excedían de 350 mil al inicio de los 70's, creció a una tasa superior al 10.8% anual en promedio) en las siguientes décadas, para acercarse a los 2.2 millones de hogares en 1981 (una sexta parte del número de hogares total del país).

Durante la primera mitad de los 80's se redujo el número de hogares ricos en términos absolutos, para aumentar ligeramente en la mitad y llegar a representar en 1988, un poco más de una décima parte de los hogares nacionales.

En resumen, durante los 60 y 70's los beneficios del crecimiento económico, si bien no se distribuyeron de manera igualitaria entre toda la población, parecen haber alcanzado a capas crecientes de la misma, siempre que una fracción cada vez mayor de los hogares pobres dejó la condición de pobreza extrema para ser considerados pobres no extremos; una proporción creciente de hogares pobres fue integrándose en los estratos medios de hogares, y otra proporción también creciente incrementó sus ingresos para pasar a hogares ricos.

Estas tendencias de los beneficiarios del crecimiento se revirtieron durante los 80's. Una parte creciente de los hogares en estratos medios paso a formar parte de los hogares en condiciones de pobreza no extrema, y muy probablemente una parte de los hogares ricos se ubicó en el estrato de hogares medios.

Durante 1989 y 1994, para Carlos Barba Solano, los hogares situados entre los deciles I al VII, es decir, pobres y medios presentaron una caída del ingreso, por lo que puede pensarse que los hogares medios pasaron al estrato de hogares pobres y los pobres a pobres extremos, donde el número de hogares ricos disminuyó ²⁰. Esto puede verse claramente, pues si tomamos en cuenta la información del INEGI/CEPAL en el Informe ya citado, se estimó que " la población en hogares intermedios aumento en números absolutos, entre 1984 y 1992, al pasar de 19.4 millones de personas a 23.6 millones" ²¹, lo cual si bien quiere hacerse ver como una mejoría de hogares pobres a intermedios, puede verse también como el paso de hogares con nivel superior al intermedio a intermedio, y no necesariamente viceversa como ellos lo presuponen.

Además, en este mismo Informe, se estimó que la población en hogares con nivel de bienestar superior al intermedio paso de 41.0 millones en 1984, a 41.3 millones en 1989 y 47.1 millones en 1992, lo cual podría haberse debido a la disminución de hogares ricos y no

²⁰ Barba Solano, Carlos. *Op. cit.* p. 73.

²¹ INEGI / CEPAL. *Op.cit.* p. 70.

precisamente al paso de hogares de nivel intermedio al de superior al intermedio, pues como nos dice Barba Solana, la concentración del ingreso se dio en esa época (1989-94) en los deciles IX y X, y en los demás disminuyó el ingreso con las respectivas consecuencias.

Por último, con respecto a la pobreza en el medio rural y urbano, según Hernández Laos, la población en condiciones de pobreza se incrementó, en términos absolutos en los dos medios, entre 1963 y 1977. A partir de ese año, la población pobre en el medio rural permaneció constante en términos absolutos, en tanto que la del medio urbano creció notablemente a consecuencia de la crisis. (Ver Cuadro 2.6)

En términos relativos, durante los años 60 y 70's, alrededor de la mitad de la población pobre se encontraba ubicada en el sector rural y la otra mitad en el urbano, para la primera mitad de la década de los 80's, la importancia de la pobreza urbana se incrementó en términos relativos para representar el 60% del total de la población del país.

Así, para finales de los años 80's, en términos absolutos, buena parte del problema de la pobreza se ubicaba en las áreas urbanas del país; entre otras cosas debido a la gran emigración de cuatro décadas del campo a la ciudad y a los efectos de la crisis de los 80's, que repercutió más en las zonas urbanas que en las rurales.

No obstante lo anterior, la incidencia de la pobreza para esos años continuaba siendo notablemente mayor en las áreas rurales que en las urbanas. En efecto, en los últimos 40 años, más del 80% de la población rural se ha mantenido, de manera sistemática en condiciones de pobreza absoluta, en cuanto que la intensidad de la pobreza urbana disminuyó paulatinamente en el largo plazo, al pasar de 73% en 1963, al 62.1% en 1968 y al 45.6% en 1977, para acrecentarse durante la primera mitad de los 80's y alcanzar el 49.6% en 1984.

La incidencia de la pobreza extrema es también mayor en el medio rural que en el urbano, y esa incidencia creció más en ese sector que en el urbano a consecuencia de la crisis. Las estimaciones sugieren que la población en condiciones de pobreza extrema en el medio rural, que representaba el 72.8% de la población rural del país en 1963, se redujo al 47.9% en 1977, para aumentar al 52.3% en 1984. En el ámbito urbano, por el contrario, la proporción de la población en condiciones de pobreza extrema se redujo durante la crisis, al pasar del 66.5% en 1963 al 39.3% en 1968, al 26.1% en 1977 y al 20.1% en 1984.

Hernández Laos concluyó, que la incidencia de la pobreza en México no sólo era mayor en 1989, en las áreas rurales que en las urbanas, sino que en aquellas las condiciones de pobreza aguda eran más agudas, toda vez que una proporción mayor de la población rural vive en condiciones de pobreza extrema, y estas carencias aumentaron notablemente durante los primeros años de la crisis durante la década pasada.

No obstante, para 1989, en términos absolutos, el problema de la pobreza tenía una dimensión preferentemente urbana, ya que el 60% de la población pobre radicaba en esas zonas.

Durante la primera mitad de los 80's, casi la totalidad del aumento absoluto de la población pobre se concentró en las áreas urbanas, poniéndose así de manifiesto las repercusiones preferentemente urbanas de la crisis. En las áreas rurales, la crisis se manifestó en

CUADRO 2.6

Incidencia de la pobreza en el ámbito rural y en el urbano, 1963 – 1996. (Miles de hogares y personas).

Concepto	1963	1963	1968	1968	1977	1977	1984	1984	1989	1996
Pobres extremos	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje	Porcentaje	Porcentaje
Rurales										
Hogares	2781.3	37.9	2648.5	32.5			2884.3	19.4	23	25
Población	13175.9	34.2	14624.8	32.3	10955.5	17.3	12103.3	15.9		
Urbanos										
Hogares	2349.4	32.1	2119.8	26.0			2283.9	15.4	9	10
Población	13560.0	35.2	11014.7	24.4	10563.8	16.7	10717.9	14.1		
Pobres										
Rurales										
Hogares	2998.6	40.9	2651.4	32.5			3949.0	26.6	49	53
Población	14936.8	38.8	15429.0	34.1	18290.0	28.9	18085.9	23.7		
Urbanos										
Hogares	2916.4	39.8	3398.6	41.7			5258.7	35.4	34	38
Población	14871.8	38.7	17398.7	38.5	18450.8	29.1	26473.5	34.7		
Población total										
Rural										
Hogares	3243.0	44.2	3059.0	37.5			4974.4	33.5		
Población	18090.6	47.0	17195.6	38.0	22859.3	36.1	22870.7	30.0		
Urbana										
Hogares	4086.6	55.8	5092.0	62.5			9876.7	66.5		
Población	20382.6	53.0	28016.0	62.0	40462.9	63.9	53337.3	70.0		
Total										
Hogares	7329.6	100	8151.0	100	11115.3	100	14851.1	100		
Población	38473.5	100	45211.6	100	63322.2	100	76208.0	100		

Fuente: Enrique, Hernández Laos. *Crecimiento Económico y Pobreza en México. Una agenda para la Investigación*, UNAM, México, 1992, pp. 118 - 119; CEPAL. *Panorama Social de América Latina 1998*, PNUD, Bogotá, 1999, p. 48.

un incremento notable, en términos absolutos y relativos, de la población en condiciones de pobreza extrema.

Por su parte, en contraposición y probablemente en una cuantificación muy sesgada de la pobreza, para 1984 el INEGI/CEPAL estimaron menos de la mitad de la proporción de la población que vivía en condiciones de pobreza extrema tanto en el medio rural como en el medio urbano, estimando que para 1984 solo el 9.6% de la población urbana del país vivía en condiciones de pobreza extrema (contra 20.1% que estimó Hernández Laos) y solo el 25.4% de la población del área rural (contra 52.3% de Hernández Laos).

Así, podemos pensar que los 6.5 millones de personas en situación de pobreza extrema registradas para 1989 en zonas urbanas, y posteriormente la reducción de estas a 4.8 millones de personas para 1992 puede considerarse como menos de la mitad de la que realmente existía.

Asimismo, los 8.4 millones de personas registradas como pobreza extrema en zonas rurales para 1989, y posteriormente 8.8 millones registradas para 1992 podrían haber sido realmente menos de la mitad.

Para cerrar esta sección es importante hacer mención de la difícil que es encontrar información reciente (de los últimos dos o tres años) acerca de la cuantificación de la pobreza en México, por lo que finalizaremos aceptando la medición que hasta 1990 hace Boltvinik de 63 millones de pobres en México según el Índice de cantidad y calidad de vida, lo cual parece más creíble que la medición del Informe del INEGI / CEPAL.

Sin embargo, según datos proporcionados por un "Diagnostico de pobreza e inequidad" de una Organización de Desarrollo no Gubernamental Mexicana, según el número oficial para 1995, se calculó que cerca del 20% de la población nacional vivían en pobreza extrema.

Por otra parte Alicia Salgado u otros autores estimaron que para septiembre de 1996. 40 millones de mexicanos vivían en pobreza extrema.

A su vez, según Luis Lozano Arredondo, Director del Centro de Análisis Multidisciplinario de la Facultad de Economía de la UNAM, observa que aún cuando hay un deliberado sesgo en dichas cifras, el INEGI reconoce que el número de mexicanos indigentes (personas que no tienen ni para comer) pasó de 20 a 26 millones entre finales de 1994 y el primer semestre de 1999, lo que representa un aumento de 30% .

A dicha población que sobrevive con ingresos de entre 12 y 17 esos diarios se agregan 40 millones, en pobreza extrema. Es decir, que perciben ingresos de entre menos de un salario mínimo y de 1.5 minipercepciones, apenas suficiente para adquirir 11 de los 40 artículos que integran la canasta básica.

El investigador destaca asimismo que 21 millones de la población subsiste con el equivalente a dos salarios mínimos que les imposibilita la total satisfacción de sus necesidades elementales. El espectro de la pobreza cubre 86% de la población total del país, según análisis del más reciente informe de la CEPAL.

2.3 Política social en México. Antecedentes.

Aunque pueda parecer contradictorio, la política social como parte de las políticas públicas aparecen como un fenómeno moderno. La política social ha evolucionado junto con los problemas que han enfrentado gobierno y sociedad; puede decirse que las cuestiones sociales aparecen en la agenda gubernamental de varios países a partir de los últimos años del siglo pasado (con el Estado de Bienestar), pero es hasta hace algunas décadas que se han incorporado como un capítulo claro y distinto de dichas agendas, de esta forma, han planteado la política social como el instrumento creado con el fin de mejorar los niveles de vida de la población en general, esto por que la población no tardaría en convertirse en asuntos políticos que se traducirían en demandas sociales.

Como veremos a continuación la política social en México, se ha encontrado en constante evolución, la lógica de las políticas sociales devino de la creación de instituciones de política social que no identificaron en principio a las capacidades básicas como objetivo principal de la acción pública y en un sistema político sustentado en una estructura de grupos sociales organizados, los cuales se beneficiaron de esta. Ello se tradujo en la reproducción del paternalismo y el clientelismo que ha caracterizado a la relación gobierno - sociedad. (Ver Cuadro 2.7.)

En lo particular podríamos dividir en términos de política social a México en tres periodos: el de los gobiernos de la revolución y el nacimiento de la política social (1917 – 1934); el de los gobiernos postrevolucionarios y la consolidación de la política social (1934- 1982) y el último de la política social de los gobiernos neoliberales (1982 a la fecha), éste último caracterizado por la focalización , restricción del gasto, descentralización, privatización, entre otras.

Los gobiernos de la revolución y el nacimiento de la política social. (1917 – 1934)

En México, la política social ha sido de muy diversas maneras producto de los principios constitucionales que inspiraron el proyecto nacional de los gobiernos posrevolucionarios ; así como de la conformación particular que adoptó el sistema político en relación a los grupos sociales (organizándolos para lograr una base social de consenso) .

El concepto de las políticas sociales partía de una racionalidad más política que social o económica, basada en criterios cuantitativos más que en la formación de capacidades básicas.

“La idea de política social se remonta a la base ideológica y jurídica de la Constitución de 1917 y se concretó en la práctica a través de la experiencia del país en su intento por reconstruirse material y socialmente y por crear un sistema gubernamental financiero y administrativo”²² . Así, las políticas sociales de los gobiernos posrevolucionarios han sido respuesta a problemas que se iban gestando.

²² Trejo, Guillermo y Claudia Jones (coords). “La política social y el desarrollo en México” en *Contra la pobreza. Por una estrategia de política social*, Ed. Cal y Arena, México, 1993, p. 157.

CUADRO 2.7. POLITICA SOCIAL EN MEXICO. ANTECEDENTES.

GODIFRNO	CARACTERÍSTICAS	OBJETIVOS	GASTO SOCIAL	AVANCES	CONCEPCIÓN DE POLITICA SOCIAL
Lázaro Cárdenas	Plan Sexenal Edo. conductor de actividad económica (Edo. paternalista)	Explorar recursos naturales, Desarrollar energía humana, Mejores salarios, Creación de fuentes de trabajo. Sin objetivo de crecimiento económico y distribución del ingreso. Producir más servicios en áreas de salud y educación.	Gasto social pasó a representar más del 18%. Asignó 12 y 13% del gasto público total a educación. Gasto en salud llegó al 6.4% del gasto del gobierno (20% lo gastado en administraciones pasadas).	Creó la Secretaría de Asistencia Pública, el Depto. De Higiene Social y Medicina y el Servicio Social.	No hay concepción de política social. Solo provee la bases institucionales mínimas.
Manuel Avila Camacho	Plan Sexenal	Aceleró la industrialización. La importancia de l proyecto económico tuvo su contrapunto en proyectos sociales. Apoyo en educación más al medio urbano que al rural.	Disminuyeron los gastos en salud	Funda el IMSS y se crea la Secretaría de Salubridad y Asistencia.	No se desarrolla un concepto de política dirigida a las capacidades básicas, solo se inicia la obra de las instituciones sociales.
Miguel Alemán	No hay metas de crecimiento para la economía ni objetivos cualitativos para la distribución del ingreso.	A apoyar industrialización. Desarrollo económico conllevaría a desarrollo social	Gasto en desarrollo social descendió fue del 11.6%		No existió ninguna innovación en materia de política social
Adolfo Ruiz Cortínez	Programa Nacional de Inversiones (crecimiento económico, estabilización de precios, mejorar el nivel de vida de los pobres)	Por primera vez hubo meta cuantitativa de desarrollo y el crecimiento del ingreso fue objetivo de la política económica. No hubo metas cuantitativas de distribución del ingreso.	Registro una pequeña redistribución del ingreso a favor de los más pobres. Gasto en desarrollo social se mantuvo en nivel de su antecesor llegó al 15.2%.		No hubo un concepto de política social dirigido a los que menos tenían.
López Mateos	Plan Acción Inmediata	Apoyo a la industria, comercio y energía. Apoyo al empleo y disminuyó la pobreza. Apoyo al sector burocrático en salud	Alteró la estructura del gasto favoreciendo el gasto social.	Se puso en marcha el Plan de Once Años (educación, cobertura Total en primaria). Se creó el ISSSTE y la CONASUPO.	Inició una nueva dimensión de política social, se impulsaron políticas sociales para grupos de mayor peso político.
Gustavo Díaz Ordaz	Desarrollo estabilizador. Crecimiento conducida a justicia social. Programa de Desarrollo Económico y Social (apoyar industrias, mejorar distribución del ingreso, y servicios de educación, salud, vivienda y base social)		La inversión en desarrollo social llegó al 25.5%. El porcentaje destinado a gasto social pasó a representar más del 20% del gasto total. La educación siguió cobrando relevancia. Énfasis en primaria, salud y asistencia.	No mejoró la distribución del ingreso. Creó el Instituto Mexicano de Protección a la Infancia.	Apoyo a grupos sociales como base política y no a los más pobres.
Luis Echeverría	Desarrollo Compartido. Incrementar empleo, redistribución del ingreso y mejorar la calidad de vida de la pob	Fue mayor el objetivo de incrementar la presencia del gobierno en la economía.	El gasto social fluctuó entre el 21 y el 25% del gasto total. También se enfatizó el gasto económico. El gasto en educación se mantuvo igual pero. El gasto en salud aumento.	Se creó la Ley del Seguro Social, el INFONAVIT y el FONACOT.	Se dieron avances en la identificación y diferencia de problemas de marginación.
López Portillo	Acelerado crecimiento económico. Plan Nacional de Desarrollo Industrial (reorientación de sistema económico). Gran presencia del gobierno en la economía		Acabar el Plan Global de Desarrollo. La economía privó sobre lo social.		La política social no privilegió la formación de capacidades básicas.
Miguel de la Madrid	Mantener niveles de empleo y funcionamiento de la planta productiva nacional. Estado como conductor del proceso de ajuste y corrección de las políticas gubernamentales (descentralización). Plan Nacional de Desarrollo.		Se buscó racionalizar recursos y mejorar la política social. Repliegue del gasto pública y por lo tanto del gasto social.		Avances en la concepción de política social. Rezagos de la materia con respecto a población (inflación y caída del ingreso).

Elaboración propia basado en Trejo, Guillermo y Claudio, Jones (coords). "La política social y el desarrollo en México" en *Contra la pobreza. Por una estrategia de política social*, Ed. Cal y Arena, México, 1993; Morales Ortiz, Daniel. *La política social en lucha contra la pobreza en el Estado mexicano 1988 - 94*, Tesis de Licenciatura en Ciencias Políticas y Admón. Pública, UNAM, México, 1996; y Farfán, Guillermo. *Políticas de estabilización y reformas a la política social en México* en *El Debate Nacional*, Tomo V, 1996.

Así, del propósito y la idea que los gobiernos de la Revolución fueron construyendo sobre un nuevo sistema económico y político se desprendió implícita o explícitamente la política social. Lo que empezó como "derecho social" en la Constitución prefiguró los planes que se transformaron en políticas, programas, instituciones y agencias dedicadas a la política social.

En síntesis, el origen de las políticas sociales se remonta en el contenido social de la Constitución, sin embargo, dichas políticas se definieron y concretaron a partir de objetivos y discursos de las obras gubernamentales, no había mecanismos públicos y administrativos concretos para convertir los principios en políticas públicas, así que tendrían que incorporarse a los proyectos de los gobiernos, diseñando e instrumentándolos para construir instituciones y programas que en el futuro tuvieran un efecto importante sobre los resultados de política. Así nacen las políticas sociales en nuestro país.

Los gobiernos postrevolucionarios y la consolidación de la política social.

Después de la Revolución Mexicana los gobiernos se veían en el dilema de construir un sistema económico o satisfacer las necesidades básicas de la sociedad; así existió siempre una relación entre modelos de desarrollo y políticas sociales, la cual estaba supeditada a la posibilidad de crecimiento y maduración como un subproducto de éste.

Cuando a finales de los 50's se dio un intenso proceso de industrialización y urbanización, el crecimiento se convirtió en la finalidad del desarrollo; y durante estos años, " la política económica fue motor de desarrollo para el sector empresarial y la política social fue fuente de legitimidad para el Estado" .²³

En los años 60's, durante los tiempos del llamado "desarrollo estabilizador " se quiso dar un nuevo énfasis a las políticas sociales, así, en los 70's el gobierno consideró que se podía crecer económicamente y simultáneamente mejorar la distribución del ingreso. El crecimiento era el medio para satisfacer las grandes necesidades de desarrollo nacional, por lo que se crearon cientos de empresas, regulaciones, que buscaban aumentar el empleo, sin embargo no se puso un gran esfuerzo en la política social, pues esto se consideró como política social.

Sin embargo más regulaciones excesivas y contraproducentes sumadas a un gasto público descontrolado y a la creación de empresas paraestatales sin el menor sentido estratégico, no solo no resolvieron el problema social, sino que lo agravaron llevando al país a una profunda crisis económica.

Finalmente, el arribo de una profunda crisis económica en 1982 ha tenido un doble efecto en los niveles de desigualdad y pobreza de la población : 1) la recurrencia de la inflación y la imposibilidad de renovar el crecimiento económico hicieron más grave la situación de la población de menores ingresos, y 2) la crisis de las finanzas públicas redujo dramáticamente el margen del gasto público, haciendo inviable estructurar una política social.

²³ Morales Ortiz, Daniel. *Op. cit.* p. 30.

Como ya comentamos, las políticas sociales en estos gobiernos tuvieron de por medio la intermediación de las organizaciones del corporativismo, y en general, de una burocracia política ligada a intereses de grupo y de partido, cuyo objetivo era satisfacer a la burocracia misma, más que el desarrollo social. Así, la racionalidad política se proponía consolidar al régimen.

La lógica paternalista que adquirieron diversas políticas sociales en México generó resultados no muy satisfactorios y en algunos casos contrarios a los objetivos de una verdadera política social: la asignación de recursos al área social alimentó crecientemente los presupuestos de los grupos de intereses (burocracias, líderes corporativos y clientelas), en lugar de desarrollar mejores instituciones y programas sociales que dotaran de capacidades básicas a ciudadanos en la peor situación.

Por otra parte, durante estos gobiernos el presupuesto fue (y continua siendo) una forma de orientar al desarrollo, pero también de nutrir y mantener la coalición gubernamental, equilibrando tanto las corrientes ideológicas del momento como los grupos políticos que constituían la base del apoyo del gobierno en turno. No debe extrañar la creciente primacía que tuvo el crecimiento económico como precondition de cualquier objetivo estratégico del desarrollo y por lo tanto del gasto social: de lograrse una tasa sostenida y lo suficientemente elevada del crecimiento del PIB se lograría cierto margen para alterar la estructura relativa del gasto, pues, de esta forma, incrementar recursos o determinada política o institución no implicaba reducir algún otro renglón del gasto. Es así como este periodo se caracteriza por:

a) El Estado asume la conducción de la actividad económica bajo la figura de un Estado paternalista.

b) Se producen "más" servicios para la población, particularmente en las áreas de salud y educación, creándose instituciones importantes para el beneficio social como son: el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), la CONASUPO para el abasto de alimentos de consumo popular, el Instituto Nacional de Protección a la Infancia (IMPI), el Fondo Nacional de Fomento y Garantía al Consumo de los Trabajadores (FONACOT), el Instituto Nacional de la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT), entre otras.

c) Sin embargo, durante este periodo aunque parece que hubo avances en la identificación y la definición de los problemas de la marginación no surge un concepto de política social dirigida a la población que padece una situación precaria en materia de necesidades básicas, ni privilegia la formación de las mismas, pero si se busca el crecimiento económico como solución a dichos problemas.

d) Durante la industrialización los gobiernos se ven obligados a sugerir un equilibrio entre el proyecto económico y los objetivos sociales debido a la importancia que retoman los grupos organizados.

e) En el terreno educativo dado el sesgo que adquirió el desarrollo a favor de la industria y las ciudades, la obra educativa comenzó a beneficiar más al medio urbano que al rural, lo cual supuso un desequilibrio en desmedro de la política social que pudo en las zonas pobres del medio rural, haber apoyado las capacidades básicas.

f) Durante los años 50's se planteó el crecimiento de ingreso como objetivos de política social, sin embargo en cuestión social no hubo objetivos en distribución del ingreso, aunque en estos años la sociedad mexicana experimento una ligera redistribución del ingreso a favor de los que menos tenían. Pues la industrialización representaba el vehículo del crecimiento por excelencia y a ello apuntaba la estrategia de desarrollo. El desarrollo económico conllevaría así al desarrollo social.

g) Durante este periodo se impulsaron políticas sociales (en gran medida urbanas y dirigidas a sectores sociales emergentes) que favorecieron a grupos que parecían ser los de mayor peso relativo en el sistema político (como las corporaciones obreras). Lo anterior no favoreció a los grupos sociales más necesitados del país e incidió en la posibilidad de igualar capacidades básicas con un mayor gasto social.

h) Lo económico supedito sobre lo social, pensando que la base del desarrollo sería el crecimiento económico.

i) Podría decirse que las prioridades sociales de la planeación gubernamental se vieron reflejados en un mayor presupuesto. Sin embargo el dispendio fiscal no resolvió el problema social del país, por el contrario, los objetivos redistributivos del ingreso a través de un mayor gasto terminaron en que la población de menores ingresos fue la más castigada por el impuesto inflacionario y por el estancamiento de la actividad económica.

j) Las posibilidades de la política social se remitieron, en efecto, a la visión de la política económica que privó y sus consecuencias, además de los programas impuestos ya durante los 70's se dieron en un contexto muy poco favorable para la instrumentación eficiente de las políticas.

A pesar de todo lo expuesto anteriormente, este periodo estuvo marcado por un aumento en los indicadores de desarrollo humano, el cual se vio truncado con las políticas neoliberales establecidas más adelante, debido a las cuales la pobreza aumentaría y los índices de desarrollo humano se estancarian y retrocederían.

Así, este periodo se distinguió por la inclusión de un conjunto de programas creados y administrados por el Estado, con la finalidad de brindar beneficios económicos y servicios que permitieran compensar en parte la pérdida en el ingreso del individuo o resarcir sus insuficientes ingresos. La política social funcionó así, hasta que ésta política que se encaminaba a la universalización de los derechos sociales, se vio truncada por la imposición del proyecto neoliberal.

Nueva forma de política social 1982 – 1999. (Restricción del gasto, focalización, descentralización, privatización, devaluación de la política social).

Para el inicio de la década de los 80's México vio llegar al poder una nueva forma de gobernar a través de las políticas neoliberales.

Estos gobiernos enfrentaron graves situaciones tanto en lo interno (donde se necesitaba recuperar el crecimiento económico como condición para cualquier estrategia de desarrollo y por la deuda externa contraída y el contexto macroeconómico inestable que se presentaba), como en lo externo (contexto recesivo en que la inflación y el desempleo no eran infrecuentes y donde la tasa de interés elevadas y los niveles inusitados de endeudamiento externo de muchos países eran temas cotidianos). Debido a esto, dichos gobiernos se ven obligados a llevar a cabo ajustes que entre otras cosas traerán consigo inequidad y pobreza.

Asimismo se genera la necesidad de reformar el Estado dándole otro carácter del que hasta ahora venía presentando al menos en cuanto a lo social. Se otorga así el papel preponderante del gobierno sobre la actividad económica , su participación en el futuro ya no sería de motor de crecimiento económico sino el de conductor de un complejo proceso de ajuste y corrección de las políticas gubernamentales.

Además, se introdujo con este, el término “descentralización” al lenguaje gubernamental como un nuevo criterio u objetivo de la tarea del gobierno, lo cual sería crucial para concebir los procesos de reforma institucional presentes y futuros en áreas fundamentales de política social (como salud y educación).

Así, lo más que permitió la reducción de los recursos fueron avances de concepción en la política social (como el de un Sistema Nacional de Salud que integre instituciones en todo el territorio nacional) durante el periodo de De la Madrid , al tiempo que los rezagos de la materia con respecto a la población fueron enormes (lacerada además por la inflación y la caída del ingreso).

Asimismo, como nos dice Guillermo Farfán ²⁴ , durante esta administración se comenzó a trasladar la participación estatal hacia los estratos marginados de pobres extremos con acciones que anticipaban un nuevo enfoque en la política social. Se incremento en la orientación de la política social hacia los grupos marginados en materia de salud o vivienda. Así se inició la focalización, que más tarde llevarían al pie de la letra los dos gobiernos siguientes: el de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y el de Ernesto Zedillo (1994-2000).

Por otra parte, la clase política tradicional fue sustituida por una nueva élite tecnocrática que fue introduciendo nuevos mecanismos clientelares y de programas emergentes.

Es así como desaparece el Estado benefactor imponiendo al mercado como el mecanismo de asignación de recursos económicos y de la satisfacción de las necesidades de los individuos, dejando de lado la intervención del Estado en las funciones del bienestar social con lo cual se incremento cada vez más la inequitativa distribución del ingreso y la pobreza.

Así, lo económico impera sobre lo social, y la política social tiene como objetivo real asegurar una clientela política basada en un pacto social amplio, como lo fue el Programa

²⁴ Farfán, Guillermo. “Políticas de estabilización y reformas a la política social en México” en *El Debate Nacional*, Op. cit. . p. 42.

Nacional de Solidaridad (PRONASOL) en México, y posteriormente el PROGRESA, el cual es imposible establecer en el marco de dichas políticas.

De esta forma la política social, como camino hacia la universalización de los derechos sociales desaparece, y sólo nace como una forma de cubrir requerimientos del exterior (para compensar a los que más perdieron durante el ajuste económico); como forma de ganar adeptos políticos y para abrir paso a las políticas económicas implementadas.

Conclusión

La política económica seguida por México desde los años 60's ha llevado a la inequitativa distribución del ingreso, que si bien en los 70's disminuyo un poco , en la década pasada aumento. Dichas políticas han traído asimismo, pobreza y pobreza extrema, la cual ha ido en aumento debido a las políticas de ajuste impuesta en los ochenta.

Por su parte, la política social ha ido evolucionando desde sus inicios, pasando de principios constitucionales a instituciones, programas, formas de gobierno, pero también han servido como una forma de ganar adeptos políticos apoyando a sectores que no son del todo los más necesitados.

Así la administración de Miguel de la Madrid fue el inicio de una etapa de política social que se caracterizaría por un menor gasto social, focalización, privatización y devaluación de la política social, pero sobre todo con una política económica que llevaría a cada vez más mexicanos a la pobreza y que continuarían tanto Carlos Salinas (1988 – 1994) como Ernesto Zedillo (1994 – 2000).

Por otra parte, es importante tomar en cuenta que la política económica seguida por nuestro país en estos tres últimos sexenios ha sido la causa de la gran inequidad de la distribución del ingreso que existe en México, por lo tanto, de la acumulación de la riqueza en manos de unos cuantos; de la desigualdad del ingreso y por lo tanto del aumento cada vez mayor del número de pobres y pobres extremos en nuestro país; pues en lugar de ser una política económica que apoye la igualdad del ingreso y la equitativa distribución de la riqueza solo hace más ricos a los que más tienen y más pobres a los que ya lo son.

CAPITULO 3.

*Reconocer la pobreza no deshonra a un hombre,
pero sí no hacer ningún esfuerzo para salir de ella.
Tucídides.*

Política Social en México en la década de los 90's.

A finales de la década de los 80's se inicia un "desplazamiento" gradual de la política social del eje del Estado Benefactor al de un Estado reestructurador de la economía, del eje del mercado interno al del mercado global, del nekeynesismo al neoliberalismo, y de preocupaciones redistributivas a obsesiones productivistas¹, en el cual al buscar reestructurar la economía, aplastan alguno de los objetivos estratégicos de las políticas económicas y sociales del Welfare State, como el pleno empleo, la expansión de derechos del ciudadano, etc.

De esta forma han surgido nuevos objetivos para la intervención estatal como resultado por un lado de la crisis de Estado, y por el otro de la globalización, lo cual ha subordinado la política social a las demandas del mercado.

Para Cristina Laurell, el Estado puede decirse, se convirtió en un promotor eficaz de la nueva economía global, y en un desarticulador del sistema de seguridad social desarrollado anteriormente.

Como se vio anteriormente desde antes de la crisis de 1982, enmarcado en un proceso de política social que se prolongó hasta 1988, la escena nacional fue dominada por un sólo objetivo: el combate a la pobreza que era generada por las políticas de ajuste, así, se desarrollaron una serie de programas focalizados en la pobreza: el Programa de Inversión para el Desarrollo Social (Pide) (1973 - 1982), la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar) (1977 - 1982), los programas de desarrollo regional entre 1982 - 1988, el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) durante el sexenio de Salinas de Gortari y el PASE (Programa de Alimentación, Salud y Educación) que después pasaría a ser el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) (1997).

Esta nueva política social se gestó, en buena medida, en instituciones internacionales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), las cuales han recomendado que las políticas de ajuste y las reformas estructurales de la economía se complementen en programas sociales dirigidos a los extremadamente pobres; programas de

¹ s/a. "De la geneología teórica a las alternativas de política social" en *El Debate Nacional*, Op. cit. p. 18.

asistencia y beneficencia pública que apelen a la participación popular , impulsar el desarrollo de la economía informal y resistir las reivindicaciones de los trabajadores urbanos organizados, calificados como privilegiados .²

En nuestro país, durante el sexenio salinista, el cambio económico generado por las reformas neoliberales se caracterizó entre otras cosas por las privatizaciones del sector público, disminución de la inflación, saneamiento de las finanzas públicas y la apertura comercial. En este contexto siguiendo las recomendaciones del BM y el FMI, se pensaba necesaria una política social activa (sobre todo después de las elecciones presidenciales de 1988) así, la estrategia a seguir fue la reorientación del gasto público, básicamente con la disminución del gasto económico y administrativo, y el aumento del gasto social. Así, se creó el PRONASOL .

El PRONASOL tuvo desde su origen dos objetivos: uno material, enfocado a aliviar la extrema pobreza ; y el otro institucional, cuyo eje era la restructuración de las relaciones entre el Estado y la sociedad, por lo que, como lo veremos más adelante, no se ejerció en su operación de acuerdo a un mapa de extrema pobreza sino con una electoral.

A pesar de todo, hacia 1994 el levantamiento armado en Chiapas, los asesinatos políticos al interior del PRI y una severa crisis económica, acabaron con el primer ciclo de reforma neoliberal y con el PRONASOL, el cual después de esto fue sometido a severas críticas.

Debido a lo anterior, Zedillo optó finalmente, por llevar a la política social a una nueva devaluación de la misma, es decir, por el abandono del PRONASOL y por una política social con menos recursos la cual se ejecutó con discreción lejos de la figura presidencial .³

Así, la principal estrategia para descentralizar esta política social ha sido la distribución del presupuesto del Desarrollo Regional, conocido como el Ramo 26, hacia los estados y municipios del país, como veremos en las siguientes páginas .

Asimismo, se han puesto en marcha programas contra la pobreza focalizadas en la población más desprotegida manteniendo las estrategias de salud y educación, a pesar de que se habla de una nueva estrategia integral para romper el círculo de la pobreza a través del PROGRESA y la construcción de infraestructura municipal y el impulso económico regional y el crecimiento del empleo.

De esta forma se puede decir que "la política social de estos años ha marchado en oposición a los principios fundacionales de las políticas de bienestar ,... como la universalidad de los derechos sociales, la ciudadanía, la solidaridad, ..." ⁴ .etc y ha introducido elementos de relación con la sociedad afines a ese nuevo modelo, como la privatización del sector público , los

² Ver Valier, Jaques. *Banque Mondiale 1995-1996: du nouveau sur les politiques sociales*, GRITD, Paris, 1996, p 16.

³ En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se redefinen la política social, estableciendo como figura central de la nueva política social a los gobiernos de los estados, los municipios y diversas organizaciones sociales, supervisadas por el gobierno.

⁴ Farfán, Guillermo. *Op.cit.* p. 36.

recortes del gasto público, entre otros, además de generar una forma excluyente de bienestar que ha marginado a millones de mexicanos.

A continuación hablaremos de la política social que llevó a cabo tanto Salinas de Gortari (1988 – 1994), como Ernesto Zedillo (1994- 2000), de una forma más profunda y detallada.

3.1.La política social de Salinas de Gortari (1988 – 1994).

Como nos dice Denise Dresser⁵, al arribo de Carlos Salinas de Gortari a la presidencia de México a finales de 1988, Salinas anunció que la reforma económica de México no se basaría en la retirada del Estado, sino en un nuevo modo de intervencionismo “socialmente determinado” por medio del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), así este fue el elemento básico de una nueva estrategia de gobierno para redefinir el papel del Estado y su relación con la sociedad. El nuevo modelo de desarrollo sería encabezado por un Estado adelgazado que promovería el crecimiento económico mediante el sector privado, pero que no abandonaría sus compromisos distributivos. Así, el objetivo del PRONASOL fue construir un consenso político que permitiera la continuación y profundización del programa de ajuste económico.

De esta forma, por medio de la redefinición de los miembros de la antigua coalición corporativa como beneficiarios del PRONASOL, el programa contribuyó a reconstruir las bases sociales a la burocracia estatal, el PRONASOL aumentó la representatividad de la élite política y reforzó sus lazos con grupos sociales autónomos. Mediante el restablecimiento del PRI como una máquina de bienestar, el PRONASOL hizo posible que este recobrara su papel como pieza central del sistema de partidos. Con el fortalecimiento del poder presidencial el PRONASOL permitió al gobierno establecer un control centralizado en el proceso político.

Con Salinas, México entró en una segunda fase del ajuste estructural, donde el objetivo no fue tanto mantener el sistema, como renovarlo.

El cambio en el modelo de desarrollo provocó devaluación, reducción del gasto público y estancamiento entre otras cosas, las cuales afectaron a la mayor parte de la población, mientras que los costos de la reforma del sector público y de la privatización recayeron principalmente en los sindicatos. Este esquema no ofreció mejorar la distribución del ingreso ni crear nuevos empleos en el corto plazo.

Así, Salinas buscó estrategias que le permitieran sobrevivir al daño social producto de la estabilización económica. Un esfuerzo fue la canalización de recursos a zonas problemáticas, con el fin de apuntar el apoyo político y desarrollar nuevas alianzas. Ese fue la génesis del PRONASOL.

⁵ Dresser, Denise. “En busca de la legitimidad perdida. Pronasol, pobreza y política en el gobierno de Salinas” en *Pobreza y política social en México*, Gabriel Martínez comp., Serie Lecturas No. 85, ITAM / FCE, México, 1997, pp 21 - 53 .

El PRONASOL permitió la sobrevivencia política del equipo tecnocrático y al mismo tiempo implicó la restructuración fundamental de las bases sociales del Estado. La táctica fundamental en este proceso de creación de nuevas coaliciones fue centrar la mayor cantidad de poder posible en las manos del ejecutivo, con el fin de canalizar los recursos hacia zonas políticamente turbulentas o a grupos descontentos.

Por medio de la promoción de un contexto general de concertación, la élite política fue capaz de infundir las reformas económicas neoliberales y las medidas de austeridad con una nueva cara, más popular e inclusiva. Lo que cambió fue el estilo de gobernar. Las actividades del PRONASOL hacían parecer que una mayor parte de la población participaba en la construcción del nuevo modelo de desarrollo.

El PRONASOL colocó al consumidor de sus beneficios (becas, créditos, drenaje y pavimento, etc) y a sus necesidades en el centro del escenario político y, obtuvo así su apoyo. Así, sus aspiraciones serían más uniformes para los diferentes grupos sociales.

Por otra parte, el PRONASOL redujo la amenaza que inspiraban extensas organizaciones sociales que escapaban al control del partido al construir la hegemonía salinista entre los sectores populares y al mismo tiempo incorporar nuevos actores tales como los movimientos urbanos populares al sistema político, al incluirlos en Solidaridad dentro de organizaciones políticas formales. Por medio de desembolsos focalizados y fondos extrapresupuestarios el PRONASOL neutralizó, sino es que cooptó, a segmentos significativos de la población urbana.

Como veremos más adelante, la importancia política del PRONASOL fue subrayada por la creciente cantidad de recursos asignados al programa.

En sus inicios el PRONASOL no estaba destinado a ser una solución general de los problemas del sector social, sino un mecanismo de corto plazo para proteger a los más necesitados; así, evolucionó hasta convertirse en fórmula para la legitimidad del régimen, y mientras más tareas políticas le fueron asignadas, más crecieron las demandas populares.

Más tarde, al finalizar el sexenio, la naturaleza ubicua de los programas de Solidaridad en México y sus nexos presupuestarios con las elecciones reveló la utilidad del programa como una herramienta de sobrevivencia política. En esto tuvo mucho que ver la nueva élite política que apareció con el sexenio de Salinas.

Por otra parte, durante la elección de 1988, el régimen se enfrentó a una crisis de legitimidad, así, la élite política buscó estrategias de sobrevivencia. Entre ellas estaba la incorporación de reformadores sociales a la burocracia.

Así, mientras los tecnócratas por medio de la estabilización económica permitieron el ascenso de los pronasolistas por la escalera política, los reformadores sociales lograron repartir los recursos y establecer los pactos políticos privilegiados que aseguraron la legitimidad del régimen y de esta manera permitieron a los tecnócratas hacer su trabajo de manera eficaz.

De esta forma, Salinas estableció lazos con figuras políticas de un pasado más populista. Así, los programas del PRONASOL fueron creados y/o ejecutados por individuos con

antecedentes profesionales de organizaciones políticas de izquierda. Esto contribuyó a la eficacia de Solidaridad y dotó al programa de capital humano necesario para llevar a cabo sus directrices.

Solidaridad construyó también un andamiaje ideológico con base en ideas desarrollistas previas, y se insertó dentro de organizaciones dedicadas a mitigar la pobreza y las revistió de un marco institucional.

Por otra parte, aunque formalmente el PRONASOL surge de la Secretaría de Programación y Presupuestp (SPP), en mayo fue incorporada a la nueva Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Esto con el fin de perpetuar las políticas de Solidaridad (más allá del mandato de Salinas), lo cual se logra como veremos en el sexenio de Zedillo., a través de dotarlo de un patrocinador institucional. El propósito fundamental era asegurar la persistencia de un paquete de políticas híbridas (políticas económicas neoliberales combinadas con políticas de bienestar neopopulista) que caracterizó ese sexenio.

Además en contra de lo que se piensa, esta élite híbrida no combatió el clientelismo. pues aún cuando el ideario neoliberal subrayó la importancia de reducir el poder económico del Estado, el caso mexicano reveló que los imperativos de la sobrevivencia política dictaron frecuentemente la necesidad de un renovado intervencionismo estatal mediante políticas compensatorias discrecionales.

Como ya se mencionó, PRONASOL tuvo como otras de sus funciones revertir las derrotas electorales del PRI en 1988. disminuyendo la desconfianza en este. identificando al PRONASOL con el presidente y a su vez con el partido. Así, la población al votar por el PRI en realidad votaba por Solidaridad y por Salinas.⁶

Los Comités de Solidaridad fueron concebidos para remplazar a las organizaciones corporativas tradicionales afiliadas al PRI – la CNC y la CTM- y ser vehículos para la incorporación política, la organización social y el control político.

Por último, Solidaridad también se convirtió en vehículo para la reafirmación del poder presidencial en México, y el éxito del programa se debió en gran medida al activismo personal de Salinas en el campo. Así, el presidencialismo y el uso efectivo de la política simbólica constituyeron en muchos sentidos, ingredientes esenciales del programa de reforma en México.

Por medio del activismo presidencial relacionado con el PRONASOL, Salinas intentó reconstruir la relación de la sociedad con el Estado mediante el contacto personal con el presidente.

Así, la retórica del PRONASOL fue utilizada para justificar cambios importantes en la política, para delinear el nuevo papel del Estado, para promover la participación popular independiente del PRI, y para fortalecer la figura de Salinas.

⁶ s/a. "El Pronasol atrae más sufragios que el mismo PRI en Chalco". *La Jornada*, México, 18 de agosto de 1991, p. 12.

Sin embargo, la característica esencial de Solidaridad (su relación simbiótica con el poder presidencial) tuvo un efecto negativo en la evolución política del país. La concentración de poder en el ejecutivo permitió una discrecionalidad eficaz pero también implicó el riesgo de un gobierno arbitrario. El presidencialismo reforzó políticas personalistas a expensas de la construcción de instituciones. El vasto poder discrecional que el PRONASOL le proporcionó a la silla presidencial condujo a un desembolso renovado de fondos públicos durante la campaña presidencial de 1994, que afectó la estabilidad del proceso de reforma económica. En tiempos de turbulencia política, como los que siguieron durante la sucesión presidencial, la tentación de pasar de compensación selectiva y fiscalmente responsable hacia transferencias masivas y populistas fue irresistible.

Al ofrecer más de lo que pudo otorgar, el PRONASOL dejó un sin número de expectativas incumplidas. Por ello, el 1º de enero de 1994 Salinas descubrió que la tan proclamada estabilidad de México no lo era tanto.

En el contexto internacional, el PRONASOL como eje de la política social practicada por Salinas respondió a las situaciones aconsejadas por agencias internacionales (como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional) los cuales recomendaban practicar acciones como las que se venían realizando en países con un modelo económico similar y por lo tanto en condiciones sociales homólogas (como es el caso de Chile, el cual analizaremos más adelante).

Así, se recomendó utilizar programas de focalización, es decir, dirigidos a la población más necesitada, y con participación ciudadana que aminorara los efectos negativos que las políticas neoliberales habían provocado. Estos fueron los orígenes externos del PRONASOL.

3.1.1 PRONASOL y pobreza .

Para Guevara Sanguiness ⁷, " una persona es considerada pobre cuando se encuentra imposibilitada para obtener de manera permanente una dieta adecuada que le permita un bienestar satisfactorio en términos de salud física (nutrición y dignidad humana)", esto es importante pues el abatimiento de la pobreza extrema fue el principal objetivo del PRONASOL.

La pobreza como ya vimos en el primer capítulo es un fenómeno complejo, con amplios aspectos cualitativos, sociales y psicológicos ; sin embargo, hay algo que es innegable, la pobreza actual recae más en ciertos grupos de la población: las mujeres, los niños y los ancianos.

Así, como nos dice el autor para crear una estrategia de abatimiento a la pobreza es básico hacer una distinción entre la pobreza moderada y la extrema como la hace Santiago Levy al definir la pobreza extrema como " aquellos individuos que no pueden adquirir suficientes nutrientes para que tomando en consideración su edad y su sexo , puedan

⁷ Guevara, Sanguiness Alejandro. "Programas de Alivio a la pobreza en México: Un ejercicio de evaluación" en *Pobreza y política social en México, Op cit.* , p.144.

mantener la salud y la capacidad de su desempeño”⁸, y la pobreza moderada como aquéllos individuos que “carecen de ciertos bienes y servicios que dada la riqueza nacional todos deberían disfrutar (...) carecer de educación o no tener acceso a la energía eléctrica pueden considerarse condiciones de pobreza moderada”⁹.

Así, Levy¹⁰ plantea la hipótesis de que los determinantes de la pobreza se ubican en el espacio rural por lo que recomienda un tratamiento localizado y focalizado, el cual seguramente influyó en la forma de tratar la pobreza del PRONASOL sustentado en medidas de arraigo y atención a los pobres en el lugar donde se encontraban.

Una de las críticas más severas al PRONASOL fue precisamente el no haber diferenciado entre pobreza extrema y pobreza, pues para un ataque frontal a la pobreza como el declarado por el PRONASOL, cobran relevancia la identificación de las fuentes o causas que la producen, y supone la elaboración de diagnóstico y de una caracterización precisa del problema (en su definición, en su medición y en la identificación de sus determinantes). Pues aunque como nos dice Isabel Osorio¹¹, las determinantes últimas de la pobreza actual y la preexistente se ubiquen en la desigualdad estructural del sistema, las fuentes particulares o específicas varían según el tiempo y el espacio.

El Programa Nacional de Solidaridad puede haberse basado en la proposición de Levy, pues según valoraciones oficiales del Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, todos los caminos del empobrecimiento llevaban al campo, aún si se trata de pobreza urbana. Por ello no extraña que sus acciones se encuentren en los lugares de asentamientos de la población pobre, y principalmente, en el espacio rural.

Para Osorio, la preocupación por la población rural no es gratuita, pues en estos lugares la mayoría de los habitantes son pobres, sin embargo, las formas que adquiere la localización geográfica del problema parecen ya no ser la dualidad campo – ciudad o centro – periferia, sino que la manifestación geográfica de la pobreza presenta “fragmentos” al interior de las ciudades y a escala nacional se agrupa en zonas o regiones de pobreza extrema.

Para en cualquiera de los casos, el crecimiento y la concentración de la pobreza no se explica por la existencia misma de las desigualdades socioeconómicas y localizacionales, ellos son resultado de otro tipo de problemas, son los saldos de anteriores impulsos de desarrollo. Sin embargo, los diagnósticos oficiales eliminan cualquier alusión al carácter desigual de la estructura socioeconómica, a la naturaleza asimétrica de sus relaciones y a los resultados sociales y territoriales que se generaron con la adopción de un modelo de desarrollo que hizo operativa

⁸ Cit. por Osorio, Isabel. *¿Erradicación o radicación de la pobreza?. Pronasol y territorio en el Estado de Guerrero*, Universidad Autónoma de Guerrero, México, 1995, pp. 67 - 68.

⁹ *Ibidem* p 45

¹⁰ *Ibidem*, p. 45

¹¹ Osorio, Isabel. *Op. cit.* p 59.

esa desigualdad estructural mediante un sistema de relaciones de poder y un modelo de organización territorial concentrador y urbano.

Asimismo, tampoco se hizo explícito que para analizar los efectos de Solidaridad habría que recurrir al ingreso o al consumo, si la pobreza se relaciona con el nivel de ingreso el énfasis estaría puesto en el empleo y la redistribución, si el asunto se ubica en el consumo, habría que revisar los subsidios y el consumo mínimo o máximo al que se tenga acceso, si se trata de la provisión de servicios públicos, se podrían revisar la existencia o la carencia de esta infraestructura en localidades rurales y en espacios urbanos, etc., pero esto no se manifestó en el PRONASOL.

Así, pareciera ser que la única manera de reconocer y aprender las diferencias sociales, económicas, políticas, culturales y territoriales implicadas en el fenómeno de la pobreza es en términos cuantitativos. La población pobre se vuelve una definición funcional (socioeconómica) y sobre este se diseñan y aplican los programas.

Así, dentro del PRONASOL se atiende cuantos son y qué tan pobres son, pero las relaciones de la población con su espacio en sus distintas escalas desaparecen o se diluyen. Se parte de que las fuentes de la desigualdad es la desigualdad misma.

3.1.2 PRONASOL como eje de política social.

En nuestro país, durante los cinco primeros años del sexenio salinista, el cambio económico generado por la reforma neoliberal fue muy evidente, algunos de sus rasgos más sobresalientes fueron : las privatizaciones del sector público; la disminución de la inflación; el saneamiento de las finanzas públicas; y la apertura comercial a través del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá. En este contexto, siguiendo las recomendaciones del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, se pensaba que una política social activa era posible y necesaria, sobre todo después de las elecciones presidenciales de 1988, que produjeron un gran desgaste en las estructuras políticas existentes. La estrategia fue la reorientación del gasto público, básicamente con la disminución del gasto económico y administrativo y el aumento del gasto social. En ese marco se creó el PRONASOL.

Este programa tuvo desde su nacimiento dos focos de atención: uno material, encaminado a aliviar la pobreza extrema; el otro institucional, cuyo eje era la reestructuración de las relaciones entre el Estado y la sociedad. En su operación, este no se ejerció de acuerdo con la geografía de la pobreza, sino con la electoral¹²; tendió a reforzar el presidencialismo y fue fundamental para reconstruir la legitimidad simbólica del sistema político en el imaginario social, a través de un esquema clientelista en donde el protagonista central era el presidente de la República.

A nivel de política social los cambios fueron muy significativos, la participación estatal en el tratamiento de las condiciones de vida de la población había sido hasta hace pocos años uno de los principales ámbitos en los que se ejerció una política que se puede decir se destruyeron

¹² Ver Meyer, Lorenzo, "Otro de los dados cargados del sistema", *Excelsior*, México, 20 de mayo de 1993, p. 36.

subsidios sociales, se disminuyó su participación en las instituciones de asistencia y bienestar social con el objeto de que fueran autofinanciables, en política laboral cambiaron los mecanismos de negociación y arbitraje por los de concertación y establecimientos de pactos, etc.

En este contexto de reestructuración surgió el discurso de buscar la redefinición de la relación del Estado con los grupos sociales menos favorecidos, y con las regiones más pobres del país por vía el PRONASOL, definido como un programa especial, flexible, focalizado y localizado en función de la pobreza extrema.

Así, el Programa Nacional de Solidaridad pasó a ser la expresión más reconocida de la política social del sexenio. A pesar de esto el PRONASOL sólo era una parte de la política social, un nuevo componente que se fue convirtiendo en el eje de la nueva política social del gobierno mexicano.

Los cambios ocurridos durante la última década como parte del proyecto de modernización de México y como expresión de la nueva estrategia de desarrollo económico, redefinieron el contenido de la política social como función gubernamental y como ámbito de relaciones entre gobierno y sociedad, modificando asimismo su acción de integración política y social, redistribución socioeconómica y sus efectos sobre la organización del territorio.

Uno de los cambios más importantes fue la segmentación de la política social en:

- a) una política social de desarrollo social directamente asociada al ámbito productivo y sujeto al establecimiento de relaciones laborales.
- b) Una política social (PRONASOL) asociada indirectamente con las políticas económicas cuyo objeto de intervención son la población extremadamente pobre y cuyo criterio de ejecución se ha disociado de cualquier vínculo laboral y de las políticas de crecimiento económico.

En contraste al anterior modelo donde la ejecución de medidas sociales era uno de los componentes de la estrategia de desarrollo enlazada directamente con el ámbito productivo, y subordinadamente presente en el diseño de los proyectos económicos como acciones comprendidas dentro del ámbito de la reproducción social o (integración social y reproducción de fuerza de trabajo); la diferencia cualitativa de la nueva política social (PRONASOL) es el carácter residual y accesorio que adquiere respecto al nuevo modelo de crecimiento económico.

En cuanto a su ejercicio la nueva política social actúa con una dinámica de urgencia y discrecionalidad. El sentido de urgencia se hace patente en la asignación de recursos a lugares de "alto riesgo" político real o potencial. El sentido de discrecionalidad se hace notar en la segmentación de las políticas sociales desde donde se mantiene congruencia "funcional" con las tendencias de cambio económico y de integración supranacional.

Mientras se mantiene una política social directamente articulada a la política económica, congruente con los propósitos del proyecto modernizador, e integrada formalmente como parte del presupuesto normal federal; de forma paralela se fue fortaleciendo un nuevo componente de política social, el PRONASOL, al que se adscribieron de manera creciente, mayores competencias sociales sustraídas de la política social formal, pero cuya aplicación se mantuvo alejada de las medidas económicas y de las principales tendencias de producción.

El criterio de intervención del PRONASOL se focaliza “en el lugar”, en “el sitio” de asentamiento de la población pobre, sin entrar en otro tipo de consideraciones, como las de opciones productivas ahí existentes.

Los proyectos y recursos componentes del PRONASOL se aplicaron con un estilo diferente, y con un uso intensivo en lo político debido al contexto por el que transitó el país pero respondiendo también a funciones básicas de cualquier política social (económicas , políticas y sociales) que con el Programa Nacional de Solidaridad se alteraron pero no desaparecieron. Algunas de estas fueron temporalmente sobre utilizadas (como la de control político social) otras se vieron disminuidas (como los impactos y efectos de beneficio y redistribución social); mientras que las que se refiere a su función económica (reproducción y capacitación de fuerza de trabajo) son francamente replanteadas para ser usadas directamente en la contención de los sectores no prioritarios para el proyecto modernizador y para el “arraigo” de la población que ha visto desaparecer sus mecanismos tradicionales de integración.

La segmentación de la política social opera como una especie de clasificación de la población que participa, o que puede ser integrada, en el sistema productivo, y aquéllos que hoy, a mediano o largo plazo, no pueden ser socioeconómicamente integrados y que por lo mismo, son considerados como un obstáculo para el desarrollo de las actividades y áreas de crecimiento económico y como un riesgo político potencialmente importante.

En términos económicos, la concentración de la pobreza, o el traslado (migración) de nueva población pobre hacia los lugares de crecimiento es un fenómeno que se ha asumido como “obstáculo” para el crecimiento, que se prefiere atender desde una lógica “solidaria”, a través de una suma de acciones dirigidas a la población pobre, con el propósito explícito de “arraigarla” y de influir sobre su no traslado hacia estos centros de activación económica. Así, los efectos son la radicación de la pobreza en esos lugares.

El PRONASOL, evidentemente, no perteneció al conjunto de políticas sociales tradicionales, como la segmentación social, la educación y la salud, sino que se ubicó en otro ámbito de política de atención o de “combate” a la marginación y la pobreza. Así, el PRONASOL se convirtió en la política social de un régimen embarcado en la transición a una nueva modernidad.

3.1.3 Fundamentos, objetivos, características, principios y estrategias de Solidaridad.

Solidaridad fue un programa que de acuerdo al gobierno “ tiene sus orígenes en las formas de trabajo y colaboración que los mexicanos hemos practicado de manera natural para resolver nuestros problemas esenciales”¹³ .

Así, las acciones de Solidaridad están inspiradas por el tal nombrado liberalismo social, el cual después de la caída del socialismo real soviético es el marco intelectual del debate contemporáneo.

¹³ Sedesol / Solidaridad. *Solidaridad. Seis Años de Trabajo*, México, 1994, p.15.

Solidaridad argumentó reorientar los esfuerzos y recursos del gobierno hacia el beneficio de la población más desprotegida. Pretendiendo coordinar los propósitos y programas de los sectores sociales, impulsando las condiciones necesarias para el desarrollo integral de las comunidades marginadas. Sin embargo, uno de sus retos más trascendentes fue la justicia social.

Entre las características más representativas del programa destacan: la responsabilidad, la participación y la integralidad (los dos últimos retomados por el Programa Nacional de Superación de la Pobreza de Ernesto Zedillo en el sexenio posterior como lo veremos más adelante).

Responsabilidad, para generar los recursos necesarios para ejercer un gasto social sin recurrir al endeudamiento ni al gasto inflacionario, y una nueva forma de gestión gubernamental atenta a los compromisos y a las demandas de las sociedad.

Participación. A través de esta se convoca a la iniciativa y organización comunitaria..

Integralidad. Con esta se trata de vincular estrechamente los aspectos que constituyen y consolidan el piso social básico; sentar las bases para desarrollar las capacidades productivas del individuo, la familia y la comunidad, y hacer partícipes a los tres órdenes de gobierno y sectores social y privado.

Todo esto sucedió en forma oficial, pero en el fondo los objetivos fueron distintos como ya lo mencionamos. Sostener al régimen, revertir las derrotas electorales del PRI, cubrir requerimientos del exterior, entre otros.¹⁵ Asimismo, se caracterizó por ser un programa con amplio porcentaje del gasto social, por proveer de legitimidad al régimen, por su conexión con el presidente, por encuadrar en sus filas a grupos antes problemáticos, entre otros.

Solidaridad operó en todas sus acciones y proyectos con base en cuatro principios:

1)Respeto a la voluntad, iniciativas y formas de organización de los individuos y comunidades.

2)Participación y organización plena y efectividad de las comunidades

3)Corresponsabilidad. En los Convenios de Desarrollo Social firmados entre la Federación y los Estados se especifican las aportaciones, responsabilidades y compromisos de las partes, y las prioridades locales y nacionales.

4) Transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos. Con estos cuatro principios se pretendió eliminar cualquier vestigio de paternalismo, populismo o clientelismo, lo cual desde el punto de vista de Denisse Dresner¹⁶ no se logró pues a pesar de éstos, PRONASOL prosiguió con el clientelismo característico de las políticas sociales al convertirse en una forma de ganar votos para el PRI, y apoyo para el presidente.

En cuanto a sus vertientes, Solidaridad se estructuró en tres líneas de acción:

¹⁵ Ver apartado 2.4. La política social de Carlos Salinas de Gortari.

¹⁶ Dresser, Denisse *Op.cit*, pp 21 – 53.

1) Solidaridad para el bienestar social. A través de ella se crea el piso social básico para el desarrollo comunitario, con acciones y obras en infraestructura de servicios como agua potable, drenaje y electrificación, urbanización, regularización de la tenencia de la tierra, vivienda, salud y educación, entre otras.

2) Solidaridad para la producción. Promueve el desarrollo de las capacidades productivas y competitivas de las comunidades, con apoyo financiera, técnico y tecnológico en actividades agropecuarias, agroindustriales, forestales, extractivas y de transformación, pero con pleno respeto al medio ambiente.

3) Solidaridad para el Desarrollo Regional. Trató de integrar a las comunidades dispersas a la dinámica de crecimiento de las regiones. Se impulsan actividades productivas y comerciales, y se mejoran las vías de comunicación. Sus acciones se orientan a promover la urbanización y crecimiento ordenado de las ciudades medias, así como el fortalecimiento de la gestión municipal.

Por otra parte Solidaridad trató de dar imagen de "un gobierno para la sociedad", este contó con una Comisión precedida por el titular del ejecutivo federal, donde participaban diferentes dependencias y entidades de la administración pública federal.

La Comisión contó también con un Consejo Consultivo formado por representantes de las dependencias y entidades que integraban la Comisión; representantes de los núcleos indígenas y de los sectores social y privado así como reconocidos especialistas en el campo de las ciencias sociales.

Además se trató de que existiera coordinación entre las tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal).

La participación de la comunidad, por su parte, fue el elemento distintivo del PRONASOL. Su base oficialmente fue la corresponsabilidad entre comunidades y gobierno para realizar obras en beneficio de la población en situación de pobreza y pobreza extrema.

Con la creación del PRONASOL inició la integración de los comités ciudadanos encargados de impulsar las obras. Los cuales como ya se argumentó tuvieron la función de encuadrar personas que constituían un problema político (por su inconformidad) en organizaciones oficiales. Estas oficialmente tenían la función de decidir las obras a realizar, las prioridades por atender y vigilar la adecuada aplicación de recursos, con lo que se impulsó el clientelismo al dirigirlo a las regiones más problemáticas.

La función oficial de los comités fue la de fungir como interlocutores entre sus representados, abrir espacios a la participación directa de las comunidades, atender eficientemente sus necesidades más sentidas y corresponsabilizarse en el proceso de mejoramiento de su nivel de vida.

Así, la participación social fue una forma de hacer sentir a la población, que un número mayor de personas participaban en la creación del modelo de desarrollo.

3.1.4 Gasto público.

El gasto de Solidaridad se originó oficialmente de tres fuentes:

- a) Recursos federales.
- b) Recursos de los gobiernos estatales y municipales.
- c) Aportaciones de los beneficiarios, generalmente mano de obra y material de la región.

Sin embargo, los recursos asignados por el presupuesto federal fueron el componente principal del financiamiento del programa, aunque los gobiernos estatales y municipales canalizaron también importantes asignaciones presupuestales.¹⁷

Los recursos asignados durante toda la administración no tuvieron precedente en la historia reciente del país y se incrementaron a lo largo de toda la administración.

Además, el gasto del programa no causó presiones inflacionarias, déficit fiscal o excesivo gasto público, pues se sumaban recursos programados para el bienestar social y el mejoramiento productivo en un esquema ágil de coordinación entre los gobiernos federal, estatales y municipales.

Los recursos financieros se asignaban directamente a las entidades ejecutoras, a los gobiernos estatales y municipales y a las comunidades organizadas en comités de Solidaridad.

La importancia del PRONASOL se denotó entre otras cosas por la creciente cantidad de recursos asignados al programa.

“De 1991 a 1992 el presupuesto de Solidaridad aumentó de 1.6 millones de dólares a 2.1 millones. Durante el gobierno de Salinas, el gasto social se incrementó alrededor de 66.5%. La inversión de Solidaridad como porcentaje del PIB creció de 0.45% en 1989 a 1% en 1991”.¹⁸

Más de 16 subprogramas de PRONASOL fueron incluidos en la rúbrica “Solidaridad y Desarrollo Regional” del presupuesto del gobierno federal, dado que el PRONASOL extendió su alcance más allá de los sectores y de las actividades originalmente consideradas.

Los recursos del programa fueron destinados a obras de infraestructura social básica: agua potable, drenaje, electrificación, mejoramiento de escuelas, construcción de centros de salud, empresas de solidaridad u otras obras de beneficio social.

¹⁷ Sedesol / Solidaridad. *Op.cit.*, p. 22.

¹⁸ s/a. “Solidaridad y su presupuesto en México”, *Época*, México, núm. 66, 7 de septiembre de 1992, p. 24.

Este tipo de orientación del gasto tiene como nos dice Morales Ortiz ¹⁹ implícito el supuesto de que el mejoramiento de las condiciones de vida puede facilitar la incorporación de la población de bajos ingresos a la actividad económica en forma regular. Sin embargo, como argumenta Nora Lustig, el PRONASOL no fue un instrumento destinado a modificar la estructura de la distribución del ingreso, ni afectó las causas de la misma que la producen, por lo que Solidaridad solo fue un programa de alivio a la pobreza. ²⁰

Los recursos destinados al gasto en desarrollo social fueron del 6% del PIB en 1988 hasta el 10% en 1994.

En comparación con el gasto no programable los recursos destinados al pago de intereses de la deuda pública que representaron el 17.7% del PIB en 1988 disminuyó a 2.5% en 1994. Lo que significó que el pago de intereses que representaban el 44% del gasto público en 1988 fueron del 10% en 1994. ²¹ Pues dentro del gasto programable en desarrollo social este alcanzó casi el 54% en 1994.

El gasto destinado a educación fue aumentando a lo largo del sexenio, pasando de 3.9% en 1989 a 6.1 en 1994. Con respecto a la salud, el gasto se mantuvo estable con un ligero aumento, pasando de 3.0 en 1989 a 4.1% en 1994.

En términos reales los recursos gastados en el programa no llegaron al 1% del PIB, pasaron a representar el 0.26% en 1989, el 0.54% en 1990, el 0.60% en 1991, el 0.69% en 1992 y el 0.71% en 1993. Cantidad muy por debajo según lo recomendado por Naciones Unidas para programas de bienestar social.

El Sector de Desarrollo Social sufrió un incremento notable, fue de 32% en 1988 hasta alcanzar el 52.6% en 1994. A Solidaridad le correspondió en términos porcentuales el 1.2% en 1988, 1.4% en 1989, 2.4% en 1990, 2.9% en 1991, 3.4% en 1992 y 3.6% en 1993.

La inversión pública federal realizada en el sector de desarrollo social por entidad federativa se concentró casi el 43% en tres entidades por grado de importancia: D.F., Jalisco y Michoacán. En tanto que Chiapas, Guerrero, Oaxaca e Hidalgo fue del 8.8%, al parecer la inversión federal en desarrollo social no coincidió con un mapa de pobreza extrema.

RAMO XXVI. En el periodo comprendido entre 1989 – 1994 se destinaron al programa 46, 790.7 millones de pesos. De los cuales el 56% se utilizaron en programas de bienestar social, el 25% correspondieron a programas regionales y el 19% a programas productivos. Los recursos

¹⁹ Morales Ortiz, Daniel. *Op.cit.* p. 61.

²⁰ Ver Lustig, Nora. "Solidarity as Strategy of Poverty Allevation" en *Transforming State Society Relations in México: The National Solidarity Strategy*, Wayne A. Cornelius/ Ann L. Craig, San Diego, 1994, p. 12.

²¹ s/a. "Pronasol y el gasto social" en *El Mercado de Valores*, Núm. 12, México, diciembre 1994, pp. 16-17.

destinados al piso social básico que incluyó salud, educación y vivienda fueron en el orden de 1.2%, 4.1% y 2.1% respectivamente.²²

Eduardo Zepeda²³, quien realizó un análisis en cuanto a la distribución geográfica de los recursos del programa; para lo cual obtuvo un superávit que obtuvo al restar la inversión acumulada del programa entre 1989 y 1993, dividido entre la población que vive en condiciones de pobreza. Además de basarse en otros indicadores, como un índice de desarrollo humano con base a cálculos del autor y el índice de marginalidad de CONAPO, para el autor los recursos del programa no coincidieron con un mapa de extrema pobreza.²⁴

En el caso de los fondos regionales de acuerdo con la información de "El Financiero", el 72.2% de la inversión federal se concentró en seis entidades del país, porcentaje equivalente a 252 millones 145 mil pesos que se canalizaron hacia entidades en el que no hubo grandes avances para la reducción de la pobreza extrema de esa población como lo fueron el estado de Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Hidalgo, Veracruz y Puebla.

La información sobre los fondos regionales de Solidaridad, reveló que el total de beneficiarios cubrió a un millón 358 mil personas que abarcó el periodo de 1990-1994, por lo que el programa solo llegó al 15.4% de ese total. Mediante los fondos regionales, se canalizó el 19.8% del total únicamente a Chiapas, que fue equivalente a la suma de 69 millones de pesos, lo mismo que a Oaxaca, que absorbió el 25.2% del total de los recursos.

Sin embargo, otras entidades como Hidalgo y Guerrero, se les destinó solamente 1.2 y 4% en el mismo periodo.

La inversión federal en las 9 entidades donde existe un alto grado de marginación ascendió a 63.1 millones de pesos, que representó el 18.1% del total.

Los estados con alto grado de marginación que fueron favorecidos fueron: Michoacán, Yucatán, Campeche y Tabasco, los cuales les correspondió respectivamente: 14.1, 13.2, 11.8, y 10.9 millones de pesos que porcentualmente fueron de 45, 3.8%, 3.4% y 3.1%.

Por su parte, los estados de San Luis Potosí, Guanajuato, Querétaro y Durango tuvieron una participación reducida, en su conjunto fueron de 3.7%.

En Zacatecas no operó dichos fondos y en Chihuahua, solo se canalizó el 0.7% de la inversión federal para el combate a la pobreza extrema. Por lo que el PRONASOL no impidió el crecimiento de la pobreza rural del 5% en el sexenio.

²² Laurell, Asa C. "La política social del neoliberalismo mexicano" en *Ciudades*, Red Trimestral de Investigación Urbana, No. 26, México, abril - mayo de 1996, p. 6.

²³ Zepeda, A. "El gasto social en México: de la estabilización ortodoxa al neoliberalismo social", en *Frontera Norte*, Vol. 6, N.1, México, 1994, p. 187.

²⁴ Para ver más críticas acerca de esto ver Meyer, Lorenzo. *Op. cit.*, p. 36.

Sin embargo, como nos dice Alejandro Guevara, a pesar de los esfuerzos gubernamentales por abatir la pobreza, la cantidad de recursos dirigidos a este fin todavía son insuficientes.²⁵

3.1.5 Evaluación General del PRONASOL. Las dos caras de la moneda.

Uno de los puntos más debatidos al término de la administración del expresidente Carlos Salinas de Gortari, fue acerca de la evaluación general de sus logros.²⁶

Desde el punto de vista oficial, existió una evolución positiva del problema de la pobreza extrema de millones de mexicanos. De acuerdo con el Informe elaborado conjuntamente por el INEGI y la CEPAL²⁷, de 1989 a 1992 se redujo el número de personas en condiciones de pobreza extrema: de 14.9 millones en el primer año, a 13.6 en el segundo, hecho que se vio reforzado al tomar en cuenta el número de hogares y el porcentaje de la población afectados.

Desde la publicación de éste, el debate en torno a los logros del PRONASOL se desarrolló en los términos definidos por sus propios defensores, a saber, durante el gobierno de Carlos Salinas el incremento de la pobreza se revirtió. Así, diversos estudios han tratado de demostrar si los informes oficiales son fidedignos, si los criterios y la metodología empleada por las instituciones fueron adecuadas, o bien, si los efectos positivos son perdurables.

En este contexto, Guillermo Farfán²⁸, trató de analizar el estudio antes citado para responder si ¿los logros lograron revertir efectivamente la tendencia de los ochenta?, ¿hasta donde el modelo económico hacia fuera ha sido coadyuvante a la generación de la pobreza?, ¿en qué medida la disminución de la pobreza extrema fue consecuencia del crecimiento económico de los primeros años de la década de los 90's? Y ¿hasta donde puede tener éxito un programa como ese en el contexto de una crisis como la que vivió la economía mexicana en 1994?.

Farfán llegó a algunas conclusiones: la primera fue, que sobre la magnitud y la evolución de la pobreza, se puede apreciar que el momento crítico en la elevación de la pobreza extrema es el año de 1989, cuando se alcanza la cifra de 14.9 millones de personas en esa condición (18.8% de la población), pero viene desarrollándose desde 1984, al alcanzar los 11 millones de personas (15.4%); por lo que los logros de 1992, 13.6 millones de personas (16.1%) no lograron revertir el efecto de los años 80's que fueron germinales de las políticas de los 90's con una diferencia importante: las políticas de la primera década se desarrollaron en un contexto de crisis profunda y en la segunda lo hicieron en un marco de relativo crecimiento, es decir, la evolución de la pobreza extrema fue un subproducto del ciclo económico y el Programa de Solidaridad no logró revertir el problema siquiera hasta los niveles de 1984. La apertura de la economía nos dice el

²⁵ Guevara Sanguiness, Alejandro. *Op.cit.*, p.144.

²⁶ Si desean verse datos estadísticos de los resultados de cada uno de los programas ver Sedesol / Solidaridad. *Op.cit.*, 278 p.

²⁷ INEGI / CEPAL. *Op.cit.*, 286 p.

²⁸ Farfán, Guillermo. *Op.cit.*, pp. 47 - 49.

autor, propició la desarticulación de los mercados internos respecto a los mercados externos con efectos sociales considerables sobre los salarios, la evolución del empleo, y la desigualdad social, que deben ser incorporados al balance de las políticas sociales salinistas. La crisis que inició en diciembre de 1994 habrá incrementado nuevamente la pobreza extrema y poco quedará por recordar de los logros del PRONASOL.

Otro punto para evaluar los logros del PRONASOL, puede ser el balance de la distribución del ingreso. La conclusión a la que llegan diversos analistas independientemente de sus argumentaciones según Farfán es que, a partir de la crisis de 1982 se observa una marcada tendencia a la concentración del ingreso que es consecuencia del empobrecimiento relativo y absoluto de la población en los estratos del ingreso más reducido, a partir de 1989 y hasta 1992 dicha estructura se estaciona en lo que se refiere a los estratos inferiores de la tabla de distribución por deciles, pero se incrementa en los estratos superiores como consecuencia del empobrecimiento de los intermedios. Es decir, la reforma social iniciada con Salinas dejó inalterada la estructura enormemente concentrada del ingreso de los años anteriores y añadió, a pesar de la recuperación económica una nueva forma de desigualdad social a las costillas de las clases medias.²⁹ Así, el PRONASOL no logró revertir los efectos provocados por el modelo neoliberal en cuanto a que cada vez más porcentaje de la población cayó en la pobreza o pobreza extrema por la concentración del ingreso.

En conclusión podemos decir que a pesar de lo que oficialmente logró el PRONASOL, este no fue lo suficientemente bueno para revertir los efectos del modelo, además con la crisis de 1994 aumentó el número de pobres con lo que los logros de este se vieron disminuidos y dejaron ver que en realidad no fue un programa que pretendía superar la pobreza y pobreza extrema sino solo permitir el desarrollo del modelo económico en un ambiente más propicio.

Otra crítica que puede hacerse para evaluar dicho programa, es que en el Informe del INEGI/CEPAL ya citado, se declaró que la población de hogares intermedios aumentó en números absolutos entre 1984 y 1992, al pasar de 19.4 millones de personas a 23.6 millones. Esto desde el punto de vista oficial puede ser bueno al hacernos pensar que el número de hogares intermedios aumentó habiendo un paso de hogares pobres a éstos, sin embargo, esto no sucedió así, pues como ya se comentó, de acuerdo a Barba Solana, durante este periodo (1989-1994) la reconcentración del ingreso en los deciles IX y X pareció ser consecuencia de un estancamiento o caída moderada en el ingreso que perciben los hogares situados en los deciles I al VIII, con lo que se puede percibir que si el número de hogares intermedios aumentó puso deberse a la caída de hogares que pasaron a unos deciles inferiores.

Por otro lado, a pesar de que de acuerdo a este Informe, los hogares con nivel superior al intermedio pasaron de 41 millones en 1984, 41.3 millones en 1989 y a 47.1 millones en 1992 tal vez pudiera encontrarse la explicación en la concentración del ingreso que cedió en el periodo 89-94 en los deciles más altos (IX y X), lo cual no implica que esto disminuya la pobreza sino que la globalización afecta a los que menos tienen y ayuda a los que tienen más.

²⁹ Ver para más información respecto al tema Barba Solano, Carlos. *Op.cit.*, pp. 66 – 92.

Por último, con respecto al índice de bienestar ³⁰ construido en este Informe utilizando los porcentajes de la población reportada en los diferentes grupos poblacionales, este paso de 2.41 en 1984, a 2.33 en 1989 y a 2.40 en 1992, lo cual significa que a pesar de todo el PRONASOL no logro reducir por completo (desde este punto de vista) los efectos negativos generados por las políticas económicas neoliberales .

3.2 La política social de Ernesto Zedillo (1994-2000).

De acuerdo a Esteban Moctezuma Barragán (ex - secretario de desarrollo social), superar la pobreza y moderar la desigualdad siguen siendo dos objetivos impostergables si aspiramos a construir el México próspero, justo y democrático que reclama la sociedad.

Asimismo, para el actual secretario de desarrollo social Carlos Jarque, la pobreza constituye el mayor reto para la justicia social, para un desarrollo económico sostenido y para nuestra consolidación como una nación unida y próspera. Por eso, la más alta prioridad del gobierno ha sido y es la política social, reconociendo la magnitud del reto, los recursos presupuestales, destinados a los programas sociales, han sido prioritarios y crecientes. Este año se ha estado canalizando al gasto social el 60% del presupuesto programable. El gasto social ya representa el 9% del producto interno bruto. La prioridad de la política social no solo se acredita en el monto creciente de los recursos asignados, sino también en el gasto estructural de su conexión e instrumentación que define un carácter democrático, integral y federalista.

De esta forma, el objetivo fundamental de la política social del gobierno de la República, según fuentes de SEDESOL, es diseñar políticas públicas diferenciadas que atiendan las necesidades de cada uno de los diferentes sectores del país, ³¹ pues su coexistencia resta sentido al afán de crecimiento económico y obstaculiza la consolidación del proyecto nacional.

En suma, los objetivos fundamentales de la política social del gobierno de Zedillo son:

- a) Superar la pobreza y la exclusión social.
- b) Diseñar políticas de desarrollo que atiendan efectiva y diferenciadamente los distintos estratos sociales y económicos que interactúan en la realidad nacional y, de manera especial, atender al sector social que padece las mayores carencias.
- c) Consolidar los mecanismos de coordinación necesarias para que las acciones de política social, que desarrollan las distintas instancias de la administración pública, confluyan en un esfuerzo integral que contribuya a potenciar los efectos de las acciones que desarrollo cada uno de los actores involucrados en el desarrollo social.

³⁰ Para ver más información acerca de este índice de bienestar puede verse INEGI / CEPAL. *Magnitud y evolución de la pobreza en México 1984-1992. Informe Metodológico, Op. cit.*, 286 p.

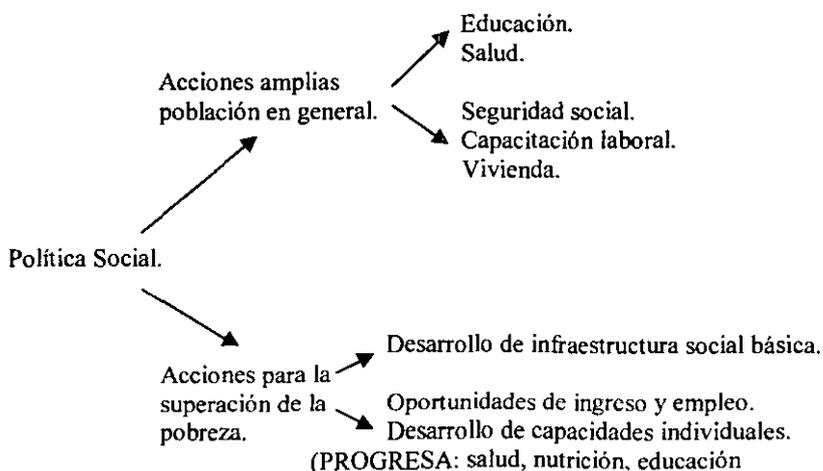
³¹ Para Esteban Moctezuma se dan tres sectores en la población mexicana: el sector moderno, exportador y vinculado plenamente a la realidad global; el industrial, de servicios y de agricultura tradicional, que no ha sido capaz de vincularse al sector exportador y el último caracterizado por la persistencia de la pobreza y el rezago social.

Para esto, se esta tratando de poner en marcha estrategias que movilicen a la ciudadanía, las principales fuerzas políticas del país, instituciones y a los tres niveles de gobierno, con el fin de abatir la pobreza y moderar la desigualdad.

La Secretaría de Desarrollo Social, funciona como órgano coordinador de las tareas de política social con base a diversas estrategias como son: a) integralidad, ésta con el fin de realizar un esfuerzo intersectorial, múltiple y simultáneo para superar la pobreza; promover los consensos políticos necesarios a favor del crecimiento con equidad para lograr sostener los programas de largo plazo y propiciar confluencia de esfuerzos públicos y privados para superar la misma, y aumentar el énfasis en aspectos productivos de los proyectos sociales con el mismo fin, b) impulso a la descentralización de facultades y recursos orientados a combatir la pobreza, así se garantiza una mayor eficacia de la política social y asegurar la atención prioritaria a regiones y grupos sociales que no han tenido oportunidades de desarrollo. Algunos de los elementos fundamentales de este proceso son el fortalecimiento de la participación social, la transparencia del gasto y la corresponsabilidad entre los distintos órdenes de gobierno y la sociedad, c) coordinación entre instituciones y niveles de gobierno, con el fin de combatir la pobreza y promover el desarrollo, d) impulso a la participación social, e) promoción del desarrollo regional, en el que las potencialidades y particularidades de las distintas regiones del país se aprovechen a favor de un desarrollo equilibrado, y f) privilegiar la atención a las regiones que padecen los mayores rezagos.

De esta forma, para cumplir con estos objetivos, la política social opera en dos grandes vertientes: la primera atiende el bienestar social a través de acciones de cobertura amplia destinadas a la población en general para garantizar el acceso a servicios básicos como educación, salud, seguridad social, capacitación laboral y vivienda. La segunda vertiente esta dirigida específicamente a la superación de la pobreza extrema, mediante el fortalecimiento de la infraestructura básica municipal; la creación de oportunidades de ingresos y empleo; y acciones integrales de educación, salud y alimentación.

VERTIENTES DE LA POLÍTICA SOCIAL.



Asimismo, existen varias políticas que se dan dentro de la política social mexicana, algunas de las cuales van encaminadas a apoyar a los sectores en condiciones de pobreza extrema y otras al desarrollo regional en general. Sin embargo, no podemos separar unas de otras, pues, aquéllas que se dirigen a superar la pobreza extrema a su vez, también apoyan el desarrollo; y a la inversa, las que se dirigen al desarrollo, también buscan apoyar a los sectores en peores condiciones.

A continuación trataremos de explicar las diversas políticas que conforman la política social en México, como son: las políticas asistenciales, políticas de formación de capital humano, políticas de formación de capital familiar, políticas de desarrollo de infraestructura social básica, políticas de impulso al desarrollo productivo, de desarrollo de infraestructura física, de desarrollo de canales de comercialización, cadenas productivas y programas de capacitación, de desarrollo regional, y de promoción de la participación ciudadana en el desarrollo social.³²

Políticas asistenciales.

Buscan apoyar a los sectores sociales que padecen condiciones de extrema pobreza, a fin de que cuenten con la asistencia alimentaria que les permita aprovechar de mejor manera los apoyos que se brindan a través de las demás acciones de combate a la pobreza. Se componen de diversos programas: Programa de subsidio a la tortilla (Fidelist), Programa de abasto social de leche (Liconsal), Programa social de abasto (Diconsal).

Políticas de Formación de Capital Humano.

Su objetivo es que la población en pobreza extrema cuente con servicios educativos, de salud y alimentación que les permitan encontrarse en mejores condiciones para desarrollar sus actividades económicas y productivas. Aquí se encuentra el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), antes llamado PASE (Programa de Alimentación, Salud y Educación), el cual es parte medular de esta política.

El PROGRESA³³ atiende con un enfoque integral a las familias con mayor rezago. Parte de la instrumentación de acciones con impacto directo en el mejoramiento de los niveles de educación, salud y nutrición, que a su vez mejoren las condiciones de vida de la población a largo plazo.

Su concepción es la elevación de las capacidades de las personas, en este sentido, la educación, salud y nutrición se consideran como un patrimonio mínimo que deben tener todos los mexicanos para su pleno desarrollo económico, social y cultural.

³² Ver s/a. "La Política Social en el Estado Mexicano" en *El Mercado de Valores*, año LVIII, México, octubre de 1998, pp. 11 - 18.

³³ Para conocer más a fondo el programa puede verse Gómez de León, José, "El PROGRESA y el bienestar de los hogares pobres en México" en *El Mercado de Valores*, México, Octubre de 1998, pp. 19 - 26.

El PROGRESA no sustituye a los programas asistenciales, sino que se vincula y complementa con ellos. Así, hacia finales de 1998 se beneficiaron con este programa casi dos millones de hogares.

Políticas de Formación de Capital Familiar.

Son programas que buscan garantizar las condiciones necesarias para el desarrollo económico y cultural de las familias; así destacan los problemas de la población en pobreza extrema para contar con una vivienda digna. debido a esto se impulsan dos programas : uno de vivienda progresiva y otro de vivienda rural.

Política de Desarrollo de Infraestructura Social Básica.

El desarrollo de la infraestructura social básica constituye un factor indispensable en los esfuerzos de integralidad de las acciones de política social. Se trata de obras de beneficio general con un alto impacto en el mejoramiento de las condiciones de salud e igualdad de oportunidades para el desarrollo de las capacidades individuales.

Esta política se sustenta presupuestalmente en la operación del Ramo 033, para la realización de obras y acciones en materia de agua potable, alcantarillado, drenaje, letrinas, electrificación, infraestructura básica de salud y educativa.

Políticas de Impulso al Desarrollo Productivo.

El gobierno de la República impulsa acciones tendientes a mejorar la productividad de las actividades económicas de las comunidades con mayor rezago y brindar empleos temporales en la construcción y rehabilitación de la infraestructura básica municipal. con el fin de generar un ingreso sostenido y suficiente para las familias de pobreza extrema.

El desarrollo productivo los conforman los programas de Empleo Temporal, Crédito a la palabra, Cajas Solidarias, Programa Nacional con Jornaleros Agrícolas, Programa de Mujeres, Desarrollo de los Pueblos Indígenas, programas de la Comisión Nacional de Zonas Áridas, del Fondo Nacional de las Artesanías y el Fondo Nacional de Apoyo a Empresas Sociales. Todos se encaminan a brindar instrumentos y apoyos financieros para incrementar el ingreso de las familias y dar facilidades para elevar la productividad de las actividades económicas que estos grupos sociales desarrollan.

Políticas de Desarrollo de Infraestructura Física.

Esta busca construir caminos que permitan la conexión de las comunidades y la distribución de los productos en el mercado regional y nacional.

Políticas de Desarrollo de Canales de Comercialización, Cadenas productivas y programas de capacitación.

En materia de capacitación se ha firmado un convenio con las Secretaría de Gobernación, la SECODAM de salud, y de Educación Pública para impulsar la utilización de recursos del Ramo 033.

Políticas de Desarrollo Regional.

Aquí, se trata de promocionar las potencialidades de crecimiento de las regiones del país para que, se otorguen facilidades productivas y de infraestructura. Así, se promueve la coordinación interinstitucional de los programas sociales a fin de que se operen en las zonas prioritarias. Para ello se aplica un enfoque territorial tendiente a evitar la dispersión de las acciones y propiciar la focalización de la ayuda en las regiones más rezagadas del país.

Políticas de promoción a la participación ciudadana en el desarrollo social.

Se busca que tanto organizaciones sociales como productivas y empresariales se involucren en los esfuerzos para lograr el desarrollo. Para ello se han creado los Fondos de Coinversión Social (que apoyan actividades de los organismos no gubernamentales) y el programa de Servicio Social Comunitario (que busca incorporar a los jóvenes universitarios a las tareas de desarrollo).

Por otra parte, el monto del gasto público orientado al desarrollo social (según datos de SEDESOL) en 1998 representó casi el 60% del gasto programable y el 9.1% del PIB. Así, para 1999, la producción del gasto público orientado al desarrollo social se elevó en 3.2 % real en comparación al año anterior. El monto en este año, representa el 60% del gasto programable total, y el 8.9% respecto al Producto Interno Bruto (PIB).

Sin embargo, como veremos a continuación, la política social de Ernesto Zedillo ha ido disminuyendo el apoyo a los sectores más pobres de la población, a pesar de ser el principal objetivo de esta.

Así, el PROGRESA a pesar de ser la columna vertebral del combate a la pobreza no ha llegado a la población en condiciones de extrema pobreza, pues para muchos solo ha sido otra forma de ayudar a grupos de intereses ligados a la burocracia; además de que como Gómez de León reconoció, este programa no puede llegar a asentamientos dispersos donde hay pobreza ³⁴, por lo que no todos los que debieran ser ayudados lo son realmente.

Asimismo, el Programa Nacional de Superación de la Pobreza (PNSP) ha solo aparentado ayudar cuando solo cubre los cada vez mayores efectos negativos de las políticas neoliberales implementadas.

Además la política del actual gobierno ha sido dirigida por instituciones del exterior como el BM y el FMI. (al igual que la de Salinas de Gortari), en cuanto a focalización y participación

³⁴ Saldaña, Ivette y Lourdes Rudiño. "Dejaron la pobreza extrema 13 millones gracias a PROGRESA: Moctezuma Barragán", *El Financiero*, México, 1999, p. 45.

ciudadana. Por todo esto podemos decir que se ha dado realmente una devaluación de política social.

Por otro lado, como propone Preciado Coronado³⁵: Zedillo ha llevado a cabo su política social con los mismos principios articuladores de Salinas: de gobernabilidad apoyada en el presidencialismo, institución que aún definen los montos y proporciones del presupuesto federal, ahora a través del llamado Ramo 26, y que esta continuando con la misma política económica; de competencia, que depende de los límites que su gobierno establezca entre mercado, competencia y Estado (ya que el primero no acaba de encontrar un balance respecto a sus excesos a través de políticas públicas adecuadas) y de solidaridad, pues aunque ahora se ha satanizado este término, la política zedillista no hace más que continuar con el mismo proyecto, pero con nombres neutros en los programas y conservando los mismos contenidos, así como buena parte de los estilos en la negociación y la búsqueda de interlocutores.

Además, como se mencionó anteriormente, tras los acontecimientos ocurridos durante 1994 (el levantamiento armado en Chiapas, asesinatos políticos al interior del PRI y una severa crisis económica); el PRONASOL que constituía el eje de la política social del gobierno de Salinas, fue sometido al igual que el presidencialismo a una severa crítica dentro y fuera de las esferas gubernamentales.

Debido a esto, a pesar de que el Banco Mundial caracterizó la crisis mexicana como “ un mero accidente en el camino”³⁶ el gobierno de Zedillo optó por una nueva devaluación de la política social, esto es, por el abandono del PRONASOL, y por el ejercicio de una nueva política social que, a pesar de decir lo contrario, cuenta con recursos más modestos y se ejercita con discreción lejos de la figura presidencial.

Así, se anunció que los acuerdos entre los gobiernos de los Estados, los municipios y diversas organizaciones sociales, supervisados y nombrados por el gobierno federal, serán la figura clave de la nueva política.

Por otra parte, la principal estrategia para descentralizar la política social ha sido la distribución del presupuesto de Desarrollo Regional, conocido como el Ramo 26, hacia los estados y municipios del país, aunque la realidad difiera.

3.2.1 El Programa Nacional de Superación de la Pobreza 1995 – 2000.

Al iniciar Ernesto Zedillo Ponce de León su periodo de gobierno a finales de 1994, intento (como ya se menciona) diferenciar su política social de la de su antecesor por las críticas que había sufrido al final de su gobierno. Debido a ello Zedillo presentó el Programa Nacional de Superación de la Pobreza 1995 – 2000 como parte esencial de su “nueva” política social; sin embargo, como veremos a continuación a pesar de tratar de diferenciarlo del Programa Nacional de Solidaridad, este va a retomar algunas de sus características precisamente por la necesidad de

³⁵ Preciado Coronado, Jaime. “Combate a la pobreza en México: la búsqueda de una geografía de la exclusión” en *El Debate Nacional, Op.cit.*, pp. 287 - 311.

³⁶ Ver Valier, Jaques. *Op. cit.*, p. 16.

cumplir los requerimientos que se imponían desde el exterior (como la focalización, propuesta por el Banco Mundial para apoyar a la cada vez más creciente población que vive en situaciones de pobreza extrema debido a las políticas neoliberales impuestas) y por el modelo económico que sigue nuestro país.

La nueva política de desarrollo social de Zedillo trato de caracterizarse por ser integral, federalista, incluyente, participativa y corresponsable. En este contexto, uno de los instrumentos de la política social como el Programa Integral para Superar la Pobreza que se presento tiene como propósito central disminuir la pobreza y la exclusión social, a través de una estrategia que privilegie la atención a los grupos y zonas con mayor desventaja económica y social. Así, la política social del gobierno de la República encuentra en el Programa Integral para Superar la Pobreza uno de sus principales instrumentos de acción, pues aún cuando el desarrollo social cumple con otros propósitos además de superar la pobreza, este representa uno de sus retos más urgentes, lo cual encuentra explicación en la necesidad de cubrir los defectos de las políticas neoliberales.

Como ya se mencionó, el PNSP que empezó a aplicarse a partir de 1995 replanteó las formulas que en varios rubros utilizó el PRONASOL. En este aspecto, el programa aprovecha la experiencia de acción colectiva que logró fincar un nuevo método de trabajo basado en la participación y la corresponsabilidad, así como la colaboración entre el gobierno y la sociedad, basándose en las estrategias de : integralidad, descentralización, corresponsabilidad ciudadana y participación social, provisión de servicios básicos e incremento de la población, el empleo y el ingreso.

Por otra parte, el PNSP se inscribe en el conjunto de compromisos adquiridos por el gobierno mexicano en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, pues, la Declaración de los jefes de Estado y de Gobierno y el Programa de Acción de esta reunión definieron como propósitos centrales la erradicación de la pobreza, la creación de empleo productivo y la plena integración social bajo un enfoque integral del desarrollo social que demanda una activa participación de la ciudadanía.

Asimismo, dicho programa trata de superar una de las críticas que se hicieron el PRONASOL, en el aspecto de definir los factores que generan la pobreza e identificar una población objetivo. Define como factores necesarios a modificar para superar la pobreza: la educación, la salud y alimentación, vivienda y servicios básicos, la percepción de ingresos, el crecimiento demográfico y la distribución territorial de la población. También se propuso la realización de un análisis para identificar a la población en condiciones más severas de pobreza extrema para presentarlas como población objetivo de programas de superación de pobreza o grupos prioritarios.

Otra cuestión importante a mencionar es que dicho programa propone la evaluación del programa como fundamental para valorar la eficacia de las acciones y el avance en el logro de los objetivos (cuestión que fue muy criticada en el PRONASOL al no tener forma de evaluación), así la Secretaría de Desarrollo Social se presenta como encargada de evaluar dichas acciones con ayuda de los gobiernos estatales, a través de sus órganos de planeación, los ayuntamientos y el Consejo de Desarrollo Municipal así como las instituciones académicas y centros de investigación. Sin embargo, podemos argumentar que cae en el error de no especificar cual será

la forma de evaluar, pues para los críticos los datos no importan tanto, cuando el número de porcentaje de la población en condiciones de pobreza o pobreza extrema sigue aumentando cada vez más.

Por otra parte, aunque se diga lo contrario, el gasto social que ha asignado el gobierno actual ha ido disminuyendo cada vez más con las consecuencias lógicas para la población más vulnerable, de ahí que se proponga la eficacia de los subsidios.

Así, aunque el PNSP trata de enfocarse en los aspectos más importantes para superar la pobreza, no lo hace con la fuerza suficiente, pues no es posible por un lado ayudar con algunos programas a superar la pobreza con un menor gasto social, y por otro, reproducir la misma con mucha rapidez a través de políticas económicas que ayudan a la inequitativa distribución de la riqueza, que es una de las causas principales del problema.

3.2.2 Objetivos y estrategias generales del Programa Nacional de Superación de Pobreza. (PNSP).

El Programa Nacional de Superación de la Pobreza se inscribe en el objetivo sustancial del Estado Mexicano de asegurar que todos los mexicanos disfruten del conjunto de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De esta forma, busca de manera particular, establecer políticas e instrumentos orientados a revertir los rezagos sociales que aún persisten entre la población que experimenta una condición de pobreza extrema.

Un objetivo central del programa es propiciar la igualdad de oportunidades de desarrollo entre todos los mexicanos, para ello es indispensable promover acciones que atiendan de manera prioritaria los derechos sociales de los grupos sociales más vulnerables, especialmente de los grupos indígenas, los niños, las mujeres en gestación y periodo de lactancia, discapacitados y las personas de la tercera edad de bajos ingresos.

El PNSP es parte de una tarea de largo plazo dirigida a transformar las acciones de superación de la pobreza en una política con visión de Estado. Ello implica otorgarle a este propósito un carácter prioritario e integral dentro de la agenda nacional, y propiciar a la vez concurrencia de todas las instituciones públicas en una tarea de interés nacional.

Como objetivos específicos, el programa tiene el propósito de integrar los programas de alimentación, salud y educación que se ofrecen a la población en pobreza extrema bajo un esquema único de coordinación y operación que permita aumentar la eficacia agregada de los programas, reconociendo a estos como un aspecto básico para asegurar la igualdad de oportunidades en el desarrollo de las capacidades individuales.

Un segundo objetivo específico se refiere a la creación y ampliación de la infraestructura física necesaria para impulsar un desarrollo social sostenido en las regiones que presentan los mayores rezagos. De ahí que se busque promover la concurrencia de los distintos órdenes del gobierno para proporcionar a la población objetivo agua potable, drenaje, alcantarillado, electrificación, urbanización, pavimentación y empedrado de colonias populares, caminos rurales

y carreteras alimentadoras. Este buscará promover una estrecha coordinación de recursos y programas a efecto de consolidar una operación descentralizada de los principales programas de infraestructura física.

Finalmente, el programa tiene el objetivo de promover acciones que apoyen tanto una recuperación inmediata del ingreso familiar, como alentar iniciativas y proyectos productivos que en el mediano plazo permitan que la población con menos recursos encuentren opciones productivas y de empleo. Asimismo, promover la construcción y rehabilitación de viviendas en zonas rurales y urbanas marginadas mediante programas de apoyo crediticio accesibles y apropiados a las condiciones de la población de bajos ingresos.

Habrà de ponerse especial esfuerzo en propiciar la participación de los sectores productivos del país para promover proyectos económicamente rentables acordes a las potencialidades de cada región que hagan viable la recuperación sostenida del ingreso por la vía del empleo.

Por otra parte, este programa se desplegará y ejecutará a partir de cinco estrategias generales: integralidad de las acciones para el bienestar; descentralización, corresponsabilidad ciudadana y participación social; eficiencia en la asignación de los subsidios y continuidad en las políticas para la superación de la pobreza.

Los lineamientos generales para la distribución del gasto social tienen como finalidad garantizar equidad y justicia en la asignación a estados y municipios; distribuir los recursos con transparencia; evitar la discrecionalidad en la aplicación de los recursos y asegurar que el presupuesto se destine a acciones que coadyuven al bienestar social y la superación de la pobreza.

Para alcanzar dichos objetivos, el Ramo XXVI del Presupuesto de Egresos de la Federación se destina específicamente a la superación de la pobreza y se mantendrá como una partida descentralizada del mismo. Esta partida presupuestal se integra con tres fondos: el Fondo de Desarrollo Social Municipal, el Fondo de Prioridades Estatales y el Fondo para la Promoción del Empleo y la Educación. Esta estrategia sin embargo, se inscribe en la necesidad de acabar con el presidencialismo del sexenio anterior que provocó tantas críticas y por lo tanto a la necesidad de cambio.

Así, la estrategia que articula las diversas formas de organización social se promoverá mediante un método que fomente la planeación participativa.

En la permanencia en las políticas para la superación de la pobreza, es necesario concebir la política de superación de la pobreza como una política de Estado, otorgándole un carácter prioritario e integral dentro de la agenda nacional, que propicie el compromiso de los distintos sectores para consolidar mecanismos permanentes de coordinación institucional, así como de diagnóstico, evaluación y seguimientos de los resultados de dichas políticas (con esto se pretende dar continuidad a estas).

Además, es necesario retomar los aspectos positivos de las políticas que han desarrollado el Estado para elevar el bienestar de los grupos sociales que experimentan un mayor grado de marginación.

De esta forma dichos objetivos y estrategias se incluyen dentro del contexto de los requerimientos impuestos por el exterior y por la necesidad de mantener una política económica determinada. Así, se explica la necesidad de permanencia de política de superación de pobreza para aminorar los efectos de las políticas neoliberales en los pobres, los cuales se van a seguir dando mientras permanezca el modelo. Por último, la eficiencia de subsidios se debe a la necesidad de hacerlos notar, pues hay muy pocos recursos y estos deben mostrar resultados; y la corresponsabilidad y la participación social por exigencias externas del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, dando paso a que la población sienta que está participando en la creación del nuevo modelo de desarrollo económico y olvide la pobreza en que vive.

Pues es sabido, que estas agencias propusieron imponer políticas con programas compensatorias para aminorar los daños causados principalmente a los sectores de medianos ingresos con el ajuste de los ochentas, con los que muchos de estos se convirtieron en pobres y pobres extremos; además que de esta forma, se da paso a una política económica ya iniciada desde los ochentas, la cual necesita que la población piense que está siendo protegida y apoyada con programas sociales aun cuando por otro lado la pobreza aumenta cada vez más.

3.2.3 Políticas e Instrumentos de Programa Nacional de Superación de la Pobreza.

Con el objetivo primordial de superar la pobreza, el PNSP en sus inicios abarco tres políticas esenciales para la superación de la pobreza: a) Desarrollo de capacidades individuales mediante la atención de la alimentación, salud y la educación; b) Ampliación de la infraestructura básica municipal y; c) Desarrollo de capacidades productivas, apoyo al empleo temporal y mejoramiento de vivienda.

- a) Desarrollo de Capacidades Individuales mediante la atención de la alimentación, salud y educación.

Es por ello que el gobierno de la república se propuso poner en práctica acciones integrales y focalizadas, así como programas específicos dirigidos a erradicar los factores que determinan y producen el círculo vicioso de la pobreza. Estos se concentran en los rubros de educación, salud y alimentación. Así se requiere poner en práctica acciones integrales que consideren este eje como una de las líneas estratégicas fundamentales para lograr dicho objetivo. En este marco se incluye el PROGRESA y otros programas específicos de educación como: Programas de Alfabetización, Educación básica y Capacitación no formal para el trabajo y educación comunitaria, el PARE, PAREP y PIARE, el Programa para el desarrollo de la educación inicial (PRODEI), etc. De salud: Programa de apoyo a los servicios de salud para población abierta (PASSPA II), Programa IMSS – Solidaridad, Programa Emergente para grupo vulnerables (SSA), Alimentación y abasto social: Programa de Alimentación y nutrición familiar (PANF), Sistema de distribuidoras Conasupo (Diconsa, Liconsa, etc).

- b) Ampliación de la Infraestructura básica municipal.

Como ya vimos, un aspecto central para lograr eliminar el círculo de la pobreza lo constituye la existencia de condiciones materiales adecuadas que permitan a las familias mejorar su salud y nutrición, adquirir educación y capacitación y desarrollar actividades productivas para

alcanzar mayores niveles de ingreso. La dotación de la infraestructura social básica es un elemento indispensable para la exitosa implementación de otros programas dirigidos a erradicar las causas que determinan la marginación y la pobreza y para iniciar el desarrollo de las capacidades individuales.

Un primer paso en el fortalecimiento de esta capacidad de decisión y ejecución de los gobiernos locales lo constituye la canalización del 65% de los recursos del ramo 26 del Presupuesto de Egresos de la Federación a un Fondo de Desarrollo Social Municipal que contempla la construcción y rehabilitación de infraestructura social básica.

Así se realizarán programas de agua potable, drenaje y alcantarillado; electrificación; urbanización, pavimentación y empedrado de colonias populares; caminos rurales y carreteras alimentadoras y caminos y telefonía rural.

- c) Desarrollo de capacidades productivas, apoyo al empleo temporal y mejoramiento de vivienda.

El PNSP sustenta que en el mediano y largo plazo, la solución de fondo al problema de la pobreza y la desigualdad existentes en el país es la creación de empleos que garanticen ingresos permanentes y mejores remuneraciones. Un elemento decisivo para materializar este objetivo es el despliegue de las capacidades básicas y la provisión de medios de vida seguros y sostenibles mediante el impulso a las actividades productivas y la creación de infraestructura que promueva la producción, el empleo, el ingreso y el mejoramiento de la vivienda.

Las medidas propuestas en esta sección tienen como objetivo generar empleos productivos en zonas urbanas y rurales de mayor pobreza y financiar proyectos tomando en cuenta las siguientes consideraciones:

Se orientará fundamentalmente hacia acciones que tengan impacto en el empleo, incluyendo la continuación del Programa Emergente para 1996, comprenderá también los apoyos que se han venido dando al empleo productivo del campo y la ciudad.

En las comunidades indígenas se establecerán acciones para apoyar proyectos productivos con impacto en el empleo, adicionales a los que otorga el Instituto Nacional Indigenista. También se incluyen las correspondientes a reforestación y vivienda que tendrán como base el uso intensivo de mano de obra.

Estas acciones incluyen esquemas particulares de concertación, por lo que no es posible asignarlos a una entidad, aunque serán ejercidos también por los gobiernos de los estados, en función de las directrices centrales que se definan en materia de empleo.

Así, para apoyo a la producción se utilizarán programas como: PROCAMPO, Programa de crédito a la palabra, Programas del Instituto Nacional de Capacitación (INCA) Rural, entre otros. En cuanto al empleo se consolidará el Programa Emergente de Empleo en las zonas rurales, se apoyarán los programas de Becas de capacitación para el trabajo (PROBECAT), se mantendrán las acciones del Programa de apoyo al servicio social, etc.

Asimismo, se impulsaran programas para remediar el rezago en la construcción de la vivienda como : Fondo de vivienda (FOVI), Fondo nacional de habitaciones populares (FONHAPO), Fondo nacional de vivienda rural (FONAVIR), Fideicomiso de vivienda y desarrollo social y urbano (FIVIDESU) y Fideicomiso casa propia (FICAPRO) para posibilitar la canalización de mayores recursos a la vivienda y servicios básicos, además de otras acciones.

Dentro de la creación de Programas específicos para la superación de la pobreza el PNSP proponía el Programa de mejoramiento de vivienda., Crédito ala palabra con autoconstrucción; el Fondo Nacional a Empresas de Solidaridad; los Fondos regionales indígenas, el Programa de maestros jubilados y pensionados; Capacitación para la población rural y el Programa de apoyo a jornaleros migrantes.³⁷

La operación de las acciones del PNSP 1995 – 2000 requiere fortalecer la coordinación entre los tres órdenes de gobierno , para garantizar que la descentralización de atribuciones y recursos que permita un mejor cumplimiento de los objetivos de la política social.

En este contexto se actualizó el marco normativo que sustenta la coordinación, concertación y participación institucional y social, el cual incluye los siguientes instrumentos e instancias. Convenio de Desarrollo Social, Comité de Planeación para el Desarrollo de los Estados (COPLADE), Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN) y los Consejos de Desarrollo Municipal. Además de ser un instrumento para la concertación y coordinación, el Convenio desempeñará también un papel importante como mecanismo de evaluación y seguimiento.

De esta forma como podemos observar las políticas del PNSP abarcan los aspectos prioritarios que generan la pobreza, sin embargo, no se desconoce que lo malo no es el programa en sí, sino el querer detener algo que en el fondo se apoya cada vez con más fuerza.

2.4.2.4 Resultados Preliminares: Intento de Evaluación.

Para finalizar este apartado, trataremos de evaluar el impacto que ha tenido el PNSP dentro de la pobreza en nuestro país. Para fines prácticos, es indispensable aclarar que el objetivo de esta sección será el responder a la pregunta de ¿ como ha impactado el PNSP la pobreza en nuestro país?, es decir, ¿ realmente el PNSP ha disminuido el porcentaje de población en condiciones de pobreza y pobreza extrema en México?, ¿ ha ayudado a elevar los niveles de ingreso de la población en estas condiciones?, ¿ ha mejorado los niveles de empleo?, entre otras, para conocer si en verdad ha tenido o no resultados positivos.

No es objetivo de este apartado dar a conocer datos o cifras de cuantos campesinos han sido apoyados por PROCAMPO, cuantas familias han recibido apoyo del PROGRESA, cuantas de DICONSA, etc, pues esto puede encontrarse en cualquier informe que se otorgue por parte de SEDESOL³⁸, lo cual la mayoría de las veces no nos refleja la situación real de nuestro país, y en

³⁷ Ver , Secretaría de Desarrollo Social. *Programa para Superar la pobreza 1995 – 2000* , México, 1998, pp. 91- 95.

³⁸ Si se quieren conocer datos estadísticos de cada programa ver Secretaría de Desarrollo Social. *Informe de Labores 1997-1998*, México, 1998, 93 p.

este caso del verdadero impacto del PNSP en la misma. Sin embargo no hay que pensar que dichos datos no son importantes, pues nos servirán en cierta medida para realizar dicho análisis.

Uno de los aspectos que debemos tener presente al iniciar dicho análisis es que el objetivo central del PNSP como ya se mencionó es "establecer políticas e instrumentos orientados a revertir los rezagos sociales que aún persisten entre la población que experimenta una condición de extrema pobreza" y en pobreza. Así, una de las formas de evaluar puede ser el retomar el porcentaje de población en condiciones de pobreza y pobreza extrema que había al iniciar este programa y hasta la fecha. Aquí es importante hacer un paréntesis para decir que uno de los obstáculos que ha encontrado esta investigación es la poca información actual en relación a saber exactamente cuantos pobres y pobres extremos existen en México, pues como se sabe, existen informes e investigaciones de 1989, 1990, 1992, 1994 y hasta 1995, pero de los últimos dos o tres años la información es casi nula. Sin embargo, según datos proporcionados por un "Diagnóstico de pobreza e inequidad" de una organización de desarrollo no gubernamental mexicana, según números oficiales para 1984, 15.4% de la población nacional vivía, en pobreza extrema; en 1989, 18.8% ; en 1992, 16.1% y aunque en 1995 no aparecen datos oficiales, dicha organización lo calcula cerca del 20%.³⁹

Además, de acuerdo a Arturo Gómez , en el salario se presentó de 1976 a 1996 un deterioro de 76.4% del salario mínimo en términos reales y se estimó que a finales de 1998 sería de 82%, es decir, el ingreso siguió deteriorándose con las consecuencias lógicas para la población pobre y en pobreza extrema⁴⁰ , cuando uno de los objetivos específicos del programa es promover acciones que apoyen entre otras cosas una recuperación inmediata del ingreso familiar.

Por otra parte, es importante mencionar que según Luis Lozano Arredondo⁴¹, Director de Análisis Multidisciplinario de la Facultad de Economía de la UNAM, aún cuando hay un deliberado sesgo de los cifras del INEGI (Instituto Nacional de Estadística , Geografía e Informática), reconoce que el número de mexicanos indigentes (personas que no tienen ni para comer) pasó de 20 a 26 millones entre finales de 1994 y el primer semestre de este año, lo que representa un aumento del 30%.

A esa población que sobrevive con ingresos de hasta 12 y 17 pesos diarios se agregan 40 millones en pobreza extrema, es decir, que perciben ingresos entre menos de un salario mínimo y 1.5 minipercepciones, a penas suficiente para adquirir 11 de los 40 artículos que integran la canasta básica.

Luis Lozano Arredondo destaca que otro segmento de la población que cuenta con un empleo formal (21 millones) subsiste con el equivalente a dos salarios mínimos que les imposibilita la total satisfacción de sus necesidades elementales. El espectro de la pobreza cubre el 86% de la población total en el país, según el análisis más reciente del Informe de la CEPAL.

³⁹ Casasbuena , Constantino y C. Heredia. *Op.cit.*, p. 2.

⁴⁰ Gómez , Arturo. *Op.cit.* , p. 18.

⁴¹ Ver Salgado , Alicia y Arturo Gómez. "En la miseria 40 millones de mexicanos" , *El Financiero*, México, Septiembre 04 de 1999, p. 9.

Asimismo, las remuneraciones reales han descendido entre 25 y 35% en los últimos 3 años, como efecto de los topes salariales que el gobierno de Ernesto Zedillo estableció por medio de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para mantener el control de la inflación.

El resultado de esa política antisocial ha sido la caída del 7.3% en el consumo doméstico lo que a su vez se traduce en incremento de los niveles de desnutrición.

Actualmente, el 56.7% de la población en el país presenta algún grado de desnutrición, a diferencia del 47.6% a principios de este sexenio, según la OMS (Organización Mundial de la Salud).

Por último, aunado a la baja sistemática de las remuneraciones reales, los empleos informales observan una tendencia creciente, se calcula que el 53% de la población ocupada obtiene sus ingresos en la economía informal al margen de las prestaciones de la ley, con ingresos promedios equivalentes a 1.5 minipercepciones.

Con todo lo anterior, podemos concluir que el PNSP solo ha sido un programa con el que se aparenta ayudar a los más necesitados, pero que en realidad ha tratado de cubrir las cada vez peores condiciones en las que se encuentra la población de bajos ingresos en México, es decir, se impone el Programa Nacional de Superación de la Pobreza como instrumento medular de la política social para complacer las exigencias del exterior por un lado, y por otro para poder seguir implementando las políticas económicas actuales en donde los que más ganan son los que más tienen.

Lo primero pues como ya se comentó, el PNSP nace para satisfacer las exigencias del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional específicamente, al sugerir la aplicación de políticas de focalización como paliativo entre el deterioro social que esta estrategia desató.⁴² Además estas sugieren también que el programa apele a la participación popular, a impulsar el desarrollo de la economía informal y resistir las reivindicaciones de los trabajadores urbanos organizados, calificados como "privilegiados".⁴³ (todo esto había sido seguido al pie de la letra anteriormente por el PRONASOL y a pesar de querer diferenciarse, el PNSP lo retoma como parte de sus estrategias).

Esto, pues como ya se comentó, no se puede ayudar a remediar algo que por un lado se trata de combatir (con el PNSP) y por otro se alienta (políticas económicas), tomando en cuenta que dicho programa ha contado con un menor gasto público y realmente no ha beneficiado a la población más necesitada.

Así, con el PNSP se trata de ayudar a personas en condiciones de pobreza y pobreza extrema pero sin resultados positivos pues los efectos negativos del modelo neoliberal son cada vez mayores en la población más vulnerable.

⁴² Lerner, Bertha. *América Latina: Los debates en política social, desigualdad y pobreza*, Colección "Las Ciencias Sociales", Porrúa, México, 1986, pp. 94 - 95.

⁴³ Ver Valier, Jaques. *Op.cit.*, p. 16.

Asimismo, el PNSP se propone como medio para "aminorar" la situación de los pobres y pobres extremos con el fin de que el modelo económico hasta ahora implementado no sea objeto de críticas y aparentando que todo es bueno en este, cuando la realidad es completamente diferente.

En suma, el PNSP no ha servido pues no ha mejorado los niveles de vida de la población en condiciones de pobreza y pobreza extrema y por otro lado, el porcentaje de estos sigue creciendo.

Así a unos meses de terminar el sexenio el presidente Ernesto Zedillo, no puede más que tratar de maquillar una política que con los errores de diciembre, fueron el inicio de una etapa de deterioro salarial, aumento de la pobreza extrema e incremento de la tasa abierta de desocupación, cifras que son insistentemente maquilladas por organismos oficiales encargadas de los programas sociales como es el caso de la Secretaría de Desarrollo Social con el Programa Nacional de Superación de la Pobreza.

Asimismo podemos ver que a pesar de que uno de los objetivos del Programa Nacional de Superación de la Pobreza fue mejorar las condiciones de empleo en la población el Centro de Reflexión y Acción Laboral integrado por diversas organizaciones sindicales señaló que la política salarial zedillista ha sido muy cruel para quienes no tienen más recursos que vender su fuerza de trabajo, debido a la baja de remuneraciones reales.

De esta forma los objetivos del PNSP solo han sido cumplidos como base para llevar a cabo acciones compensatorias, pero que en la realidad no han ayudado al combate a la pobreza.

Conclusiones

En este contexto la política social seguida por el presidente Salinas de Gortari dejó ver que el combate a la pobreza por miedo de esta política social no fue tal, es decir, no se trató de combatir la pobreza por un objetivo social, sino por el requerimiento del exterior, pero sobre todo con el fin de ganar adeptos políticos para sostener un régimen que estaba tambaleándose.

Así, los programas de combate a la pobreza solo se crearon para dar paso a la continuidad de las políticas económicas neoliberales ya establecidas desde el gobierno anterior y para fines políticos. Sin embargo, estos no fueron suficientes.

Ernesto Zedillo, siguió los mismos pasos que su antecesor, así, solo cambió nombres a los programas de combate a la pobreza, pero todo se hizo con los mismos fines: dar paso a las políticas económicas, cubrir requerimientos de organismos internacionales, y crear apoyo político para su gobierno.

A pesar de esto, la pobreza siguió en aumento, y actualmente como ya vimos, se calcula que 40 millones de mexicanos viven en situación de pobreza.

Es así como la política social de México en ésta década en cuestión del combate a la pobreza no ha sido suficiente para erradicarla. Pues siempre ha cumplido objetivos muy diferentes a los reales, dejando de lado a los grupos más pobres y por o tanto los más numerosos.

En conclusión, la política social de México en la década de los noventas, solo ha servido para tratar de compensar los daños que ha causado la política económica establecida, lo cual no ha sido suficiente pues trata de compensar lo incompensable, pues por un lado no se puede tratar de combatir la pobreza con programas sociales específicos, y por otro, apoyar políticas económicas que sol llevan a la concentración de la riqueza y al aumento de pobres en nuestro país (pobres y pobres extremos).

De esta forma la continuidad de una política económica determinada, el apoyo político, el cubrir requerimientos del exterior y compensar a los que sufrieron las medidas de ajuste económico en la década pasada, han sido la agenda oculta de la política social en México y de otros países como Chile.

CAPITULO 4

*La pobreza es un gran enemigo de la felicidad humana.
Destruye la libertad y hace impracticables algunas
Virtudes, y sumamente difíciles otras.
Samuel Johnson.*

POBREZA Y POLITICA SOCIAL EN CHILE.

4.1 Política económica y distribución del ingreso en Chile.

Dentro de la política económica chilena , las reformas iniciadas después del golpe militar de 1973 habrían de transformar la economía chilena , de una de las mas reguladas a una de las más desregularizadas de América Latina. Estas, trataban de eliminar los controles en el sistema de precios , privatizar las empresas públicas , reducir el papel del Estado , y liberar el comercio internacional y los mercados financieros , este proceso , como nos explica Raczynski y Romaguera¹, continuó durante los ochenta pues el gobierno intentaba corregir los errores de la regularización financiera tras la crisis de 1982 -1983 y de fortalecer la economía de mercado mediante un nuevo proceso de privatización de reformas de la política social. (Ver cuadro 4.1.)

Además de reducir el tamaño del Estado, el gobierno militar aplicó una política de equilibrio fiscal mediante una disminución del gasto y un incremento de las recaudaciones. La liberación del comercio exterior y la liberación del sistema financiero fue otro elemento central de dicho modelo económico.

Todo lo anterior, aunado a la eliminación de las restricciones sobre la deuda externa, impuso un aumento espectacular de las actividades financieras y del endeudamiento del sector privado que más tarde sería uno de los detonadores de la crisis de 1982.

También cambiaron en el gobierno militar las condiciones del mercado laboral. Durante 1973-1979, el gobierno prohibió la actividad sindical, la negociación colectiva y las huelgas. Asimismo, modificó los salarios mediante decretos oficiales que a menudo incluían solo una indemnización parcial por la inflación del pasado.

¹ Raczynski , Dagmar y Pilar Romaguera. "Chile. Pobreza, ajuste y políticas sociales en los años ochenta" en *El Desafío de Austeridad. Pobreza y Desigualdad en América Latina*, Nora Lustig comp., Serie Lecturas, No. 86, FCE, México, 1997, pp. 301 - 359.

CUADRO 4.1

Política económica y distribución del ingreso en Chile.
(1973 – 1999)

GOBIERNO MILITAR (1973-1982)

Eliminación de controles de sistema de precios.
Privatización de empresas públicas.
Reducir papel de Estado.
Liberalización de comercio internacional y mercados financieros.
Eliminación de restricciones de deuda externa.
Reformas estructurales.
Inestabilidad de indicadores macroeconómicos (inestabilidad en el empleo, salarios, favoreció concentración del ingreso y tuvo alto costo social).
Deterioro de la distribución del ingreso (afectando sectores bajos y medios)
Privatización de reformas de política social.
Disminución del gasto e incremento de las recaudaciones.
Prohibición de actividad sindical, negociación colectiva y huelgas.
Modificación de salarios.

(1982 – 1989)

Ajuste de gasto interno
Recuperación económica sostenida.
Reformas tributarias trajeron mayor concentración del ingreso.
Gasto público afecto a unos sectores más que a otros.
Recesiones económicas trajeron efectos en desempleo y disminución de salarios reales.
Deterioro de sueldos y salarios reales.
Alto desempleo.
Deterioro de distribución de ingreso (afectando sectores bajos y medios).

GOBIERNO DE LA CONCERTACION (1989- 1992)

Programas de privatización aumentaron concentración de la propiedad.
Reforma tributaria (mayores recursos para gasto soc.)
Reforma legislación laboral.
Congelar políticas de privatizaciones.
Regulaciones económicas de monopolios naturales o sectores intensivos en externalidades.
Crecimiento con equidad.
Mejora de la distribución del ingreso.
Sistema abierto y competitivo internacionalmente.
Uso extensivo del mercado y sector privado para mejorar el proceso de crecimiento .
Responsabilidad del Estado para corregir las desigualdades sociales y asegurar estabilidad macroeconómica y estímulo al ahorro e inversión.

GOBIERNO EDUARDO FREI R. (1992-1999)

Ideas básicas del modelo económico:
Apertura = Crecimiento con equidad.
Apertura = Crecimiento económico = aumento del empleo = disminución de la pobreza.
Apertura = Desarrollo de la segunda etapa export.
Apertura = Crecimiento económico = Desarrollo simétrico u homogéneo.
Apertura = Comp. Sistemática = Consensos = Profundización de la Democracia.
Características:
Disminución del desempleo.
Políticas económicas no contrarias a la dinámica de los mercados abiertos y competitivos.
Mayor generación de empleos.
Menor apoyo a políticas sociales.
Concentración del crecimiento entre empresarios.
Deterioro de la distribución personal del ingreso.
Política social focalizadas.
Menor reducción de pobreza (aún con mayor crecimiento y empleo).
Mercado como mecanismo reproductor de la pobr.
Salarios por debajo de la línea de la pobreza.
Precarización de los puestos de trabajo.
Consolidación exportadora de ramas ligadas directamente a la explotación de recursos nat.
Se confió en la teoría del "chorreo" para lograr la equidad.
La desigualdad se explica debido a la incapacidad subjetiva u objetiva de asumir la "modernidad".
Disminución de los sindicatos y trabajadores sindicalizados debido a la subordinación del cap. sobre trabajadores.

Elaboración propia basado en Raczynski, Dagmar y Pilar Romaguera. "Chile., Pobreza, ajuste y políticas sociales en los años ochenta" en *El Desafío de la Austeridad*, México, 1997; y Agacino Rojas, Rafael. *Las cinco ecuaciones virtuosas del modelo económico chileno*, Informe Anual PET, No. 6, Santiago de Chile, p. 61.

Durante los decenios recientes, la economía chilena se caracterizó, como podemos ver, no sólo por las profundas reformas estructurales sino también por una gran inestabilidad de sus principales indicadores macroeconómicos. Esta inestabilidad generó inestabilidad en el empleo y en los salarios, favoreció la concentración del ingreso y tuvo un alto costo social.

En 1982 Chile afrontó su peor crisis desde la recesión de los años treinta y su segunda crisis grave desde la llegada al poder del gobierno militar.

A principios de 1985, luego de ciertos cambios de las autoridades económicas, el gobierno restableció un proceso de ajuste del gasto interno. Finalmente en 1986 la economía comenzó un proceso de recuperación sostenida, sin embargo las reformas económicas de los años setenta y ochenta, los ciclos económicos y las políticas de ajuste que siguieron la crisis de 1982 tuvieron significativos efectos sociales y distributivos. Los programas de privatización incrementaron la concentración de la propiedad. Las reformas tributarias, que aumentaron la importancia de los impuestos indirectos y eliminaron a otros, también parecen haber contribuido a la concentración del ingreso. El rescate del sistema financiero y la implantación de subsidios para los deudores canalizaron importantes recursos fiscales hacia los sectores de altos ingresos. Además, la distribución del gasto público afectó naturalmente a algunos sectores en mayor medida que a otros. Los cambios de precios relativos tuvieron también efectos distributivos. Por último, las recesiones económicas de Chile causaron efectos en el desempleo y disminución de los salarios reales.

Así, a principios de los años ochenta la economía chilena afrontó un grave problema de desempleo, la tasa de desempleo alcanzó un pico histórico después de la recesión de 1975 y permaneció sostenidamente alta, en cerca de 17%, incluidos los trabajadores de los programas gubernamentales de empleos de urgencia.

Por tanto, al evaluar el costo social de ajuste deberá considerarse que, al estallar la crisis de 1982 el desempleo ya era alto en relación con las pautas históricas. Esa recesión incrementó aún más el desempleo, que alcanzó una tasa de 30% en 1983. La recesión también fue causa del crecimiento del sector informal en los años ochenta.

La principal estrategia destinada a estimular el empleo intentaba reducir los costos laborales. Así, el crecimiento de la economía, comenzando en 1984 generó frecuentes descensos en la tasa de desempleo. Sin embargo la evolución de los sueldos y de los salarios reales tuvieron un deterioro. En 1974 (antes de la primera recesión) los salarios reales eran muy bajos, por que la hiperinflación de 1972-73 causó reducciones de casi 50%. Entre 1976 y 1981 los salarios experimentaron una recuperación sostenida, pero luego cayeron después de la recesión de 1982. La expansión económica comenzada en 1984 fue acompañada por una lenta recuperación de los salarios reales y un descenso en especial severo de los salarios del sector público, a causa, entre otra cosas, del ajuste fiscal.

En lo que respecta a la distribución del ingreso, durante los años de 1969, 1978 y 1988 se dio un deterioro progresivo de éste, que afectó a los sectores de ingresos bajos y medios (el 60% más pobre de la población). Este deterioro fue gradual y ocurrió en términos absolutos y relativos.

El 20% más pobre de la población vió reducirse así su participación relativa en el total del gasto público, del 7.6% en 1969 a 5.2% en 1978 y luego al 4.4 en 1988. Esta tendencia se suma aun descenso absoluto del gasto del hogar, lo que para el quintil mas bajo implicaba un reducción de casi 50% de gasto entre 1969 y 1988.

Así, para Beyer ², en los años de 1978 y 1983 y en 1987, el prime quintil sufrió altibajos pues pasó en 1978 de 4.6% al 3.4% en 1983 y a 4.0 en 1987, lo cual tal vez se aplica por la crisis de 1982 y la recuperación de 1986. Por su parte, el quinto quintil casi no tuvo variaciones significativas, pues concentró el 51.9%, el 57.5% y el 57.0% respectivamente, lo cual demuestra que los efectos del modelo económico de dicho gobierno recayeron sólo en los estratos bajos y medios de la población, lo cual no debe extrañarnos.

El gobierno de la concertación.

En el año de 1989, el gobierno militar dió paso al gobierno de la concertación. La propuesta de este en cuanto a la política económica que Chile debía seguir propició la mantención de las características estructurales que tenía la organización de la economía nacional, un sistema abierto y competitivo internacionalmente ; un uso extensivo de mercado y del sector privado para liberar el proceso de crecimiento, una responsabilidad preferente del Estado para corregir las desigualdades sociales y para asegurar un marco de estabilidad macroeconómica y de estímulo al ahorro y la inversión. Así, se diseñó una estrategia social muy cuidadosa que fuera consistente con una política de equilibrios macroeconómicos. Así los programas sociales y cambios a la institución laboral debían enmarcarse en una política económica que daría prioridad a la estabilidad y al crecimiento, con más impuestos que dieran recursos para progreso social.

“En síntesis el programa de la concertación contempló los siguientes aspectos específicos que significaban diferencias importantes con la política económica del régimen militar; a) necesidad de una reforma tributaria para aumentar los recursos que el Estado pudiera destinar al gasto social; b) reforma a la legislación laboral, manteniendo la flexibilidad del mercado de trabajo, pero reconociendo ciertos derechos básicos a los trabajadores que fueron ignorados en la legislación anterior; c) congelamiento de las políticas de privatizaciones; d) regulaciones económicas de algunos monopolios naturales o sectores intensivos en externalidades” ³

² Beyer , Harol. "Logros y pobreza, ¿frustración en la igualdad? en *Resultados de Estudios Políticos*, Centro de Estudios Públicos, No. 60, Santiago de Chile, Primavera 1995, p 46.

³ Muñoz G O. y C. Celedón. "Chile en transición: Estrategia económica y política" en *La política económica en la transición a la democracia*, CIEPLAN, Santiago de Chile, 1993, p.10.

Para el gobierno de la concertación, el crecimiento económico era una condición necesaria pero no suficiente para mejorar la equidad. Por lo tanto el Estado debía incrementar la carga tributaria en alrededor del 2% del PGB,⁴ lo que en ningún caso podría representar un costo intolerable para el sector privado, con la finalidad de aplicar una política de gasto público orientada a reducir gradualmente la deuda social con los sectores más pobres. De esta manera, una de las primeras acciones de la autoridad económica fue generar políticamente un plan de reforma tributaria.

Por otra la reforma laboral del gobierno trató de lograr un compromiso de las partes con el proyecto de reforma laboral pues partía de la idea de que en un régimen democrático el crecimiento económico dinámico supone una institucionalidad estable. Además, la nueva legislación debía favorecer las negociaciones directas entre empresarios y trabajadores, sin que el gobierno se viera involucrado en ellas, excepto en los casos en que fue necesario recurrir a los arbitrajes.

La política macroeconómica fue así, el instrumento central para implementar la estrategia económica del gobierno del presidente Aylwin. Al inicio del periodo se definió como objetivo de mediano plazo el sostenimiento de una tasa de crecimiento anual del PGB entre 5 y 6% y la reducción gradual de la inflación. Estas deberían ser. Las bases para lograr un desarrollo equitativo, y que efectivamente permitiera redistribuir ingresos hacia los sectores más pobres de la población. El motor del crecimiento continuaría siendo el sector exportador, por lo que las autoridades económicas consideraron imprescindible que el tipo de cambio real se mantuviera en forma estable a los niveles de los años anteriores. El sector privado por su parte, debería ser el agente principal en el proceso de crecimiento y formación de capital, para lo cual se requería que el gobierno ganara su confianza. Los resultados de la gestión macroeconómica al cabo del tercer año de la administración Aylwin fueron más que satisfactorias. La economía alcanzó un ritmo de crecimiento anual promedio del PGB del orden del 65, con un fuerte proceso de aceleración que culminó con una tasa del 10.4% en 1992.

La distribución del ingreso a su vez, también obtuvo buenos resultados durante este periodo. El cuadro de Beyer , permite comparar la situación por quintiles desde 1978 y hasta 1994. Allí se observó que el primer quintil había experimentado entre 1990 y 1992, (en los años de la administración de Aylwin) una importante recuperación. Subió su participación en la generación del ingreso global del 3.9% al 5.0%. El análisis de la totalidad de los datos reveló que este crecimiento no se realizó a costa del quintil más rico, puesto que este apenas descendió del 55.7% al 55.4%. En realidad se sustentó sobre la caída del cuarto quintil del 19.1% al 18.4%. pues el quinto quintil no sufrió variaciones significativas (55.7% en 1990, al 55.4% en 1992). Sin embargo, el primer quintil aumentó más de dos puntos , lo cual no había sucedido antes.

⁴ En Chile se utiliza el PGB como PNB.

La Administración de Eduardo Frei Tagle.

El gobierno de Eduardo Frei, por su parte, puede ser comprendido por algunas ideas básicas para poder entender el modelo económico chileno, estas son las cinco ecuaciones del modelo.

La primera es basada en la idea de que la apertura llevaría a un crecimiento con equidad, sin embargo de que se va profundizando en Chile la apertura y que el país crece nadie lo duda, pero a su vez se ha dado una contradicción del crecimiento pues éste se distribuye más entre los empresarios y, por otra parte, la distribución personal del ingreso ha empeorado. Así, la concentración no solo es alta sino que además se profundiza.

La segunda ecuación esta basada en que la apertura llevará a un crecimiento económico, lo cual genera aumento del empleo y con esto la pobreza se vería disminuida, sin embargo esto no es así. Esta idea se basa en dos ejes centrales: 1) La distribución estructural de la pobreza depende más de un crecimiento económico sostenido capaz de generar empleos que de una intervención estatal vía políticas sociales y 2) Estas políticas sociales deben orientarse por estrategias de focalización antes que por crecimientos universales.⁵

En este sentido el Banco Mundial aconseja incorporar a los pobres al mercado laboral para disminuir la pobreza, por lo que como estos empleos son resultado del crecimiento cuyo motor es la empresa privada, el Estado no hará política económica que contravenga la dinámica de los mercados abiertos y competitivos. Sin embargo por un lado según lo que se puede observar a pesar de que el aumento de empleo ha traído en el periodo de 1987 - 94 la reducción de la pobreza, se ve que cada vez es más difícil que con el puro crecimiento y el empleo se pueda eliminar la pobreza.

Y por otra parte debemos pensar que ahora a pesar que el ciclo de expansión económico chileno se tradujo en disminución de desempleo hoy el mismo mercado esta actuando como uno de los tantos mecanismos reproductor de la pobreza. Pues a pesar de que una familia con pobres indigentes pueda tener a sus miembros trabajando, los salarios siguen estando bajo la línea de la pobreza.

Otra idea es que la apertura llevaría al desarrollo de la segunda etapa exportadora, lo que significaría la expansión de productos y bienes con mayor valor agregado, especialmente los productos industriales manufacturados; sin embargo, lo que se observa no es precisamente el nacimiento de ramos típicamente secundarias, sino más bien la consolidación exportadora de aquellos aun fundamentalmente ligados de modo directo a la explotación de recursos naturales.

La cuarta ecuación sería la idea de que la apertura llevaría a un crecimiento económico, lo cual llevaría a un desarrollo simétrico y homogéneo, se confió en que el crecimiento por la vía del chorro se distribuiría de manera mas o menos equivalente entre

⁵ Agacino Rojas, Rafael. *Las cinco ecuaciones virtuosas del modelo económico chileno*, Informe Anual PET, No. 6, Santiago de Chile, 1996, p. 61.

todos los sectores económicos, sociales y territoriales. El país sería el que crecería, no unos en desmedro de otros. Sin embargo, las asimetrías en los efectos se explican (según versiones oficiales) diciendo que se producen debido a las distintas velocidades de los diversos sectores en que se modernizan, dependientes de las "actitudes" y "aptitudes" frente a las nuevas e inevitables condiciones de la globalización⁶.

La explicación de que el crecimiento no se distribuya homogéneamente, es debido a la incapacidad objetiva o subjetiva de asumir "la modernidad". Sin embargo para Rafael Agacino, el problema de las "aptitudes" y "actitudes" anti modernizadoras son un excusa, una falsa imagen que han levantado los intelectuales neoliberales para estigmatizar las acciones de resistencia que algunos sectores ejecutan intentando neutralizar los efectos devastadores de esta "modernización" que significa ganancias para unos; pobreza, desarraigo e inestabilidad para otros.

La última ecuación se basa en la idea de que la apertura traería competitividad sistemática, consensos y por lo tanto profundización de la democracia. Es decir, la idea según la CEPAL es que la globalización coloca al país completo compitiendo como una gran familia: empresarios, Estado y trabajadores, así al contribuir los trabajadores en programas de calidad, productividad y cambio técnico, dará paso a mejores relaciones laborales, por lo tanto sociales y de condiciones de trabajo y clima laboral, teniendo a la empresa como punto de equilibrio entre capital y trabajo. Así, el consenso a nivel empresa llevará a un pacto social a nivel macro que elevará la democracia política y social.

Así, las cifras muestran en Chile que los sindicatos desaparecen, pero a pesar de que se pueda pensar lo contrario, no es debido a que por el consenso ya no se necesiten, sino a causa de la forma concreta y no ideal en que funcionan los nuevos paradigmas de las relaciones laborales modernas, es la expansión directa de la falta de participación real al interior de las empresas y de la subordinación creciente que el capital impone sobre el trabajo que no les permite ser libres para asociarse.

Así, de acuerdo a los resultados de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional⁶, entre 1992 y 1994, el ingreso monetario promedio mensual de los hogares experimento un crecimiento real del 6.1%, aumento que en términos de ingreso monetario alcanzó a un 6.8%. La encuesta revela que el ingreso monetario promedio mensual de los hogares de Chile creció en noviembre de 1992 y noviembre de 1994 desde 285.360 pesos a 302.824 pesos, y el ingreso per cápita pasó desde 84.363 pesos a 90.077 pesos mensuales aproximadamente.

Sin embargo, esta positiva tendencia presenta diferencias entre estratos socioeconómicos, los que además revelan una notable disparidad entre niveles de ingresos. En efecto, se observa, en el primer lugar que, aproximadamente el 70% de los hogares está por debajo del ingreso promedio. En segundo lugar, los aumentos son mayores entre los hogares de más altos ingresos, registrándose incluso una disminución

⁶MIDEPLAN. *Encuesta de la Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), 1994. Pobreza y Distribución del Ingreso*, Santiago de Chile, 1995, 10 p.

para el primer decil . Consecuentemente, las diferencias de ingreso en los hogares tienden aumentar.

El ingreso monetario promedio estimado para el primer decil de hogares, esto es el 10% más pobre de los hogares, se calcula en 45.554 dólares mensuales. En el extremo superior, en el décimo decil , el promedio de ingreso monetario se estimó en 1,269.744 dólares mensuales. Lo anterior se traduce en que el ingreso monetario per capita promedio de los hogares del primer decil apenas alcanzó a los 9.388 dólares mensuales, en cuanto que para el décimo decil alcanzó 422.695 dólares mensuales. Esto es una relación de 45 veces, brecha que aumentó respecto de 1992 cuando la diferencia entre el primer y décimo decil alcanzaba 40 veces. Así, entre 1992 y 1994 no se observaron cambios significativos en la distribución del ingreso, lo cual sigue exhibiendo un alto grado de concentración, sin embargo el primer decil experimentó un leve deterioro.

Así, en 1992 los hogares del decil más pobre participaron de un ingreso monetario equivalente al 1.7% del total, proporción que en 1994 baja al 1.5%. A su vez, los hogares pertenecientes al decil de más altos ingresos, concentraron el 41.6% de los ingresos totales en 1992 y el 41.9% en 1994. (Ver cuadro 4.2 y 4.3).

De esta forma, para 1996 según cifras del Banco Mundial ⁷ , el 20% más alto captaba el 61% de los ingresos. La diferencia con el 20% más pobre sigue siendo abismal, lo cual evidencia un nivel de exclusión que se hace irresistible. Así, al mirar solo al crecimiento sin poner atención a la distribución del ingreso es otra forma de evitar mirar los problemas y traba del desarrollo económico y de los problema de equidad que sufren nuestros países.

4.2 La evolución de la pobreza en Chile.

Diversos estudios afirman hoy en día que la extrema pobreza no es un fenómeno nuevo en Chile, algunos autores sostienen que esta crece desde fines del siglo XIX, hasta los años treinta del presente siglo, después baja constantemente hasta los años setenta, pero a pesar de esta tendencia favorable todavía alcanzaba a un porcentaje importante de la población total. Así durante el gobierno militar este problema aumenta y se reduce relativamente en la década de los noventa, con el gobierno de la concertación, pero vuelve a aumentar con el actual gobierno como veremos más adelante.

“Respaldando esta afirmación, que la existencia de personas viviendo en condiciones de pobreza, ha sido una constante en la historia de Chile y bajo todo tipo de regímenes sociales y bajo toda clase de gobierno, los historiadores entregan los siguientes antecedentes: a) La mortalidad de Chile en 1917, fue el 38%, es decir, 30 de cada 100 niños que nacían vivos morían antes de haber cumplido un año de vida, b) en 1938, la mortalidad infantil si bien había bajado al 24%, era la más alta del mundo, c) en 1966, la Organización Panamericana de la Salud declaró a Santiago como una de las ciudades más

⁷ Banco Mundial. *From Plan to Market. World Development Report 1996*, Oxford University Press, New York, 1996, p. 74.

CUADRO 4.2.

Evolución de la distribución del ingreso monetario según deciles de ingreso autónomo 1987 – 1996 (%).

Decil ingreso autónomo	1987	1990	1992	1994	1996
I	1.5	1.6	1.7	1.5	1.4
II	2.8	2.8	2.9	2.8	2.7
III	3.6	3.7	3.8	3.6	3.6
IV	4.3	4.5	4.7	4.6	4.6
V	5.4	5.4	5.6	5.6	5.5
VI	6.3	6.9	6.6	6.4	6.4
VII	8.1	7.8	8.0	8.0	8.1
VIII	10.9	10.3	10.4	10.5	11.0
IX	15.9	15.1	14.7	15.3	15.4
X	41.3	41.8	41.6	41.6	41.3
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
20/20	13.30	12.93	12.24	13.12	13.83

Fuente: MIDEPLAN. *Pobreza y Distribución del ingreso en Chile. Resultados de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) 1996*, Santiago de Chile, julio 1997, p. 9.

CUADRO 4.3.

Participación de los hogares en el ingreso según total según quintil.
Chile 1990 – 1996.

Años	40% bajo	40% medio	20% alto
1990	13.7	29.0	57.3
1991	14.8	30.4	54.8
1992	13.7	29.1	57.2
1993	14.0	30.4	55.6
1995	13.1	29.8	57.5
1996	12.3	31.0	56.7

Fuente: 1990- 95: INE. *Ingreso de hogares y personas 1995. Encuesta suplementaria de ingresos*; 1996: MIDEPLAN. *Pobreza y Distribución del ingreso en Chile 1996, Resultados de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) 1996*, Santiago de Chile, 1997.

insalubres del mundo, d) en 1969 se calculaba que el 6% de los hogares nacional vivían en condiciones de indigencia y un 17% en pobreza, e) en 1970, según lo señala el Mapa de la Extrema Pobreza, el 21% de la población total del país vivía en condiciones de extrema pobreza, para Altimir este porcentaje era de 23%, donde el 6% eran pobres indigentes, f) en 1964 casi 80, 000 familias vivían en el Gran Santiago en los llamados “campamentos” en condiciones de extrema insalubridad, ocupando sitios en forma ilegal, producto de “tomas”, sin alcantarillado y casi sin agua potable en chozas y mediaguas; otras 60,000 lo hacían en la llamadas “operaciones sitio” en las cuales casi la única diferencia la hacía la propiedad del terreno.⁸”

De esta forma, de acuerdo al Mapa de la Extrema Pobreza de 1974, basado en el Censo de Población y Vivienda de 1970; una quinta parte de la población nacional vivía en extrema pobreza (esta era basada en tres variables principales: vivienda, hacinamiento y equipamiento). La situación general social del país puede visualizarse en 1974 , a través de los siguientes aspectos: a) un 21% de la población total del país vivía en condiciones de extrema pobreza, medida de acuerdo a los criterios de extrema pobreza, b) existencia de políticas sociales erradas que no llegaron a los sectores más pobres en forma prioritaria, c) casi el 100% de las pensiones del Servicio del Seguro Social correspondían solo a la pensión mínima por efectos de inflación , d) no existían subsidios de cesantía para el sector obrero afiliado al Servicio de Seguro Social hasta 1974, e) las tasas de rechazo en los consultorios de barrios periféricos de Santiago alcanzaban aproximadamente a un 40%, f) discriminación entre obreros y empleados en atención de salud. Además de menos importantes subsidios a sectores medios y altos, g) en 1970, el 43% de los niños en edad escolar en situaciones de extrema pobreza no asistían a la escuela, h) sólo un 33% del presupuesto total de educación se destinaba a básica y prebásica (con 3 millones de alumnos). en tanto un 51.5% a educación superior (con 143 mil), en vivienda, el gasto estaba dirigido fundamentalmente a sectores medios y altos, a través de políticas que subsidiaban las tasa de intereses y construían viviendas a costo que estaban fuera del alcance de los sectores de menores ingresos.

Durante casi 17 años de gobierno militar continuó la mejora en los indicadores tradicionales de desarrollo humano. pese a la presencia de dos recesiones profundas, lo cual era causa de un incremento significativo en la magnitud e intensidad de la pobreza asociada al ingreso familiar. La mejora en los indicadores de desarrollo humano se explican, de un lado por los logros y las “inercias” de programas de larga data y, de otro por esfuerzos explícitos de perfeccionar los programa de salud y nutrición materna infantil y de focalizar los escasos recursos disponibles en lo sectores más pobres.

A pesar de esto, el porcentaje de hogares indigentes se elevó de un 6% en 1969 a un 13% en 1987. Durante la crisis de 1982-83 el porcentaje alcanzó el 30%. La población pobre se elevó de un 17% en 1969 a un 40% en 1987. En relación al año de 1970. la

⁸ Secretaría de Desarrollo y Asistencia Social de la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno de Chile. *Chile: estrategias e instrumentos de desarrollo social. Reunión sobre crisis externa: Proceso de ajuste y su impacto inmediato y de largo plazo en el desarrollo social ¿ qué hacer?*, CEPAL / PNUD / UNICEF, Lima, 1982, p. 2.

estimación de la CEPAL⁹ indicó el 17% de familias por debajo de la línea de pobreza, es decir el 20% de población. Para 1987 el porcentaje de familias alcanzó según este estudio al 38.1% que comprende el 44.4% de la población. La población en situación de indigencia (no logran satisfacer las necesidades nutricionales con todos sus ingresos) llegó en 1987 al 13.5% de los hogares y al 16.8% de la población, un incremento de 7 puntos porcentuales con respecto a las cifras de 1970.

La magnitud de la pobreza medida en términos de personas que pertenecen a las familias pobres e indigentes es más alta que la de los hogares.

Hacia 1990 la situación del gobierno había cambiado: Eran mas pobres que hace dos décadas pero con diferentes características, expectativas demográficas más altas, más años de escolaridad que sus padres, mejor acceso a agua, luz y alcantarillado, y a los medios de comunicación de masas, a servicios de salud, menor número de hijos por mujer, menor tamaño familiar.

La magnitud de la indigencia y pobreza en ingreso familiar tuvo una evolución positiva en la segunda mitad de los años ochenta, la cual continuó en 1990 a 1992. El porcentaje de los hogares pobres se redujo de 38.1% en 1987 a 34.5% en 1990 y al 27.7% en 1992. Los hogares indigentes disminuyeron en mayor medida que los pobres no indigentes: de 13.5% en 1987 a 11.6% en 1990 y a 7.3% en 1992.

Por último, los resultados de la Quinta Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), indican que en noviembre de 1994, un 24,0% de los hogares del país se encontraban en situaciones de pobreza, lo cual corresponde a un 28.4% de la población. Esta fracción de población involucraba a poco más de 3,900,000 personas en 1994. De acuerdo a esto los hogares afectados se distribuían entre un 6.6% en situaciones de indigencia (correspondiente a un 8% de la población del país) , y un 17.4% en situación de pobreza no indigente, hogares que agrupaban a un 20.4% de población.

El conjunto de cifra anteriores contrastan positivamente con las correspondientes a noviembre de 1992, cuando, también en base de la Encuesta CASEN, se estima que un 36.6% de la población, y un 27.7% de los hogares se encontraba en situaciones de pobreza. En tal fecha la indigencia afectaba a un 8.8% de la población y a un 7.2% de los hogares del país. Así la comparación de los volúmenes absolutos de población afectada por la pobreza en los años de 1992 y 1994 muestra una disminución cercana a las 430,000 personas, lo que equivale casi al 10% de la población afectada al inicio del periodo. En cuanto a la indigencia, que afectaba a 1 millón 170 mil personas en 1992, constata una disminución que se aproxima a las 72 mil personas, las que a su vez representa el 6.1% de los indigentes estimados para 1992. Así para 1996, se calculaban según la Encuesta de Caracterización Socioeconómica 1996, 23.2% de la población en pobreza, es decir, 3288.3 miles de personas , de los cuales el 5.7% (813.8) era indigente y el 17.5% (2474.5) era pobre no indigente.

⁹ CEPAL. "Una estimación de la magnitud de la pobreza en Chile 1987" en *Colección de Estudios CIEPLAN*, No. 31, 1991, p. 14 -25.

Hogares en condiciones de pobreza y extrema pobreza.

Como pudimos darnos cuenta con lo anteriormente citado, por lo general, la población afectada por la pobreza es proporcionalmente mayor que los hogares en igual situación, lo cual remite a diferenciales en cuanto al comportamiento sociodemográfico de los hogares según estrato socioeconómico, que determinan que, en general, el tamaño de las mismas sea mayor en los estratos de menores ingresos.

Así, podemos observar que para 1969 se calculaba que el 17% de los hogares chilenos vivían en condiciones de pobreza, de los cuales el 6% vivían en condiciones de indigencia. Para 1970, según el estudio de la CEPAL anteriormente citado, las familias de bajo de la línea de pobreza eran el mismo 17%.

Ya para 1974, casi 80,000 familias vivían en el Gran Santiago en los llamados "campamentos" y otras 60,000 lo hacían en las llamadas "operaciones sitio". Asimismo, para 1987 el porcentaje de hogares indigentes se elevó al 13%, alcanzando durante la crisis de 1982-83 el 30%. Para la CEPAL, en 1987, las familias por debajo de la línea de la pobreza fueron el 38.1%, comprendiendo casi la mitad de la población de las cuales el 13.5% de los hogares eran indigentes.

Sin embargo, para el periodo de 1990-92, el porcentaje de los hogares pobres se redujo de un 38.1% en 1987 a 34.5% en 1990 y al 27.7% en 1992. Y los hogares indigentes pasaron del 13.5% en 1987 al 11.6% en 1990 y al 7.3% en 1992. (Ver cuadro 4.4).

Para 1994, la quinta Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional estimó, un 24.5 de los hogares del país en situación de pobreza, de los cuales 6.6% estaban en condiciones de indigencia. Así, para 1998 MIDEPLAN, en su Encuesta CASEN contaba el 17.8% de hogares chilenos en condiciones de pobreza, de los cuales el 4.7% eran pobres indigentes y el 13.1% eran pobres. De esta forma podemos decir que los hogares en situación de pobreza y pobreza extrema han disminuido según datos estadísticos, sin embargo como veremos a continuación estas cifras pueden no darnos la verdadera situación.

Pobreza urbana y rural.

Como ya hemos visto la distribución geográfica de la población pobre muestra grandes diferencias entre zonas urbanas y zonas rurales. De esta forma para 1998, según el estudio de la CEPAL, el 42.5% de la población urbana y 52.1% de la población rural vivían en pobreza, de los cuales vivían en indigencia el 16.1% de la población urbana y el 19.8% de la población rural.

Sin embargo, para 1992-94¹⁰ producto de los patrones de distribución de población prevalecientes en el país, el mayor número de pobres del país se concentró en las áreas

¹⁰MIDEPLAN. *Op. cit.*

Cuadro 4.4

Población por línea de pobreza Chile 1987 – 1996.

POBLACION*

Años	Pobre**		Indigente		Pobre no indigente	
	Número	%	Número	%	Número	%
1987	5501.2	45.1	2125.1	17.4	3376.1	27.7
1990	4965.6	38.6	1659.3	12.9	3306.3	25.7
1992	4331.7	32.6	1169.3	8.8	3162.4	23.8
1994	3780.1	27.6	1036.2	7.6	2743.9	20.0
1996	3288.3	23.2	813.8	5.7	2474.5	17.5

*Miles de personas

**Pobres no indigentes más indigentes

Fuente: MIDEPLAN. Dpto. de Información Social. *Encuesta de Caracterización Socioeconómico Nacional (CASEN) 1987, 1990, 1992, 1994 Y 1996*, Santiago de Chile.

urbanas: 82% del total de población pobre es urbana. En el caso de la población en situación de indigencia es algo inferior.

Por otra parte, la relativa lentitud de la disminución de la población en situación de indigencia es un fenómeno particularmente preocupante para la población rural, pues ésta permaneció prácticamente estancada en el bienio 1992-94: experimentó un aumento relativo que es de carácter marginal (de 9.8% a 10.2% de la población) y una disminución absoluta de poco más de 3,000 personas. Esta disminución, sin embargo, debe considerarse en el marco de un decrecimiento de la población rural total, que supera las 130,000 personas.

Así, dado que en 1992 la frecuencia de la pobreza era algo mayor en las áreas rurales que en las urbanas, la tendencias del periodo 1992-94 llevan a que el diferencial entre ambas zonas se acreciente. En 1992 esta diferencia expresada en proporción total de población afectada por la pobreza alcanzaba solo a un punto porcentual, cifra que aumentó 3.8 puntos porcentuales en 1994: 31.6% de la población rural en situación de pobreza frente a un 27.8% de la urbana.

Esto nos muestra que tanto en las zonas urbanas como en las rurales, la disminución de la indigencia estaría presentando grados crecientes de dificultad, esto asociado por una parte, a que el nivel económico general fue menos favorable entre 1992 y 1994, que el bienio inmediatamente anterior, lo cual afecto especialmente a los más pobres y a las áreas rurales y por otra parte, a que el relativo estancamiento de la indigencia pueda considerarse como indicador de que se esta alcanzando la llamada "pobreza dura"¹¹.

Esto basado en que para 1990, en las áreas urbanas, el 12.9% de la población vivía en condiciones de indigencia y el 26.6% en condiciones de no indigencia, pasando a 7.6 y 20.3% respectivamente para 1994. Así, en términos de variación y reducción de l indigencia, para el periodo de 1990-92 la indigencia se redujo en -4.2% y en 1992-94 en -1.0%, y menos 2.8% y -3.6% en las no indigentes respectivamente. En números absolutos la reducción de los pobres indigentes y los no indigentes en las áreas urbanas fue de 4, 139 millones de personas en 1990, a 3.542 millones en 1992 y 3192 millones en 1994.

Por el contrario, en las áreas rurales los niveles de indigencia disminuyeron entre 1990-92 y se incrementaron entre el 1992-94 de -7.8% en el primer periodo, y 0.3% en el segundo, de los cuales los pobres no indigentes fueron -1.2% en 1990-92 y -2.3% 1992-94. Así, para 1996 la pobreza afectaba al 30.6% de la población rural y la indigencia al 9.4% de ésta, y para 1998 la pobreza afectaba al 20.7% de la población urbana y al 27.6% de la rural, y la pobreza extrema al 5.1% de la población urbana y al 8.7 de la población rural.

¹¹ Se denomina así al sector de la población que presentan niveles de deterioro personal muy severos con escasas posibilidades de asumir un papel activo en el logro de un mejoramiento significativo en la calidad de vid y/o territorios en los cuales existe un estacionamiento económico estructural.

En resumen se podría decir que el resultado de las estadísticas muestran un agravamiento de la extrema pobreza ente 1970 y 1987 y un mejoramiento en 1990-92; el cual retrocedió en el periodo siguiente.

Además, la comparación de los índices de pobreza basados en estudios de diferentes autores plantea forzosamente algunas dificultades aunque la mayoría de los autores utiliza un criterio similar, definiendo la pobreza y la indigencia según los requerimientos nutricionales. Una de las mayores diferencias es que los estudios de la CEPAL ajustan el ingreso por la deficiencia de los informes, lo que explica que sus estimaciones de la pobreza sean menores que la de los estudios que utilizan de manera directa los datos de ingresos.

Estos estudios (como ya vimos) indican un incremento notorio de la pobreza entre 1970 y 1990, además, mientras que la economía se expandía aceleradamente (6.3% anual ente 1987 y 1990), la reducción de la pobreza era muy pequeña: de 38 y 34%.

Estas tendencias negativas de la evolución de la pobreza contrastan con los cambios observados en la calidad de vida desde el punto de vista de la necesidades de vivienda insatisfechas. Pues, en Chile se ha medido la "pobreza extrema" combinando cuatro indicadores: la vivienda, el hacinamiento, el drenaje y la posesión de bienes duraderos. De acuerdo a este índice, la pobreza extrema disminuyó de 21% de la población en 1970 a 14% en 1980, 13% en 1987 , a 12 en 1990 y a 5.7 en 1996 y a 5.6 en 1998. Sin embargo, los datos muestran que las cuatro quinta partes de la reducción de la pobreza extrema observada entre 1970 y 1982 fueron imputables a los incrementos en la posesión de bienes duraderos, sobre todo televisores, y el hecho de que muchos de esas bienes eran considerados básicos para las familias que o podían satisfacer otras necesidades fundamentales.

Por último debemos tomar en cuenta que la pobreza en Chile es heterogénea, no solo respecto a las necesidades, (los pobres urbanos tienden a carecer solo de ingresos, en tanto que los pobres rurales carecen con más frecuencia de vivienda o educación, además del ingreso que es una definición de la pobreza crónica), sino también en términos de su distribución geográfica (zonas urbanas y rurales).

Para analizar la pobreza en la presente década debemos tener presente que entre 1990 y 1994, periodo en el cual se redujo la pobreza y la indigencia (del 40.1 al 28.5 y del 14 al 8% de la población respectivamente), el ritmo de disminución de la pobreza varía en los dos bienios. En el primero, 1990-92, la velocidad fue mayor y la pobreza se redujo en más de 7 puntos, mientras que este ritmo bajó en el bienio 1992-94, en que la pobreza se redujo no menos de 4 puntos.¹² Así para 1996 la pobreza representó un 23.2% y a extrema pobreza un 5.7% y finalmente para 1998 Chile contaba con 21.7% de pobres, de los cuales el 5.6% eran pobres indigentes.

¹² Hardy , Clarissa. "Las políticas sociales en Chile" en *Chile 96, Análisis y Opiniones*, Nueva Serie FLACSO, Santiago de Chile, 1997, pp. 119 - 135.

Asimismo, también varía la composición de la pobreza que logra reducirse en ambos bienios. En el bienio 1990-92, la mayor disminución de la pobreza se concentró en la reducción de la indigencia, en cambio en el siguiente periodo disminuyó más la población pobre no indigente. Junto a esto, se constata que desciende más la pobreza urbana que la rural, en donde existe proporcionalmente una mayor concentración de indigencia.

Un primer balance muestra que, a medida que se avanza en el proceso de reducción de la pobreza es cada vez más lento el proceso de disminuir la población pobre y cada vez es más difícil superar las situaciones de extrema pobreza.

4.3 Política social en Chile Antecedentes.

Considerando el problema de la pobreza desde un enfoque "integral", las políticas sociales debieron constituir intervenciones planificadas, destinadas fundamentalmente a atacar aquellas dimensiones más permanentes de la pobreza, proporcionándoles a los más pobres el acceso adecuado a bienes y servicios básicos como son la educación, salud, nutrición infantil, atención preescolar, saneamiento básico, vivienda, entre otras. De tal manera que acrecentando su capital humano, sean capaces de salir por sus propios medios, a través de su trabajo y esfuerzo personal, de la condición de pobreza y extrema pobreza.

"Las políticas sociales no son nuevas en Chile, su origen se remonta a las primeras manifestaciones masivas de descontento social a lo que denominó "cuestión social"; allá por los inicios de este siglo. Aunque ya en el año 1898, se había establecido para los empleados del Estado una pensión de retiro para aquellos que hubieren cumplido 40 años de servicio y 65 años de edad".¹³ (Ver Cuadro 4.5.)

Para Eduardo Aninat¹⁴, en términos de política social en Chile, se pueden distinguir tres periodos: desde los años veinte hasta comienzos de los setenta ;el periodo 1973-1990 del gobierno militar; y los años noventa, los cuales profundizaremos más adelante.

Consolidación de un sistema estatal de políticas sociales (1925-1973).

Chile ha tenido una larga tradición de políticas públicas para el mejoramiento de nivel de vida. Esta tradición se inicia con las reformas sociales de los años veinte.

Sin embargo, desde comienzos de siglo hasta 1973 hubo una expansión gradual en el gasto público social, en la cobertura de los programas de educación, salud y provisión

¹³ Secretaría de Desarrollo y Asistencia Social de la Secretaría General del Gobierno de Chile. *Op.cit.*, p. 55.

¹⁴Aninat, Eduardo." Introducción." en *Desarrollo Social en los noventa ; los casos de Chile, Costa Rica y México*. Ariel, Santiago de Chile, 1996.

CUADRO 4.5.

POLITICA SOCIAL CHILENA (ANTECEDENTES). 1925 – 1989

Consolidación de un sistema estatal de políticas sociales (1925-73)
Reformas sociales en los años 20's.
Expansión gradual en el gasto público social, en la cobertura de programas de educación, salud y provisión social y beneficios a la población. Estado con un papel creciente en financiamiento, gestión y producción directa de estos
Políticas de empleo, fijación o subsidio a precios de bienes o servicios básicos para los más pobres.
Promoción social y sindicalización.
Reforma agraria
Sistema de cobertura creciente, fragmentado, estratificado e ineficiente.
Presiones inflacionarias por no existir ingresos para el gasto público.
Avances importantes en indicadores de desarrollo humano.
Edu. interventor en la regulación de relaciones laborales, condiciones de trabajo, seguridad social y provisión de servicios de educación, salud, nutrición y vivienda.
La red de programas sociales creció hasta alcanzar el 20% del PIB en 1970 (gasto social).
La falta de una base económica no permitió mantener el desarrollo social en el largo plazo.
Diseñadas para satisfacer a trabajadores organizados (grupos de presión).
Dejaron de lado a trabajadores independientes que era la mayor proporción de personas pobres.
Discriminación entre obreros y empleados.
Su objetivo principal fue la redistribución de ingresos y no la erradicación de la pobreza.

Ejes más importantes de las reformas en el ámbito social bajo el régimen militar (1973 –1989).
Reducción del GPS (Gasto público social) desde 20 – 25 % del PGB en 1970 a 15% en 1980.
Focalización de los programas sociales en educación, salud y red social.
Traslado de recursos del nivel universitario al básico y preescolar.
Pérdida de gratuidad de la educación universitaria.
Concentración de recursos en la atención primaria y en programas materno - infantiles.
Pérdida de gratuidad en la atención curativa en el SNS
Desarrollo de una red social compensatoria
Diseño de instrumentos para identificar la población más pobre.
Descentralización en salud, educación y red social.
Regionalización incipiente de los ministerios.
Creación del Fondo Nacional de Desarrollo Regional
Subdivisión del SNS en 26 Servicios de Salud Regionales
Traspaso de la administración a los municipios.
Privatización en previsión social, salud, educación y vivienda.
Creación de un sistema privado de capitalización individual (p.s)
Creación de Instituciones Privadas de Salud Previsional (ISAPRE)
Estímulos a la creación de escuelas privadas subvencionadas.
Subcontratación de servicios al sector privado.
Incorporación de mecanismos de mercado en el funcionamiento del sector público en salud, educación y vivienda.
Asignación de recursos según atención prestada y según alumno atendido.
Subsidio directo a la demanda.
Liberalización del mercado de suenos urbanos.

Elaboración propia basado en Aninat, Eduardo. "Introducción" en *Desarrollo Social en los noventa: los casos de Chile, Costa Rica y México*, Ariel, Santiago de Chile, 1996.

social y en los beneficios otorgados a la población. El Estado asumió un papel creciente en el financiamiento, la gestión y la producción directa de estos servicios o programas.

Operaba, además, a través de políticas de empleo (salarios, condiciones laborales, sindicalización y negociación colectiva); de políticas de fijación o subsidio a los precios de bienes o servicios básicos que, se suponía, eran consumidos por los sectores de menores ingresos, y hacía el final del periodo, con políticas de apoyo a la organización vecinal y comunitaria urbana ("promoción social") y a la organización campesina (sindicalización) y reformas estructurales que afectaron la tenencia de la tierra (reforma agraria) .

La dinámica política y social de entonces, donde los sectores medios, la burguesía industrial y los trabajadores urbanos, a través de sus organizaciones y de los partidos políticos presionaban sobre el Estado con demandas que los favorecieran, condujo a un sistema de cobertura creciente, internamente fragmentado y estratificado, y globalmente ineficiente. Los intentos que hubo por nacionalizarlo apuntaron a la integración de las diversas instituciones que atendían a distintos segmentos sociales en entidades mayores. Ello, cuando tuvo éxito, significó la creación de aparatos públicos de gran tamaño, verticales y centralizados, lentos en la toma de decisiones y su posterior implementación; y con dificultades para responder a las necesidades y demandas de la población. El gasto público crecía y no siempre tuvo una contraparte en los ingresos, creándose desbalances presupuestarios que intensificaron las presiones inflacionarias presente en la economía.

El proceso de desarrollo económico y la ampliación de sistemas de políticas sociales en las seis primeras décadas de este siglo se tradujeron en avances importantes en los indicadores tradicionales de desarrollo humano, debido a que como ya se mencionó, el gobierno desempeñó un papel activo en la satisfacción de las necesidades básicas de la población entre los años veinte y los años setenta, mediante la intervención en la regulación de las relaciones laborales, en las condiciones de trabajo, en la seguridad social y en la provisión de servicios d educación, salud, nutrición y vivienda. Aunque los servicios sociales inicialmente estaban orientados más hacia las áreas urbanas y la parte organizada de la clase obrera, la cobertura de la intervención pública se extendió gradualmente, y en los años setenta Chile poseía no sólo el sistema de Seguro Social más completo de América Latina sino también un servicio nacional de salud (con cobertura casi universal), programas de intervención en la nutrición de gran escala, y educación virtualmente gratuita a todos los niveles. La extensa red de programas sociales creció constantemente hasta que la intervención social alcanzó el 20% del PIB en 1970. Por esta razón, Chile se ha conocido como un pionero en los sectores sociales en la región. Sin embargo, la falta de una base económica entorpeció los esfuerzos del país por mantener el desarrollo social en el largo plazo.

De este modo, es posible concluir que si bien las políticas sociales datan de principios de este siglo en Chile, estas se caracterizaron por: a) estar diseñadas para satisfacer las demandas de los trabajadores más organizados y que constituían grupos de presión, a los que beneficiaban, b) dejaron marginados de la mayor parte de sus beneficios

a los trabajadores independientes, donde se concentraba la mayor proporción de personas extremadamente pobres, c) establecían una odiosa discriminación entre obreros y empleados, definiendo como obreros a aquellos trabajadores en los cuales predominaba el empleo de la fuerza física por sobre el intelecto en el desempeño de sus labores, d) tenían como objetivo prioritario la redistribución de ingresos, en lugar de la erradicación de la pobreza .

Restricción del gasto, focalización, privatización y descentralización. (1974-1989).

El gobierno militar, que asumió con el golpe de septiembre de 1973 y permaneció 17 años en el poder introdujo cambios importantes en la economía (liberalización, apertura externa, privatización) , y también en el sistema de políticas sociales. Los cambios en este último empujaron en cinco direcciones principales: i) reducción drástica de los recursos, que afecta con particular intensidad los sectores de vivienda, salud y educación y, al interior de estos, los componentes de inversión y remuneraciones ; ii) transferencia de funciones de ejecución y entrega de servicios al sector privado y desconcentración geográfica de los ministerios y servicios; iii) introducción de mecanismos de mercado en la asignación de recursos públicos (subsidio a la demanda), iv) implementación de medidas concretas orientadas a reducir programas nominalmente universales y a focalizar los recursos fiscales en los segmentos más pobres de la población; v) desarrollo de programas sociales compensatorios de situaciones de pobreza extrema; y vi) debilitamiento del poder de los trabajadores y sindicatos y un estricto control de la expresión colectiva d las demandas sociales .

Entre 1974 y 1989, la sociedad chilena se modernizó y avanzó en muchos aspectos; pero en otros retrocedió. Diversos autores apuntan las dos caras del modelo chileno y de dualización y segregación de la estructura social.

El gasto público social se redujo, una parte de este gasto se orientó hacia los sectores pobres, pero el porcentaje del gasto fiscal que efectivamente recayó en esos sectores fue poco.

De acuerdo a Raczyński ,¹⁵ el gasto público social en 1987 representó cerca del 20% del PIB ; la contribución fiscal del gasto representó 13% del PIB; la contribución fiscal dirigidos a buenos servicios fueron distribuidos a una población que representaba el 13% del PIB; gasto social fiscal que beneficiaba directamente al 20% de los hogares pobres, solo fue el 2.2% . Si el 40% de los hogares pobres es considerado, lo anterior se convierte en 3.6% del PIB.

La contracción del gasto social y el uso de la tarjeta hacia los sectores pobres y la creación de la compensación social fueron unas de las características del sistema político

¹⁵ Raczyński , Dagmar. *Social Policies in Chile. Origin, Transformations and Perspectives.* Democracy an Social , Policy Series; Working Paper # 4, Kellogg Institute, 1994, p. 114 . Traducción propia.

social del gobierno militar en Chile. Otras reformas institucionales, sin embargo, que afectaron varias áreas sociales fueron importantes como:

a) la reforma de seguridad social estandarizando el financiamiento y beneficios del sistema y transfiriendo la administración al sector privado.

b) En el sector salud los servicios fueron descentralizados y municipalizados, proceso que encontró muchas probabilidades en la dirección de derechos, pero encontró muchas dificultades y distorsiones en su implementación, debido a las restricciones de recursos y otros factores.

c) La actividad del Estado en el sector vivienda fue redefinida pues su papel se limitó a normar y regular las funciones y construir las reservas de subsidio de las familias quienes carecían del mínimo de vivienda. La responsabilidad para construcción, y una parte importante del financiamiento, fue transferida al sector privado.

d) En el sector de educación se experimentaron avances y retrocesos. El Estado redujo su contribución en la educación superior, eliminando la educación universitaria pública. La manifestación del sistema educacional fue completada con la primaria y niveles intermedios. Estos a su vez contaron con contribuciones fiscales y experimentaron procesos de descentralización y privatización. Pero al igual que el sector salud los procesos de transferencia también sufrieron dificultades y distorsiones en la implementación.

e) Otra situación del gobierno militar fue el deterioro de la cobertura y la calidad de servicios sociales en el área de seguridad social, asociado con modificaciones en la legislación laboral, transformaciones en el mercado de labores y la organización de empresas, estas fueron deteriorándose en el promedio de afiliación del sistema, situación que afectó a empleados, asalariados y trabajadores.

f) En el área de salud fueron favorecida la mujeres embarazadas y los niños. Los "perdedores" fueron la población adulta de los sectores medios y bajos y los ancianos.

Muchas de estas reformas experimentaron problemas de implementación. Estos cambios tomaron lugar en el contexto de políticas económicas que concentraron el ingreso y los salarios que operaron sobre las bases de menores salarios, con gran porcentaje de desempleo. El gobierno creó una nueva compensación social que fue importante para la sobrevivencia de la población, pero que en ningún caso substituyó las pérdidas de empleo e ingresos sufridos por la población.

De esta forma es importante registrar que rompieron inercias institucionales que se habían implementado hace muchos años y colocaron tópicos nuevos en la agenda pública; eficiencia en el uso de los recursos; descentralización; papel del Estado: la complementariedad entre el actuar público y el privado; y focalización del gasto social, que concomitante, hubo una elevación en el manejo técnico de las políticas sociales (diagnósticos, evaluaciones económicas de programas, elaboración de instrumentos de

focalización y de medición de los beneficiarios efectivos del gasto social y de los resultados del proceso educacional y de las políticas de salud materno infantil).

Asimismo, aunque este periodo estuvo marcado con un aumento en la pobreza (como se vio en el tema anterior) es paradójico que, a pesar de la reducción del nivel de vida, los indicadores de salud, especialmente los de salud infantil y nutrición mejoraron durante este. Esto ocurrió en parte por efectos regularizados de medidas tomadas por el gobierno militar de Allende y en parte porque la política social dirigía la inversión social hacia los grupos más pobres de manera mucha más definida que antes.¹⁶

La nueva política social (1990-1998).

La naturaleza "universal" de las políticas sociales fue restaurada aparentemente en los años noventa. La mortalidad de menores de un año y de menores de cinco años de edad bajó en cerca de tres puntos durante los primeros tres años de la década. También se notó un mejoramiento considerable en la tasa de mortalidad materna, el porcentaje de nacidos vivos con bajo peso y mujeres embarazada con bajo peso, el cubrimiento de la educación preescolar, la calidad de los resultados de la educación aumentó en las tasas de retención y éxito.

Este mejoramiento se relaciona con la implementación de una nueva concepción de desarrollo social adoptada por el gobierno que sucedió al régimen militar en 1990. En el nuevo gobierno asignó al Estado un papel significativo en el fomento de condiciones para mayores oportunidades sociales y económicas, y en la reducción de las desigualdades de la población. Donde el crecimiento económico era necesario para lograr un desarrollo social pero donde los dos eran prioritarios. Fueron introducidos nuevos programas sociales, dirigidos específicamente a los niños, a las mujeres jóvenes en general y a los jefes de hogar, en particular, a grupos indígenas y a los discapacitados. Se efectuaron cambios en los programas de alimentación para los niños menores de seis años, mujeres embarazadas, los madres lactantes y los niños preescolares, y se tomaron medidas para mejorar la calidad y eficiencia y la igualdad de la educación. Sin embargo, este periodo lo veremos más profundamente en las siguientes páginas.

Conclusiones.

Como ya se observó la política económica de Chile durante el régimen militar pasó de una de las más reguladas a una de las más desreguladas de América Latina. Así, la reducción del Estado, el control de precios, la privatización, la liberalización del comercio internacional y el mercado financiero fue el marco económico en el que se dió una política social focalizada y con cada vez menores recursos llevando a altibajos en la economía.

¹⁶ Aninat, Eduardo. "Desarrollo Social y Económico en Chile hoy" en **Desarrollo Social en los noventa: los casos de Chile, Costa Rica y México**, *Op.cit.* pp. 83 – 86.

Así, desde inicios de la década de los ochenta la política económica chilena ha sido basada en un modelo neoliberal en el cual la equitativa distribución del ingreso no es un objetivo a seguir, ni tampoco la superación de la pobreza. A pesar de esto, los índices de desarrollo social en este país parecen mostrar lo contrario, pues en los últimos años, la pobreza ha ido disminuyendo, sin embargo, es importante dejar claro que ésta mejoría no se ha debido ni a la política económica implementada, ni mucho menos a una verdadera política social de superación de la pobreza, sino al crecimiento económico que Chile ha mantenido y mostrado durante los últimos años, que ha elevado el nivel de vida de la población, pero sin modificar la distribución de ingresos, la cual sigue siendo inequitativa al grado de ser una de las mayores del mundo, el cual ha sido insuficiente.

CAPITULO 5.

La economía moral es convocada a existir como resistencia a la economía del libre mercado: el alza del precio del pan puede equilibrar la oferta y la demanda , pero no resuelve el hambre de la gente.

Julio Boltvinik.

Política social en Chile en la década de los noventa.

Como nos dice Clarissa Hardí,¹ desde que en 1990 la búsqueda de crecimiento con equidad constituyera un eje programático de ambos gobiernos de la concertación, las políticas sociales recuperan la importancia que perdieron durante las dos décadas precedentes.

Este relevamiento de la políticas sociales en Chile es parte de un nuevo escenario en el debate mundial, especialmente a partir de la Cumbre Social de Copenhague a comienzos de 1995, en que los fenómenos de la pobreza, desempleo y desintegración social adquirieron mayor visibilidad e incidencia política. en particular en nuestro continente, caracterizado por alarmantes problemas sociales para vastos contingentes de la población.

El fortalecimiento de la política social en Chile en los últimos ocho años se ha expresado en el considerable incremento de gasto social - público, así como en cambios institucionales en la creación de programas nuevos, todo esto con resultados contradictorios.

Por una parte se reduce de manera sostenida la pobreza. disminuyendo asimismo la extrema pobreza. Sin embargo, a medida que se avanza en este proceso, se hace más lenta la disminución de la población pobre, especialmente la indigente en las áreas rurales.

Por la otra, si bien aumenta la provisión de servicios y las coberturas de prestaciones sociales y de igual forma, se produce un importante ritmo de generación de empleo, se advierte una brecha en los accesos a prestaciones y servicios de calidad, ciertos segmentos sociales (en especial de mujeres y juventud) tienen mayores dificultades en la inserción en el mercado laboral; y además, persiste una desigual distribución del ingreso que mantiene grandes distancias económico - sociales en los hogares chilenos.

En cuanto al gasto social, desde 1990, se ha incrementado en 10 puntos, pasando a representar del 60 al 70% del total del gasto público en el quinquenio (1990- 1995). Con

¹ Hardí, Clarissa. *Op.cit*, pp. 119 - 135.

esto Chile forma parte de los países de América Latina con mayor proporción de su presupuesto público destinado a financiar las políticas sociales. Durante este periodo el gasto social creció por encima del total del gasto público.

Así, en 1996, mientras el gasto público total creció en un 6.4% respecto de 1995, el gasto social tuvo un incremento de 8% respecto al año anterior. Esta situación se repitió para 1997, en que el Parlamento aprobó un incremento del 5.6% del gasto público, pero con un aumento del 7.5% en el gasto social. Además dentro del gasto social, tendió a aumentar proporcionalmente más la inversión social que el gasto asistencial. Es decir, la composición del gasto social en Chile, apunta en la dirección de fortalecer políticas sociales de igualdad de oportunidades, por sobre las anteriores políticas asistenciales, de corte compensatorio. Pues la primera subió levemente en 1996 representando el 53% del total del gasto social del año, en especial énfasis la educación que experimenta los mejores incrementos y que concentra una mayor proporción a los recursos públicos (16% respecto del año anterior).

El mayor aumento que experimentó, en general el gasto social durante los noventa, revierte un proceso de deterioramiento que venía experimentando el gasto social en los años del gobierno militar, pero no logra adquirir la magnitud que llega a tener en el periodo previo de la dictadura (en 1996 el gasto social fue 15% del PIB, y el de la década de los setenta fluctuó entre 20 y 25% del PIB).

Esta restricción global de recursos disponibles para el gasto social es la que explica que a pesar del gran esfuerzo realizado en materia de incremento de financiamiento social y de la eficiencia en su administración y uso, los resultados sean insuficientes en cuanto a la magnitud y calidad de los beneficios sociales que obtiene el conjunto de la población. Y es posible esta afirmación porque, a diferencia de lo que algunos argumentan sobre la necesidad de restringir el gasto social público por que el Estado es ineficiente, la realidad muestra que en Chile con menores recursos se obtienen indicadores sociales comparable a países con mayor nivel de desarrollo y disponibilidad de recursos. Todo esto indica eficiencia estatal, y que el gasto social llega a quienes más lo necesitan logrando corregir aunque proporcionalmente la inequidad distributiva.

Cabe destacar que la prioridad que adquiere el combate d la pobreza en las políticas sociales del presente periodo gubernamental, por la inexistencia de recursos adicionales determina un tensionamiento por reasignar, dentro del total del gasto social disponible, mayores recursos orientados hacia aquellos programas, acciones e inversiones identificadas como de alto impacto social. Se establece así un gasto social focalizado que presenta, en 1996, un tercio del total del gasto social, con un incremento respecto de 1995, de orden del 26%, en términos reales. Además, se producen modificaciones en la institucionalidad social pública, a niveles centrales y en las regiones.

De las primeras medidas de reformas institucionales tomadas a comienzo de la administración Aylwin, esta creación del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), Instituto Nacional de la Juventud (INJ), Comisión Nacional de Pueblos Indígenas (CONADI) y el Fondo Nacional para la Discapacidad (FONADI).

Estos servicios especializados destinados cada uno de ellos a un grupo social específico, deben canalizar esfuerzos y recursos propios, así como articular la intervención de otras instituciones tradicionales del sector público. Además no son ejecutores, sino que financian proyectos ejecutados por entidades no gubernamentales, privadas y organizaciones sociales. Todo con el fin de responder a la priorización que la concertación le asignó a la resolución de la deuda heredada del gobierno militar, reconociendo la urgencia de enfrentar las situaciones de pobreza y de especificidad de las distintas formas de discriminación, marginidad y vulnerabilidad de grupos sociales.

Estos grupos prioritarios constituyeron un eje articulado, de acciones institucionales, y de programas sociales nuevos que se desarrollan a lo largo de ambos gobiernos de la concertación.

Destacó así la creación de MIDEPLAN con la responsabilidad decisoria y de coordinación en materia de políticas sociales (1990), además de la del Comité Interministerial Social (1994) que tiene el mandato de priorizar y coordinar las políticas sociales y en particular, el Programa Nacional de Superación de la Pobreza que veremos más adelante.

El mayor esfuerzo de cambios institucionales en relación a las políticas sociales se ha realizado a nivel central, siendo todavía deficitarias las medidas descentralizadoras. Este ha sido lento, y con escasos impactos todavía en la descentralización de los recursos programado e inversiones.

Por último, también se han tomado algunas iniciativas tendientes a institucionalizar procesos de participación, acompañando los esfuerzos de descentralización. Pero también con resultados lentos y limitados. Lo más visible de estas iniciativas ha sido la formación en mayo de 1994, del Consejo Nacional de la Superación de la Pobreza.² Por otra parte, los cambios de la institucionalidad social y de creación de nuevos servicios significó el diseño y ejecución de programas sociales nuevos a partir de 1990, en 1996 más de dos terceras partes del total de los programas sociales públicos en ejercicio son programas nuevos.

Desde el punto de vista de su destinación, los programas sociales nuevos tienden a abandonar la universalidad, y acatan focalizadamente usuarios o beneficiarios a ciertos grupos sociales, y dentro de estos a ciertos sujetos individuales u organizados, con determinadas características, las más de las veces económicas.

Desde 1994 en adelante se ha intentado avanzar, junto con la focalización social, en la focalización territorial de los programas, hacia las comunas de mayor pobreza relativa, pero todavía los resultados son limitados. Para 1996 solo un tercio de todos los

² Ver Maira, Luis. *Superando la pobreza. Construyendo la equidad*, MIDEPLAN, Santiago de Chile, 1995, 230 p.

programas sociales contaban con criterios de focalización territorial al asignarse los recursos y diseñar su ejecución.

No obstante estos cambios en los últimos seis años y el dominio cuantitativo de estas nuevas orientaciones programáticas de las políticas sociales, el paso de influencia real de estas, tiene significado e impacto limitado, en efecto si bien más de dos terceras partes de los programas sociales tienen características innovadoras en cuanto a la especialización de sus destinatarios, la búsqueda de integralidad de la acción social, de la máxima descentraización a niveles comunales y de participación social activa, estos programas sólo representan un tercio del gasto social de 1996 puesto que los recursos actualmente deben satisfacer las demandas sociales mayoritarias de la población y no solo focalizados hacia los más pobres o vulnerables, más que plantearse mayores énfasis en los esfuerzos de reasignaciones presupuestarias que le dan mayor peso financiero a los programas sociales nuevos. Para Clarisa Hardí, cabría buscar cambios en las orientaciones y criterios programáticos de los programas antiguos y tradicionales del sector público, incorporando elementos innovativos en su diseño, financiamiento y ejecución, como ya se han iniciado en algunos programas educacionales, de vivienda y laborales.

5.1 Política Social en el Chile Democrático.

El gobierno democrático, el cual asumió el poder en Marzo de 1990, hizo compatible el crecimiento de la economía (basado en las empresas privadas y orientadas hacia las exportaciones) con la necesidad de condiciones distributivas, en un contexto de equilibrio macroeconómico. El programa de gobierno de Aylwin, de acuerdo a Raczynsky ³ se basó en dos premisas fundamentales: a) Chile con apertura al exterior; economía capitalista orientada hacia las exportaciones, insertado en el sistema financiero internacional, y no prudente al cambio de las bases de crecimiento productivo que fueron generadas en los ochenta; y b) es indispensable que la competitividad internacional se haga compatible con cuestiones de equidad nacional, con demandas y una más acelerada estrategia redistributiva, la cual permita pero no interfiera en el crecimiento económico. El gobierno propuesto continuidad en políticas económicas y cambios en la política social.

Para el nuevo gobierno, el estado tenía el rol activo en las cuestiones sociales, un rol no restringido a los sectores sociales tradicionales y de asistencia a los sectores pobres, pero que incluía programas innovadores de inversión en capital humano, de soporte para las actividades productivas y de ayuda a las condiciones laborales de los trabajadores. A tendiendo a los nuevos problemas en diferentes áreas sociales se llevó a cabo: aumento en la calidad de la educación, incremento en las inversiones de salud, intensificación de programas de vivienda y designación de programas específicos para las familias pobres. Adicionalmente, el gobierno proporcionó servicios a los segmentos pobres de la población con pocas o nulas posibilidades, improvisando oportunidades para sectores medios. El gobierno también planeó el avance de procesos de descentralización iniciada desde el régimen militar, democratización de gobiernos locales y promoción de la

³ Raczynsky, Dagmar. *Op.cit.*, p. 35.

administración local eficiente, con lo cual se apoyaba la participación social y acuerdos de programas sociales intersectoriales de los beneficiarios.

Esto se llevaría a cabo con múltiples y diversos objetivos, el gobierno inició una estrategia política y social de concertación entre empresarios, sindicatos y partidos políticos.

El gobierno estimuló la búsqueda de soluciones concertadas a los problemas de empleo, sueldos y condiciones laborales y la identificación de fuerzas públicas, privadas, nacionales e internacionales que respondieran a las necesidades sociales. El papel del Estado en lo social, incluyó la promoción a un sistema político y social de negociación que contribuyera a hacer compatibles con ellos mismos, con la macroeconomía y con restricciones externas diversas demandas sociales. El gobierno tomó asimismo la decisión de que la actividad social del Estado podría respecto al equilibrio económico, incrementar el gasto social y asegurar un adecuado financiamiento

El primero de los dos proyectos del gobierno en la cuestión social fue la reforma tributaria, el Estado designó el incremento de los servicios para fines sociales; y la reforma laboral, intentó la eliminación de más aspectos regresivos de la legislación laboral impuesta durante el régimen militar. En adición, el gobierno inició la estrategia de concertación con empresarios, sindicatos y partidos de oposición, los cuales debían de aprobar una propuesta del Congreso, con algunas modificaciones.

La reforma tributaria permitió incrementar la contribución fiscal de los programas sociales en un 17% con respecto al gasto correspondiente al régimen militar para 1990. Para 1991 este sufrió un incremento adicional del 10%. Este incremento en recursos permitió aumentar los ingresos y los subsidios monetarios que la población pobre recibía, así como a las diferentes áreas sociales (salud, educación y vivienda). Para 1992, el Congreso aprobó un incremento de 9% en recursos orientados a esos fines. Así, en el primer año, sindicatos, empresarios y gobierno suscribieron un acuerdo moderno, sin precedente en la historia del país, en la cual concurrían a una visión de desarrollo social, económico y político común.⁴

Con respecto a los nuevos grupos objetivos del gobierno democrático a diferencia del gobierno militar, el cual definió como prioridad a grupos objetivo como mujeres embarazadas y niños menores de seis años en condiciones de pobreza, el gobierno de Aylwin continuó los programas materno - infantiles, pero la prioridad en este propósito fue continuar la maduración de la inversión social en los niños en los primeros años de edad. como consecuencia se intensificaron programas para la población en edad escolar (programas de nutrición escolar, actividades extracurriculares, y de salud) y programa orientados hacia la integración de jóvenes al mercado laboral y a la sociedad. En este contexto se creó el Instituto del Joven . Las mujeres comprendieron otro nuevo grupo objetivo, el cual tuvo prioridad durante este gobierno.

⁴ Para más información ver Morales, Juan . *La política económica en la transición a la democracia*, CIEPLAN, Santiago de Chile, 1993, pp. 122 - 130.

Otro grupo importante dentro de este gobierno fueron los pequeños productores . Se consideró e implementó medidas para ayudar a los pequeños productores y que siguieran modernizándose e incrementando su productividad y competitividad. Los programas están siendo implementados, coordinados y atendidos para ayudar a los esfuerzos de los mismos productores, los cuales son apoyados por el estado y contribuciones e iniciativas de organizaciones no gubernamentales y el sector privado.

Por último, el gobierno democrático tuvo otro elemento distintivo aparte de los ya mencionados, la creación del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS). Este es similar a un banco para proyectos sociales. Financia y apoya proyectos para superar la pobreza y la marginalidad, presentados por comunidades o grupos, municipios, instituciones públicas, privadas y organizaciones no gubernamentales. Además, el FOSIS apoya iniciativas y proyectos que aumenten la calidad de vida de familias en comunidades pobres. Finalmente, el FOSIS ha asumido un rol cada vez mayor de un sistema de información sobre derechos, recursos, y servicios sociales disponibles para los sectores pobres.

El FOSIS fue así un instrumento complementario para la política social en las áreas sociales tradicionales. Por su naturaleza y porque definió prioridades, a favor de proyectos intersectoriales, los cuales venían de la organización política, los que superaron el paternalismo y el carácter de asistencia social de muchos programas ministeriales. Estuvo a favor de la política social descentralizada y la colaboración entre diversos agentes (los afectados, las organizaciones no gubernamentales, los municipios y las organizaciones comunitarias).

En suma, FOSIS representó durante este gobierno un fondo social en germinación. Fue un complemento de política social y no un sustituto, como lo fue el Fondo Social Boliviano; en contraposición con el PRONASOL en México, que como vimos anteriormente se convirtió en la política social misma.

Dentro de este contexto, en el gobierno de Aylwin, podemos pensar como nos dice Eduardo Aninat ,⁵ el tema de la calidad de los empleos estuvo en el centro de la cuestión . Se trató de reenganchar y reinsertar a una parte de la sociedad marginada, a una parte de los grupos desplazados por las antiguas políticas de ajuste de la economía formal y moderna. Para esto, era necesario sustraer a dichos grupos desde las capas de la pobreza en que se encontraban, y crear las condiciones para que se situaran en los caminos del desarrollo. Particularmente, de buscar una creación de empleos que, acompañados por mayor productividad, se fuera reflejando un incremento sostenido en los salarios reales, como forma eficaz de redistribución sostenible en el largo plazo. Por lo que se explican las políticas económicas implementadas durante esos años.

⁵ Aninat , Eduardo. *Op. cit.* p. 84.

Así, junto con el aumento de la pobreza y la reducción en el gasto social, en términos reales⁶ se debieron introducir cambios en la forma de ejecutar la política social, otorgándose al sector privado una mayor prominencia como gestor o proveedor de servicios sociales, principalmente en las políticas sociales tradicionales: salud, pensiones, educación. En el ámbito de la salud de acuerdo a Eduardo Aninat se generó un sistema de salud privado que para 1992 atendía al 30% de la población y tuvo una incidencia sobre el resto del sector de salud, al impulsar el mercado, atraer a los imponentes de mayores ingresos y por lo tanto tendió a desfinanciar el sector público de salud. En el sistema de pensiones ocurrió algo similar: el grueso de las cotizaciones pasaron al sistema privado, con una cobertura significativamente mayor; lo cual tuvo un importante impacto fiscal, en la medida en que se empezó a cotizar en el sistema privado, pero el grueso de las jubilaciones las pagaba el sector público. Esto acarreó un incremento bastante significativo en incidencia del gasto en pensiones y en el gasto social total. Para 199 , el gasto en pensiones se aproximaba al 50% del gasto social. En el ámbito educacional, como ya se mencionó la decisión más importante fue municipalizar la gestión de las escuelas, y parte de ese proceso implicó que el sector privado captara subsidios públicos para ofrecer el servicio educacional. Sin embargo, para Aninat, la reducción del gasto social limitó efectivamente la provisión de un buen servicio social.

Dos criterios centrales de acuerdo a Aninat que animaron la política implementada durante el primer gobierno de la concertación: aumentar la inversión en las personas y la introducción del tema de la calidad en la provisión de los servicios sociales básicos.

Por último podemos decir que Chile, contó durante el gobierno del presidente Aylwin con una estrategia social coherente y elaborada en el nivel de discurso, que se tradujo en decisiones políticas y económicas que la respaldan y en programas sociales innovadores congruentes con ella. No obstante, de acuerdo a Raczynski,⁷ dicha estrategia se diluye en el proceso de implementación y lo que se observó son un conjunto de programas exitosos en sus objetivos inmediatos y de amplia cobertura (como Chile Joven) ,pero que no convergen ni se potencian en su efecto sobre la pobreza. Se hacía indispensable un Plan Nacional en el cual los diferentes programas se insertaran con una función específica y una autoridad efectiva con capacidad política para poner en marcha voluntades y lograr una coordinación y complementación entre ellas (lo cual se pretenderá con el gobierno de Eduardo Frei al implementar su Programa Nacional de Superación de la Pobreza).

El objetivo principal de los programas puestos en marcha durante el gobierno,⁸ fue entregar herramientas a los sectores pobres para que con su propio esfuerzo salieran de la

⁶ García, Alvaro. "Políticas de inversión social y reducción de la pobreza en Chile (1990-1994)" en *El Desarrollo Social en los noventa: los casos de Chile, Costa Rica y México*, Op. cit., p. 120.

⁷ Banco Interamericano de Desarrollo. *Estrategias para combatir la pobreza en Chile: Programas, Instituciones y Recursos*, Serie de Documentos de Trabajo, N.191, 1994, p. 56.

⁸ Para ver más información relacionada con los programas implementados durante este gobierno ver MIDEPLAN. *Integración al Desarrollo: Balance de la Política Social 1990 - 1993*, Op.cit.

pobreza y accedieran a los programas regulares del estado: a los circuitos formales de la economía y de la sociedad.

Así, la articulación de la estrategia social del gobierno de Aylwin, fue posible entre otras cosas debido a: a) la colocación del tema de la pobreza en la agenda política en la campaña presidencial en 1989, lo que creó un consenso nacional en torno a la urgencia del problema, b) la experiencia chilena de 1970-73 evidenció los peligros de políticas populistas y de un manejo económico que no respetó las restricciones fiscales, c) la larga tradición de políticas sociales de Chile, gracias a la cual el aparato público mostraban una fuerte orientación social, con un gasto público social más significativo, programas sociales de cobertura amplia y acumulación de experiencias, d) los resultados de la política social asistencial del gobierno militar, demostró, por un lado que el país debe disponer una red social para situación y periodos de crisis, pero también que esta no constituye un instrumento para combatir la pobreza y que por otro, difundió y legitimó el mundo político y académico y en la opinión política en general, el tema de la focalización del gasto social; e) las reformas y medidas descentralizadoras y privatizadoras del gobierno militar, que removieron inercias de larga data y abrieron la discusión a temas nuevos como el papel del Estado, la colaboración pública - privada, la descentralización, la eficiencia en el uso de recursos, la relación entre políticas universales y focalizadas; f) una marcada elevación en el nivel técnico del manejo de la política social en los años setenta y ochenta y g) cambios en las características de los sectores pobres, en particular mayor diversidad en las organizaciones sociales y la proliferación de las ONG's, organismos de la iglesia, entre otros, que los apoyan.

Durante este hubo avances en el proceso de descentralización, pero aún es indispensable fortalecer los gobiernos regionales y el sistema municipal. Asimismo, urgía aclarar y poner en práctica una redefinición de las funciones que, en un modelo descentralizado, corresponden al gobierno central (nacional), pues sino existe un "centro" fuerte en tareas que son parcialmente distintas del pasado.

Por otra parte, con respecto a la focalización de los programas, la realidad de los programas sociales en Chile indicaron que es peligroso plantear de modo simplista la focalización del gasto social, de plantear como alternativas opuestas las políticas universales y focalizadas, de exponer que el instrumento de focalización más eficiente es una ficha socioeconómica que se aplica a las personas y hogares. En Chile se plantea que no corresponde focalizar las prestaciones de la previsión social que representan derechos adquiridos de la población para los cuales esta realiza organizaciones. Tampoco corresponde focalizar los gastos de operación de los servicios sociales básicos que se ofrecen masivamente en forma gratuita o subsidiada en educación y salud. La cobertura universal de estos programas es requisito para organizar un nivel mínimo de oportunidades para toda la población. No obstante al interior de estos servicios puede y debe haber programas específicos focalizados en los grupos más vulnerables en los servicios más postergados. Así la focalización tiene que estar presente en los programas dirigidos a generar oportunidades para que los sectores más postergados superen la causa de la pobreza y en los programas sociales asistenciales.

5.1.1. Una Nueva Estrategia Social: Integración al Desarrollo y Crecimiento con Equidad (1990-93).

En marzo de 1990 asume el gobierno del presidente Aylwin, iniciándose una nueva fase en la política social del país. El gobierno se propuso compatibilizar, al interior de una economía capitalista del libre mercado y en un marco de equilibrio macro económico, crecimiento económico de largo plazo basado en la empresa privada y la orientación exportadora, con el mejoramiento de las condiciones distributivas y el combate a la pobreza en este contexto, una de las tareas políticas más importantes, que el gobierno logró ampliamente, fue compatibilizar tres grandes desafíos: ganar la confianza del empresariado nacional y de los inversionistas extranjeros; responder y atender las justificadas demandas sociales, y mantener los equilibrios macroeconómicos. El gobierno implementó una estrategia de concertación política y social entre empresarios, trabajadores y partidos políticos que enfatizaba la búsqueda de soluciones negociadas a los programas de empleo, remuneraciones y condiciones laborales, por una parte, y la identificación conjunta de recursos (públicos y privados, nacionales e internacionales) que pudieron ayudar a funcionar las políticas sociales, por el otro.

Con esta estrategia se logra, en el primer año, aprobar una reforma tributaria que permitió expedir los recursos destinados a fines sociales; se firma también el denominado Acuerdo Marco⁹ en el cual trabajadores, empresarios y gobierno logran en cuatro años consecutivos acuerdos sobre reajuste de las remuneraciones del sector público, del salario mínimo y de las prestaciones.

La estrategia social del gobierno se integra en la economía y las dos se complementan y necesitan. Crecimiento económico sostenido con creación de nuevos empleos productivos y el control de la inflación, son complementos sociales del combate a la pobreza. El "buen desempeño económico" es condición indispensable para el logro de las metas de mayor equidad y reducción de la pobreza. De otro lado, las políticas sociales y de combate a la pobreza si se traducen en inversión social aportan al crecimiento económico, no obstante el "buen desempeño económico" no es suficiente para combatir la pobreza. Son indispensables políticas específicas, debidamente financiadas y eficientes en su diseño y ejecución.

El concepto de "Integración al Desarrollo" es el que mejor sintetiza la política social del presidente Aylwin, y a la vez lo diferencia de otras que se han aplicado en Chile.

Para MIDEPLAN¹⁰ la integración al desarrollo es un proceso mediante el cual se generan oportunidades de incorporación activa y real de las personas a los frutos del desarrollo para que mejoren sus condiciones y calidad de vida. Este proceso es un

⁹ Ver Muñoz G, O. y C. Celedón. *Op.cit.*

¹⁰ MIDEPLAN. *Integración al Desarrollo: Balance de la Política Social 1990 - 1993.*, *Op.cit.*

componente fundamental del modelo de crecimiento con equidad que se puso en práctica durante su gobierno.

El crecimiento económico, como ya vimos en el primer capítulo, no es garantía de una mayor equidad, pues este puede generarse pero al mismo tiempo, una proporción importante de la población puede quedar al margen de los beneficios de ese crecimiento. Dándose, una segmentación del país, entre los grupos que acceden a los frutos del progreso y otros que quedan marginados de ellos.

Debido a lo anterior, cuando se presentan esas condiciones, el proceso de crecimiento puede ser pasajero y perder legitimidad tanto al modelo en aplicación, como al sistema político que lo sustenta. En consecuencia, lograr mayor equidad también es conveniencia política y económica.

De ahí, que una estrategia de desarrollo para ser exitosa, según el gobierno de la concertación, debe lograr simultáneamente crecimiento y equidad. Con esto, se trata al igual que en México de revertir el círculo vicioso del crecimiento económico que concentra la riqueza reproduce la pobreza, en un círculo vicioso de creciente integración económica y social, mejor distribución de la riqueza y mayor participación.

Para lograr estos objetivos, la política aplicada ha estado orientada a introducir mayor equidad al crecimiento económico, sin afectar los necesarios equilibrios macroeconómicos; aumentar y mejorar la eficiencia y calidad de los servicios sociales; y profundizar la democracia, descentralizando las decisiones y promoviendo la aportación social.

De esta forma, la estrategia de desarrollo de crecimiento con equidad, tuvo componentes esenciales, como fueron, la mantención de un ambiente macroeconómico estable como condición esencial para el logro de un proceso sostenido de crecimiento equitativo, una integración creciente en la economía mundial que incentive y, a la vez, se sustente progresivamente en esfuerzos de modernización productiva; un aumento de la inversión en capital físico junto a un fortalecimiento de la calidad de los recursos humanos y de desarrollo de sistema científico, tecnológico, en la perspectiva de una transformación productiva que permite el logro de niveles crecientes de productividad y competitividad; y un proceso de integración al desarrollo, a través de políticas tendientes a introducir mayor equidad al crecimiento, una mayor y más eficiente acción pública - social y una extensión y profundización de la democracia.

Las políticas sociales y socioproductivas son complementarias a las que están directamente vinculadas a lo largo de una mayor crecimiento económico. De no ser así, se crearían restricciones al crecimiento, originadas ya sea por la deficiente calidad de los recursos humanos o por la marginación de un importante sector productivo como es el de la microempresa y pequeña producción, en el que se ubica un tercio de la fuerza de trabajo ocupada en Chile.

Así, una de estas políticas es la de empleo, las reformas y programas laborales que se están impulsando con el fin de mejorar la productividad y modernizar las relaciones

laborales, además de programas de apoyo a pequeña empresa, microempresa y pequeña producción.

Con eso la política económica y social implementada por el gobierno contribuye a que el crecimiento se traduzca en un incremento del empleo y de las recomendaciones sin poner en riesgo la estabilidad macroeconómica; pues se parte de la tesis de que es importante contar con un empleo permanente, de calidad y con un adecuado nivel de remuneración para que la población pueda proporcionarse mejores condiciones de vida; y que las condiciones de empleo afectan en gran medida al desarrollo social y por lo tanto, la política económica, que puede producir distintos resultados en el empleo productivo, requiere estar integrada a la política social.

De esta forma, para MIDEPLAN al fin de su gobierno, los resultados de la estrategia de desarrollo de crecimiento con equidad fueron "positivos". El éxito se debió de acuerdo a este a una adecuada compatibilización entre los objetivos sociales y los objetivos económicos. Los notables avances alcanzados en este proceso de integración al desarrollo se deben a la convicción expresada en la aplicación de las políticas económicas, que lo económico es inseparable de lo social. Este éxito se sintetiza en la notable reducción de la pobreza verificada durante el periodo de gobierno, en efecto, se estima que entre 1990-1994 la población en situación de pobreza disminuyó a 1,350,000 personas.

5.1.2. Prioridades de las políticas sociales.

Como nos dice Dagmar Raczynski,¹¹ las políticas sociales del periodo de Aylwin no fueron "más de lo mismo", sino que cambiaron las prioridades y los contenidos, se intentó perfeccionar la gestión y se creó un nuevo instrumento para el combate de la pobreza.

Desde lo asistencial a lo productivo.

Contrariamente al énfasis en "dar ayuda" (subsidios a los más pobres) la política social busco proveer a los sectores pobres y vulnerables de herramientas para que con su propio esfuerzo superen su situación, y favorece el apoyo a grupos más que a individuos, a familias aisladas. Las prioridades recaen sobre la inversión en capital humano; apoyo a actividades productivas de pequeña escala; acciones que mejoran la situación laboral de los trabajadores; actividades que forman la organización y participación social, en particular en las localidades más pobres. La asistencia social individual corresponde a situaciones límites, siendo la excepción más que la regla.

Los temas de la agenda social.

Los típicos centrales son la calidad y equidad de la educación, la integración laboral y social de los jóvenes y de las mujeres; el apoyo a la pequeña y microempresa,

¹¹ Banco Interamericano de Desarrollo. *Op.cit*, p. 56.

mejoramiento del habitat y de los espacios comunitarios; mejoras en la capacidad resolutive de los servicios públicos de salud, acceso a la justicia para los sectores pobres.

Un perfil más complejo para la localización.

La focalización del gasto social, criterio prioritario en la política social del gobierno militar, adquiere un perfil más complejo. Por una parte, hay una ampliación de los grupos destinatarios a los sectores en " extrema pobreza" y al segmento materno-infantil, se suman las mujeres, los jóvenes, los pueblos indígenas, adultos mayores y los discapacitados. Se crearon institutos para los tres primeros. Se realizan diagnósticos sobre las características de estos grupos y los procesos de discriminación a los cuales están sujetos. Se legisla, definen y ejecutan programas específicos para ellos. Otro nuevo grupo destinatario son los microempresarios urbanos y rurales.

Por otra parte, se planea que las decisiones de focalización (cuanto focalizar, hacia quienes, cómo, con qué instrumentos) depende de los objetivos y fundamentos del programa social. No es pertinente focalizar las prestaciones de la seguridad que corresponden a derechos adquiridos de la población (por ejemplo, el subsidio maternal a las mujeres trabajadoras) o aquellos para los cuales ésta ha realizado cotizaciones (beneficios del sistema de pensiones y de prestaciones de salud). Tampoco corresponde focalizar los gastos de operación de los servicios sociales básicos que se ofrecen masivamente, en forma gratuita o subsidiada, para el bienestar de la población en áreas que presentan importantes externalidades como educación y salud. Una adecuada operación y cobertura de estos programas es requisito para organizar niveles mínimos de oportunidades a toda la población.

La focalización es necesaria en programas especialmente dirigidos a generar oportunidades para que los sectores más postergados puedan superar las causas de la pobreza o vulnerabilidad que los afecta. Es el caso, por ejemplo, de programas de nutrición, capacitación, apoyo a pequeños productores, programas de mejora de la equidad de la educación. La focalización es indispensable en programas asistenciales de transferencia de ingresos a bienes que aseguran condiciones mínima de subsistencia a personas / hogares.

Profundizar el proceso de descentralización.

De un lado, se avanza el proceso de descentralización: creación de gobiernos regionales con una dotación creciente en el tiempo de recursos; democratización de las autoridades municipales; acciones de fortalecimiento institucional a nivel local y regional. De otro lado, ha habido ambigüedades en las medidas adoptada, por ejemplo, se perfecciona la descentralización de la educación.

Estímulo de la colaboración pública – privada - ONG´s.

Se promueve una nueva articulación entre estado y sociedad civil. Se intensifica el traspaso de responsabilidades, de diseño e implementación de programas hacia el sector privado, entendido en un sentido amplio, organismos no gubernamentales (ONG´s).

organizaciones gremiales, sindicales y de la comunidad, la empresa privada. El Estado juega un papel esencial en el área social, pero el no requiere ejecutar las acciones directamente, su papel es normar, estimular, supervisar y asegurar el financiamiento para las políticas sociales y la organización equitativa de los recursos. Por lo tanto, determinados programas bien pueden ser diseñados e implementados en instituciones privadas, con recursos públicos obtenidos vía fondos concursables o subcontratación directa.

Un nuevo instrumento en el combate de la pobreza.

El Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS). La idea del FOSIS proporcionan una diversidad de programas descentralizados, complementarios a la política social sectorial, que respondieron a los programas y necesidades de sectores sociales específicos, estimulando la participación activa y directa de los beneficiarios y genera en los sectores más postergados una capacidad autónoma de solución de problemas. En 1990, se crea el FOSIS para impulsar esta modalidad de enfrentar al problema de la pobreza. El FOSIS asumió el financiamiento total o en parte de programas especiales innovadores dirigidos hacia sectores de pobreza. A diferencia de la mayoría de los Fondos Sociales vigentes en América Latina, el FOSIS es un instrumento complementario a la política social sectorial. El propósito es crear procesos sinérgicos con estas políticas y asegurar que los hogares más pobres, las localidades más postergadas o las actividades que generan escasos ingresos, efectivamente acceden a los programas regulares del estado y a los circuitos formales de la economía.

Las principales líneas programáticas del FOSIS apoyan a la microempresa urbana, a la economía campesina, a la juventud popular, y a la organización social y formación de capacidades en las localidades pobres, el presupuesto del FOIS es bajo. Para 1993 en sus cuatro años de instancia ha comprometido 100 millones de dólares, menos del 1% del gasto público social de cada año.

5.1.3 Programas de Política Social por Sectores y Grupos Objetivos.

Como comentamos anteriormente, una de las características de la política social de este siglo de Chile, fue que su evolución estuvo siempre estrechamente ligada a las presiones ejercidas por organizaciones de la sociedad civil y por la sociedad política; y que posteriormente fueron abordadas en forma sectorial, esto lleva a que los grupos que no pudieron ejercer dichas presiones sociales o políticas y/o quienes no formaban parte de redes de servicio organizados sectorialmente fueron los más vulnerables. Es el caso de la mujer que no formaba parte de la fuerza laboral o los niños en edad escolar.

La vulnerabilidad de estos grupos se agravó con el régimen militar debido a la reducción del gasto social ligado con la focalización y privatización de los servicios ofrecidos. Por esta razón, el gobierno de la concertación definió ciertos grupos como prioritarios de su política social; niños, jóvenes, adultos mayores, mujeres (especialmente aquellas que son jefas de hogar), las personas con discapacidad y los pueblos indígenas. Así, se puso una atención especial de estos grupos a los programas de los distintos sectores, además de desarrollar políticas integrales que aborden sus problemáticas

particulares con la especialidad que aquellos requieren. Con respecto a los niños, el gran desafío fue el de los niños en circunstancias especialmente difíciles. Incluyó no solo en un aumento de recursos que el estado destinaba a su atención, sino también a reformas legales, cambios cuantitativos en el seno de la sociedad, áreas tan variadas como las que van desde la disminución del número de niños que viven en condiciones de pobreza hasta el desarrollo de una conciencia real sobre los derechos del niño. Asimismo, se trató de que calidad y equidad fueran base de los programas de política social hacia la niñez, además se dieron mejoras en salud, y educación enfocadas a la niñez.

Con respecto a los jóvenes se busco lograr como objetivo principal la "integración" tanto en el ámbito social, político y económico. En base a esto el gobierno propició la implementación del "Programa de Oportunidades para los Jóvenes" (PROJOVEN), el cual comprende siete áreas; educación, salud, protección, rehabilitación de menores, participación y derechos juveniles, recreación y uso recreativo del tiempo libre.¹²

Para los adultos mayores, el gobierno de la república optó por considerarlos como prioritarios de su política social desde la perspectiva de un tratamiento integral y no solamente asistencial, sobre todo en el ámbito económico y social.

Se creó en 1990 en Programa del Adulto Mayor y se dieron mejoras en salud, educación y reformas legales para mejorar la situación previsional de adultos mayores (ley no. 19, 177;19, 200;19, 234).

Otro grupo prioritario fue el de las mujeres, se trató de privilegiarlas en las distintas áreas de la política social en particular a lo relativo a educación, salud, generación de empleos, igualdad ante la ley, acceso a la cultura, y en general proporcionarles una mayor calidad de vida; todo en el marco de la equidad, por lo que la discriminación fue la clave central para este grupo. En este contexto se creó el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM).

En cuanto a los discapacitados, se establecieron los principios rectores de esta nueva política: universalidad, normalización y democratización, y se asignó a MIDEPLAN la responsabilidad de formular una política social que incluyera una ley de la república para las personas con discapacidad, pues se basa en la tesis de que son personas que pueden aportar al desarrollo del país, extendidas en el área de salud y educación, vivienda y campo laboral. Se creó el Consejo Nacional de los Discapacitados (CONADI).

Las acciones del gobierno no solo han centrado en la elaboración de políticas, sino también en el diseño y ejecución de planes, programas y proyectos que coordinan la accionan de los diversos sectores, tato públicos como privados.

Por otra parte el gobierno de Aylwin, propuso como grupo objetivo a los indígenas, pues el estado no poseía un organismo que definiera o coordinara y ejecutara

¹² Ver MIDEPLAN. *Integración al Desarrollo: Balance de la Política Social 1990 - 1993*, Op.cit, pp. 322 - 330.

de manera integral las políticas necesarias para este sector. Además los indígenas tenían el problema de la no integración a la sociedad y falta de acceso a la administración de justicia. Así, se creó la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), integrado por un Consejo donde están representados de manera efectiva y democrática los pueblos indígenas de Chile, que tendrían la función de fijar las políticas que les conciernen.

La Comisión puso en marcha tres programas jurídicos, educativo y cultural, y de apoyo al desarrollo de las comunidades indígenas.¹³

Otra de las características del gobierno democrático fue su política de sectores. Así, dentro del sector de vivienda, como nos dice Raczynski,¹⁴ la reforma tributaria llevada a cabo en este gobierno permitió el incremento de 39% con respecto a lo que había sido programado por el gobierno militar para 1990 y del 23% durante 1991. El gobierno continuó implementando soluciones a problemas desarrollados durante el gobierno anterior, introduciendo modificaciones en el sistema de localización y aplicación para viviendas, en las formas de participación de los beneficiarios, y la promoción del costo de crédito aplicadas hacia los sectores débiles, como mujeres en hogares pobres.

Asimismo se promovió la participación de grupos beneficiarios de la vivienda, integrando sus contribuciones para lograr una más adecuada solución para las familias necesitadas y asegurar actitudes en la construcción, amplificación, expansión y conservación de las viviendas y vecindades.

En el sector educativo se fijaron los siguientes objetivos: a) mejoramiento de la educación para garantizar a todos los niños chilenos el aprendizaje efectivo de las competencias básicas para vivir en una sociedad democrática y en desarrollo, b) mayor equidad en la distribución de la educación, c) aumento global de la cobertura de atención en algunas modalidades de la enseñanza, y d) fomentar la participación de los diversos sectores e instituciones en el desarrollo educacional. En este contexto el gobierno desarrolló políticas posteriores, tales como: a) ejecución de programas de emergencias para la ampliación de la cobertura y mejoramiento de la calidad de la educación prebásica y básica, b) diseño de programas de mediano plazo para elevar la calidad y equidad de la población y preparar cambios de la orientación y estructura de algunos niveles o modalidades del sistema actual, c) elaboración, proposición y ampliación de proyectos de ley relativos a proyectos institucionales, entre otras.

El Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación, iniciado en 1992, fue el esfuerzo más importante realizado por este gobierno en el sector y el de mayor envergadura en los últimos treinta años.

¹³ Ver *Ibidem*, p. 376.

¹⁴ Raczynsky, Dagmar. *Op.cit.*, pp.161 - 163.

De esta forma, con el gobierno democrático según versiones oficiales ¹⁵disminuyó la proporción de niños y jóvenes en edad escolar marginados del sistema escolar; además, apareció un aumento de la cobertura en todos los niveles educativos (sobre todo en la educación parvularia y superior), asimismo, se produjo un incremento de los puntajes obtenidos en las pruebas SIMCE ;se apreció un incremento en el monto de inversiones y n el número de proyectos de infraestructura escolar; el gobierno aumento la contribución escolar en este sector (en 1990 se destinaron 20,000 millones provenientes de la reforma tributaria al financiamiento de una serie de medidas que permitieron enfrentar los problemas más urgentes y entre 1990-92, el porcentaje del PGB destinado a este sector aumentó del 2.73% al 3.05% de lo que representa un incremento del 92.941 millones de dólares (de 1992).

A su vez, la política hacia el sector salud se basó en principios tales como la solidaridad, equidad, integralidad , eficiencia y participación de la comunidad, definiendo la salud como un derecho de los individuos y un deber del estado, por lo que este debía velar directa o indirectamente por su satisfacción. En este marco sus objetivos principales fueron: a) mejorar el acceso de la población a la salud, b) resolver la crisis hospitalaria que afectaba al sector público c) fortalecer la capacidad institucional del sector, d) impulsar la aprobación y protección de la salud de las personas y e) mejorar la calidad del medio ambiente.

Asimismo, la contribución fiscal del sector salud se incrementó un 7% sobre el monto propuesto por el gobierno militar en 1990 y un 21% en 1991.

En el principio la percepción de pocos resultados en el sector salud eran escondidos y se entrelazaban problemas asociados con la escasez de recursos, dificultad en la administración, ineficiencia burocrática, grupos de presión, enseñanza ineficiente y condiciones laborales de auxiliares y administrativos, paramédicos y personal médico. Una falta de claridad y mínimos consensos con respecto a las prioridades del sector salud tuvieron también un impacto negativo. Un nuevo actor con poder e influyente (el sector privado, las ISAPRE's) pasaron en el sistema de competencia con el sector público, manejo en los recursos humanos y financieros. Las ISAPRE's funcionaron significativamente para un segmento minoritario de la población (jóvenes pobres en una relativa "mejor" posición, con poca familia dependiente y menos riesgo de enfermedad) quienes tenían voz , como directores de las ISAPRE's y profesionistas afiliados a él.

Por otra parte, dentro de la política de sectores debemos tomar en cuenta que se incrementó el ingreso al valor de los subsidios monetarios recibidos por población pobre. En términos generales, los subsidios monetarios corresponden a los aportes en dinero que el gobierno hace a determinados sectores de la población. Se incluyen en esta definición los subsidios asistenciales (red asistencial) y los subsidios laborales, los primeros tienen como objetivo apoyar en el corto plazo a las familias que se encuentran en extrema pobreza. Esta categoría se considera el subsidio único familiar (SUF) y las pensiones asistenciales (PASIS). los subsidios laborales tales como las asignaciones familiares y los subsidios de cesantía, se definen como aquellos subsidios monetarios que constituyen

¹⁵ Raczynsky, Dagmar. *Op.cit*, p. 189.

derechos adquiridos por los trabajadores formales. El gobierno del presidente Aylwin visualizó los subsidios monetarios y en particular los asistenciales, como un elemento significativo de la política social en el corto plazo, que permite apoyar la satisfacción de las necesidades esenciales de la población objetivo.

En general, los logros del gobierno en los temas del subsidio monetario fueron: a) romper la tendencia en el valor real de los distintos subsidios que venía ocurriendo sostenidamente desde mediados de los ochenta, recuperando paulatinamente el valor adquisitivo de los subsidios monetarios, y b) tender a que los subsidios sean percibidos efectivamente por los grupos objetivos correspondientes. Esto implicó para la red asistencial, propender a una mayor concentración del gasto en estos subsidios en los grupos poblacionales de menores ingresos.

En general podemos afirmar que la acción del gobierno se reflejó en un incremento sostenido en el valor real de los subsidios monetarios durante el periodo de su gobierno; y en la mejoría en el grado de concentración del gasto en las asignaciones familiares a los sectores más pobres, así como en el gasto en SUF y PASIS. El salario mínimo también fue reajustado. En 1990, recibían 26,000 pesos, y en 1991 33,000 pesos por mes.

Por otra parte también es importante mencionar el perfeccionamiento del sistema de seguridad social. Un sistema de pensiones para incapacitados parciales fue puesto en marcha, incrementando la cobertura de los beneficiarios. Fueron tomadas medidas para construir los mecanismos para obtener beneficios en el sistema de AFORE y en el Instituto de Normalización de seguridad social. Nuevos instrumentos de inversión para los fondos substanciales acumulados en el nuevo sistema fueron estudiados, como fueron iniciativas designadas a lograr el avance de la cobertura y más continuos miembros en el sistema de seguridad social, por ejemplo, por temporadas o empleo temporal.

De esta forma como nos menciona el autor,¹⁶ todo este contexto de programas e iniciativas en las diferentes áreas sociales muestran continuidad y cambio en las políticas y programas heredados por el régimen militar, Las reformas institucionales seguidas: descentralización y administración municipal en el sector salud y educación. El nuevo sistema de seguridad social, las ISAPRE's los programas de subsidios de vivienda y la legislación sobre educación fueron intocables. La idea de la tarjeta social gastó y mantuvo (beneficios improvisados) algunos componentes de la política seguida.

Asimismo, ocurrieron cambios. La reforma tributaria fue formulada y aprobada, proveyendo de grandes recursos para el gasto social que impulsaron beneficios monetarios de acuerdo al modelo en el cual el incremento es bueno y de acuerdo al soporte del ingreso. Se designaron programas para la calidad de la educación y para el soporte ocupacional de jóvenes para facilitar el acceso a servicios de salud de población pobre.

¹⁶ Raczynsky, Dagmar. *Op.cit*, p. 64.

Sin embargo para el autor a pesar de todos estos programas existieron al final del periodo severos problemas y situaciones personales en los sectores de salud y educación; asistentes, paramédicos y psicólogos y profesores no han visto satisfechas sus demandas han manifestado su descontento. Ellos percibieron ajustes en salud y en el Estatuto de Profesores como respuestas insuficientes de sus demandas. Al mismo tiempo se les restringe en recursos humanos, en equipamiento, y más generalmente en administración en niveles regionales y locales , y en vínculo entre la administración local y nacional.

5.1.4. Evolución del gasto social .

De acuerdo al informe de MIDEPLAN ¹⁷ el gobierno de la concertación se propuso fortalecer y mejorar sustantivamente la debilitada acción pública en el área social. En la perspectiva de aumentar significativamente los recursos destinados al gasto social , sin por ello descuidar los objetivos de estabilidad, el gobierno realizó la reforma tributaria de carácter progresivo tendiente a aumentar los ingresos fiscales. Esta reforma permitió privilegiar al gasto social, y al mismo tiempo generar el ahorro suficiente para financiar la inversión pública y obtener crecientes superávits presupuestarios.

En 1992, la recaudación tributaria adicional resultante de la reforma tributaria, alcanzó aproximadamente 80 millones de dólares, lo cual representó un 11% de la recaudación tributaria de ese año. Su carácter progresivo queda claro al comprobar que más del 60% de los recursos generados ha provenido de los impuestos directos que afectan exclusivamente a los grupos de más altos ingresos, y por otra parte estos mayores recursos se han invertido en aumentar el gasto social en programas que benefician principalmente a los hogares más pobres.

Adicionalmente, una activa política de cooperación internacional ha permitido aumentar los recursos públicos destinados a programas sociales en el marco de las restricciones que impone la obligación de mantener un presupuesto equilibrado.

La magnitud de gasto social puede observarse analizando el gasto fiscal)¹⁸ o el gasto público social ,¹⁹ ambos conceptos referidos a distintas definiciones de recursos gastados en el área social.

Ambas medidas del gasto social deben visualizarse como complementarias. El gasto fiscal social refleja claramente el esfuerzo financiero que realiza el gobierno en el sector social, en tanto que el gasto público social entrega una dimensión del gasto social realizado por el país en su conjunto.

¹⁷ MIDEPLAN. *Integración al Desarrollo: Balance de Política Social 1990 – 1993, Op.cit.*

¹⁸ El gasto fiscal social se refiere a aquél que proviene enteramente de áreas fiscales y es asignado a través del proceso presupuestario.

¹⁹ El gasto público social incluye además los gastos fiscales, los recursos generados por las propias instituciones, así como el que proviene del endeudamiento.

En cuanto a su magnitud, el gasto social, tanto fiscal como público, experimento una expansión considerable en el periodo 1989-93. Esta notable expansión del gasto fue posibilitada, como ha sido señalado, por los mayores recursos provenientes de la reforma tributaria, así como por los mayores recursos tributarios resultantes de las altas tasa de crecimiento de l periodo.

Es así, como durante este periodo el gasto fiscal social creció acumulativamente en un 45% en términos reales, y el gasto público social se hizo en un 32%.

El gasto social no solo aumentó en términos reales, sino también como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) en ambas alternativas de medición del gasto. En efecto, la relación entre el gasto fiscal social y el PIB aumento del 10% en 1989 al 12% en 1993. Por otra parte si consideramos el coeficiente entre el gasto público social y el PIB, se observa que este aumentó del 14% en 1989 y a poco más del 15% en 1993.

Un indicador más específico del esfuerzo que realizó la autoridad en la asignación de recursos es la relación entre el gasto social y el gasto total .

El gasto fiscal social creció, como proporción del gasto fiscal total, del 60% en 1989 al 66% en 1992, en tanto el gasto público social aumentó su participación en el gasto público total del 63% en 1989 a 65% en 1992.

Desde la perspectiva de los beneficiarios, este esfuerzo se ha traducido en un incremento del 36% en el gasto fiscal social por habitante entre 1989 y 1993, y en un incremento del 24% en el gasto público social por habitante en dicho periodo. Estos mayores recursos representaron en promedio 1.5 salarios mínimos anuales adicionales por beneficiario en 1992, respecto de 1990.

Por otra parte, el crecimiento global del gasto social es explicado sectorialmente por el aumento del gasto en los sectores de salud, vivienda y educación. El gasto social en la educación entre 1989-1993, creció acumulativamente en un 27%, manteniendo una participación cercana al 20% en el gasto público social. El crecimiento del gasto en salud alcanzó un 48% en el periodo aumentando su participación en el gasto público social de 16%, en 1989 al 18% en 1993. Por su parte, el gasto en vivienda aumento en un 43% entre 1989 y 1993, aumentando su participación del 8 al 9%. El gasto en previsión social se incrementó en términos reales en un 24% en el periodo, aunque redujo su participación como proporción del gasto total, de un 48% en 1989 a 45% en 1992.

En este periodo, se pueden diferenciar dos etapas respecto a las prioridades de la política social. La disminución de los recursos asignados en el área social durante la segunda mitad de los ochenta determinó que, en una primera etapa, (1990-91) la acción pública social se orientara básicamente a reparar el deterioro sufrido por una serie de prestaciones sociales monetarias y por los servicios sociales básicos. En la segunda etapa (1991-1993), ya operando la reforma tributaria, se produjo un incremento del gasto en todos los sectores sociales, aumentando la participación del gasto público social en el PIB del 14 al 15.3%.

Composición funcional del gasto social.

En cada uno de los sectores sociales existe una diversidad de programas con objetivos y funciones diferentes. De acuerdo a los objetivos y características de los programas, el gasto SOCIAL es clasificado funcionalmente en cinco agrupaciones principales. Estas agrupaciones son: servicios sociales básicos, inversión social, asistencia social, seguridad social, administración, sector social y otros.

Un primer componente de la política social, corresponde a la provisión de servicios sociales básicos, destinados a garantizar un nivel similar de oportunidades de desarrollo y bienestar a toda la población. Esta agrupación incluye los programas cuya finalidad es ofrecer masivamente, en forma gratuita o subsidiada, servicios tales como educación, salud y vivienda.

La política del gobierno de Aylwin estuvo orientada a recuperar y fortalecer la capacidad de operación de los servicios de educación y salud, y a aumentar sustancialmente la cobertura de los programas de vivienda y educación preescolar, sin un crecimiento importante en el valor de los beneficios

Los recursos destinados a estos programas son los segundos en importancia en cuanto a su impacto en el gasto social global, alcanzando un 32% en el presupuesto de 1993. Entre los presupuestos de 1990 y 1993, se verificó un incremento superior al 48% en términos reales, aumentando su participación dentro del PIB de 4 a 5%. En este mismo periodo, los gastos en salud son los que experimentaron un mayor crecimiento entre los servicios sociales básicos (91%). Por su parte, el gasto en educación es el que más gravita dentro del presupuesto para 1993, destinándose cerca de un 14% de los recursos del gasto social en esta área. En cuanto la inversión social²⁰, entre los presupuestos de 1990 y 1993 los gastos por concepto de inversión social se triplicaron en términos reales, pasando de constituir un 6% del gasto social total en 1990, a un 11% en 1993. Esto implicó que estos programas duplicaron su peso dentro del presupuesto social y alcanzaran mayor relevancia que los programas del sistema social dentro del gasto social. En este incremento destacaron los programas de inversión en infraestructura social que experimentaron un crecimiento de un 31.3% en el periodo 1990-93; los programas de apoyo a los pequeños productores y grupos vulnerables, cuyos gastos crecieron en un 182% y 93%, respectivamente; y los programas de capacitación y educación técnica, que se multiplican por 20 como resultado de la puesta en marcha en nuevas iniciativas.

Por su parte, los programas de asistencia social tienen por objetivo asegurar condiciones mínimas de subsistencia para sectores de extrema pobreza, especialmente en situaciones de emergencia, estos abarcan subsidios monetarios (como las pensiones

²⁰ Abarca aquellos programas especialmente dirigidos a generar oportunidades para que los sectores más postergados puedan superar permanentemente las causas de la pobreza y la marginalidad a través de acciones directas sobre estos grupos o a través de inversiones estratégicas para mejorar la efectividad de otros programas sociales, como inversión, infraestructura social, mejoramiento de servicios básicos, retención estudiantil y capacitación.

asistenciales, asignaciones familiares y subsidios únicos familiares) vivienda social y programas asistenciales de emergencia.

Entre 1990-93 el gasto en programas de asistencia social, si bien ha experimentado un crecimiento substancial, 39% real comparando ambos presupuestos, ha perdido importancia relativa dentro del gasto social total, cayendo su participación de 8% en 1990 a 7% en 1993, por último están los programas que otorgan prestaciones en base a contribuciones de los beneficiarios, quienes han adquirido con ello un derecho a percibir las. Estas prestaciones se orientan a compensar total o parcialmente pérdidas de ingresos disponibles causadas por contingencias específicas (desempleo, enfermedad, invalidez, vejez o muerte).

El gasto global en prestaciones contributivas de la seguridad social creció en alrededor de un 35% real entre los presupuestos de 1990- 1993, pero su peso relativo en el gasto social cayó de un 42% a 38% en el mismo periodo.

Además, los gastos de planificación, administración y fiscalización de programas sociales, entre los presupuestos de 1990 y 1993, crecieron de 7.5 a 8.4% del gasto social total, con un incremento real acumulado de 66%. El nivel alcanzado sin embargo, representó una proporción relativamente baja del gasto social total, lo que aseguró que el énfasis en la asignación de recursos públicos se ha centrado en el bienestar de los beneficiarios finales de los programas sociales.

5.1.5 Resultados Globales de la Política social del Gobierno de la Concertación.

Para tratar de realizar esta evaluación de la política social del presidente Aylwin nos basaremos en el artículo sobre "Superación de la pobreza, balances y propuestas" preparado por Alvaro García y Mariana Schkolnick, donde recogen en general el trabajo comprendido en el Ministerio de Planificación durante el periodo del citado presidente. El artículo busca evaluar el impacto de la política social o de la estrategia de desarrollo propuesta por dicho presidente en el periodo 1990-93 basándose en la información proveniente de la Encuesta CASEN para el periodo de 1990-92. Esto por parecernos lo más cercano a la realidad.

Como ya se menciona, el gobierno democrático asumió el poder con un gran compromiso social después de un largo periodo de lento crecimiento económico acompañado de un alto nivel de desempleo y una reducción persistente del gasto social. Estos tres factores implicaron un importante incremento en la incidencia de la pobreza. Se ha estimado que al inicio del gobierno del presidente Aylwin, 5,200.000 personas vivían en condiciones de pobreza (40% de la población).

Es importante mencionar que este gobierno consideró el crecimiento económico como un mecanismo central para obtener resultados sociales. Además, se tenía la idea de que el grueso del incremento en la calidad de vida de los grupos más pobres tiene una explicación más económica que de política social; así, según la estrategia integral, la política social tenía resultados económicos y el progreso económico tenía un fuerte impacto social.

Toda esta hipótesis fue correcta, y los resultados así lo comprobaron. Entre 1990 y 1992, se redujo la incidencia de la indigencia, o de la pobreza extrema, de 13.8% a 9.2% y la incidencia de la pobreza de 40 a 33%. Si se proyectan los resultados de la Encuesta CASEN 1990-93, proyección que subestimaría los logros porque ese año fue relevante en el alto crecimiento de las variables, hacia fines de ese año debieron de haber alrededor de 4 millones de chilenos en situación de pobreza, esto es el 30% de la población. En tres años, se había reducido en más de un millón de personas la incidencia de la pobreza, o sea una caída de casi 10 puntos porcentuales.

Para estos autores, quizá la más clara demostración de que la política de crecimiento con equidad estaba operando es la relación entre crecimiento y reducción de pobreza que hubo en los cuatro años previos al gobierno democrático, 1987-90. En esos dos periodos 1987-90 y 1990-93, la tasa de crecimiento fue muy similar, levemente superior al 6% anual. Sin embargo, el ritmo de superación de la pobreza fue 3.6 veces más rápido en el segundo periodo que en el primero. En el periodo 1987-90 cada punto de crecimiento económico reducía la incidencia de la pobreza en 0.26%. En el periodo 1990-92, cada punto de crecimiento económico reducía la incidencia de la pobreza en casi un punto.

El resultado más importante, reducir la pobreza, demuestra un enorme éxito de la estrategia que se propuso seguir el gobierno. Al analizar las razones de la reducción de la pobreza, los autores llegan a la conclusión de que el principal factor fue el comportamiento del mercado de trabajo. En este ocurrieron tres cambios complementarios: aumentaron los salarios, se redujo la tasa de desempleo y aumento la tasa de participación de los trabajadores en los grupos de menores recursos y a un ritmo superior al resto de la economía. Sin embargo debemos dejar claro que si bien la estrategia tuvo éxito, la política social no fue la causa de la disminución de la pobreza sino el crecimiento económico.

Así, los ingresos provenientes del trabajo para el quintil más pobre, el 20% más pobre, aumentaron en estos 3 casos en un 30%, mientras el promedio de la economía aumentaron en un 17%, o sea, casi dos veces más rápido para los grupos más pobres. Este se explica por un aumento en las remuneraciones. El empleo para el quintil más pobre creció en 16%, mientras que para el promedio de la economía crecía en un 10%, y por lo tanto, una reducción en la tasa de desempleo también mayor para los grupos más pobres. Esto se redujo en un 9%, mientras que para el promedio de la economía se reducía en un 3%. Finalmente, también ocurrió un incremento importante en la tasa de participación. Para el quintil más pobre creció en un 11%, mientras que para el promedio de la economía crecía en un 6%. Sin embargo, a pesar de que el incremento en el nivel de ingresos del 20% más pobre fue dos veces superior al resto de la economía, su impacto sobre la estructura distributiva es prácticamente imperceptible.

Esto lleva a la conclusión de que la distribución del ingreso es todavía un tema pendiente en la economía chilena, y no se progresó muy significativamente con respecto a esto. En 1990, el quintil más rico tenía un nivel de ingreso promedio que era 14.7 veces superior al quintil más pobre. En 1992 esa cifra se había reducido a casi el 13%. Así, si uno da cuenta de la política social cuantificable en términos de ingresos, estas diferencias

se reducen muy significativamente. En esta cuantificación se incluyen los subsidios asistenciales laborales y servicios de salud, educación y vivienda. En 1990 el quintil más rico tenía un ingreso 8.7 veces superior al quintil más pobre, y en 1992 era razón era de 8 veces.

En este contexto podemos destacar dos aspectos, primero, hubo un aumento progresivo en la distribución del ingreso pero no de gran significación, segundo, la política social cuantificable en términos de ingresos tiene un impacto distributivo muy importante, reduciendo la brecha de 13.6 a 8 veces en 1992. Dichos cambios en la estructura distributiva también beneficiaron a los grupos medios; no solo hubo una transferencia del quintil superior al inferior, sino que la transferencia del quintil superior fue mayor que lo que recibió el quintil inferior, incrementándose la participación de los grupos medios en el ingreso total. Pero la reducción de la pobreza no fue gracias a la política social incrementada sino al crecimiento económico.

Sin embargo, debemos destacar que si uno evalúa la política social desde una pura perspectiva de incidencia de la pobreza, esta cometiendo una injusticia, porque no toda la política social es captable en términos del indicador de la pobreza, ni toda la política social rinde en lo inmediato. Pero uno puede apreciar la importancia que tiene ésta en la calidad de vida de los grupos más pobres, por lo que para ellos es extremadamente importante. De ahí que, el gobierno se propusiera lograr dos objetivos: crecimiento económico y aumento del gasto social. Así, en 1993 había aumentado un 32% el gasto social, en términos reales, simultáneamente se había reducido un tercio la inflación respecto del año inicial, la tasa de inversión alcanzó los mayores niveles que había conocido la historia y en promedio se había crecido sobre el 6%.

Es interesante observar como los autores para lograr analizar la política social realizan una división de esta en tres áreas; las cuales definen y evalúan criterios diferentes. Estas tres áreas son las políticas asistenciales, las políticas orientadas a ampliar oportunidades y las políticas de servicios sociales tradicionales.

En las primeras, el objetivo fue aumentar en términos reales las prestaciones, y reducir su incidencia en el gasto social total por la vía de focalizar mejor la prestación de estos servicios. La intención del gobierno era salirse de lo asistencial y que tuviera un menor peso en la política social, pero al mismo tiempo compensar a los grupos de menores ingresos, particularmente al quintil más pobre que había visto perder en términos reales los subsidios monetarios que ante recibía. Para los autores, el resultado fue exitoso en el sentido que se logró el objetivo. Esta partida del gasto social redujo su participación en el total, pero los niveles de las prestaciones aumentaron, focalizándose mejor la asignación. En los subsidios de carácter asistencial, el 40% más pobre incrementó su participación de 70 a 75% en los 3 años y en los subsidios de carácter laboral, incrementó su participación de 36 a 41%, se logró el objetivo de focalización. Sin embargo, todos los grupos sociales reciben hoy día estos subsidios, en este terreno la focalización todavía es un objetivo a cumplir.

En cuanto a las políticas orientadas a ampliar oportunidades, el gobierno desarrolló una serie de programas orientados a grupos particularmente vulnerables con el propósito

de integrarlos al proceso de desarrollo, como ya vimos en el punto de programas de política social por sectores y grupos objetivos.

De esta forma, la prueba de que éste fue uno de los esfuerzos más importantes del gobierno fue el incremento en el gasto destinado a estos programas. Durante el periodo, el gasto en estos programas aumentó en un 153%, cinco veces más que el promedio. Sin embargo, su participación en el gato total al final del periodo, fue del 7%. Fue un incremento muy grande sobre una base muy reducida. A pesar de esto, tal vez debamos recordar que como nos comenta un análisis del Banco Mundial, los programas solo tuvieron un éxito parcial pues falta una autoridad principal que los rija y los coordine entre ellos, así como un Plan Nacional que apoye esta acción para que estos den mejores resultados.

En el ámbito de los servicios sociales básicos también se incremento el gasto público. El énfasis estuvo puesto en lograr un acceso más equitativo a estos servicios básicos, aceptando el hecho de que parte de ellos son provistos por el sector privado. El grueso del esfuerzo realizado apuntó en la dirección de que el estado se concentrara en asegurar la equidad y la calidad del servicio independientemente del hecho de que este sea provisto por el sector público o e sector privado.

Por otra parte, para evaluar la política social de Aylwin debemos tener presente que todos los subsidios (SUF, PASIS, Asignaciones Familiares, y de Cesantía) recuperaron paulatinamente el valor adquisitivo, además que se logró que se dieran a los grupos objetivos correspondientes,

Otro aspecto importante para esta evaluación es tomar en cuenta que durante este periodo tanto las pensiones como el salario mínimo fueron ajustados (la primera en un 10.6%, y el segundo paso de 26.000 pesos en junio de 1990, a 33.000 en junio de 1991); según datos de Raczynski.

Es importante hacer notar que para algunos autores como Barbel Mauch en su artículo "Pobreza en Chile", a pesar de que de 1990-92: el porcentaje de los hogares pobres se redujo de 38.1 en 1987 a 34.5% en 1990 y a 27.7% en 1992, y los hogares indigentes disminuyeron en mayor medida que os obres no indigentes: de 11.6% en 1990 y a 7.3% en 1992; la baja de a pobreza no fue consecuencia de una política de redistribución encauzada sino del crecimiento económico. Debido a que la distribución de ingreso no se mejoro mucho; pues según una investigación de Santiago al fin del régimen militar (1989) 40% de la población más pobre tenían 10.6% de los ingresos, mientras que 20% de los más ricos tenían 50% de los ingresos. y para 1992, los ingresos del 20% de los hogares más ricos eran 55% de todos los ingresos, y los del 20% más pobre eran de 4.5%.

Como conclusiones podemos decir que durante el periodo del presidente Aylwin fueron cantidades significativas de chilenos los que dejaron la pobreza o sobrepasaron esta línea (cerca de 400,000 familias), esto gracias fundamentalmente al aumento general de salarios y salarios mínimos, a la disminución del desempleo, estabilidad económica y financiera, modificación e incremento del progreso social, e incremento del gasto en el área social, pero sobre todo al crecimiento económico. Sin embargo, otra parte importante

de la población (800,000 familias) no pudieron salir de la pobreza. En este contexto se puede afirmar que si bien la política social seguida en este periodo apoyo a la población en situación de pobreza, esta tuvo los resultados ya vistos gracias al crecimiento económico del país.

Además, no debemos olvidar que el resultado “exitoso” de la política social de Aylwin se debió también a la solución que este presto a problemas que se habían gestado durante el régimen militar y de ahí que la comparación fuera positiva para este gobierno. A pesar de esto, no podemos pensar que el gobierno de Aylwin haya sido completamente positivo, pues como ya comentamos no presentó variaciones en la distribución del ingreso, lo cual es la base primordial para lograr erradicar la pobreza.

De esta forma podemos decir que la política social solo “ ayudo” a aliviar a la población en situación de pobreza, pero realmente no la erradico, pues no combatió su causa principal, por lo que ni el crecimiento económico logrado en estos años fue suficiente.

5.2. La política Social de Eduardo Frei.

Para alcanzar un crecimiento cada vez más equitativo, Chile puso durante el gobierno de Frei, un fuerte énfasis social a su modelo económico. Se trata de que los sectores más postergados mejoren su calidad de vida y puedan integrarse plenamente al proceso de desarrollo.

Las políticas sociales se orientan a invertir en la gente y crear más oportunidades para todos. En 1994, el gasto social representó el 63.3% del gasto total del gobierno. En 1995 subió el 70%.

La superación de la extrema pobreza fue asumido como el mayor desafío nacional. Eso supone priorizar las políticas económicas que favorezcanle crecimiento y la equidad junto con fomentar la política social, el efecto productivo y la eficiencia.

Además, a través de la inversión pública en infraestructura básica y productiva, desarrollo urbano y telecomunicaciones, entre otros ámbitos, se busca provocar un beneficioso impacto social.

En 1994, se elaboró el Programa Nacional de superación de la pobreza. Esta destinado a las localidades más postergadas del país. la mayoría de ellas rurales, y los grupos más afectados, como las mujeres jefas de hogar de escasos recursos (el cual veremos más en detalle en las próximas páginas).

La educación ha sido siempre una preocupación central y permanente del Estado y de los diversos sectores sociales de Chile. Se considera que debe ser el principal capital del país para fortalecer el ejercicio de la democracia, sostener una alta tasa de crecimiento y competir con éxito en los mercados internacionales.

Se está llevando a cabo una profunda reforma educacional destinada a asegurar que las nuevas generaciones respondan a los requerimientos del desarrollo del país.

En salud, se está reforzando la atención primaria a los sectores de menores recursos y ampliando el número y la cobertura de consultorios y policlínicos, tanto en los sectores urbanos como rurales. También se emprendió un vasto programa de renovación y aumento de la infraestructura hospitalaria, confinado por Organizaciones Internacionales.

En vivienda, durante los últimos años la construcción en Chile ha tenido actividad brillante. Entre 1990 y 1995, el número de viviendas aumentó un 57.36%.

La acción del gobierno se orienta a mejorar la calidad, eficacia y agilidad de los sistemas de acceso a la vivienda, se focaliza en los grupos más necesitados, también estimula una creciente participación del sector privado en el financiamiento y construcción de viviendas para esos grupos, de manera que los fondos estatales se destinen nuevos subsidios.

Por otra parte, a partir de 1981, una reforma al Sistema Previsional Chileno dio origen a un mecanismo privado de pensiones basado en el ahorro individual. Esto ha significado menos carga para los Estados, mejores pensionados, para los jubilados, aumento de la tasa de ahorro, expansión del mercado de capitales.

En el nuevo sistema los trabajadores están obligados a cotizar su futura jubilación en sociedades anónimas privadas, con fines de lucro denominadas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).

La concertación entre trabajadores, empresarios y el gobierno, es clave para seguir profundizando la modernización económica del país. Existe consenso en que para que ella sea efectiva, se requiere un movimiento sindical representativo y equidad entre empleados y empleadores.

Gracias a importantes reformas legislativas aprobadas desde 1990, los trabajadores desempeñan un papel activo en la sociedad, particularmente en lo que se refiere a negociación colectiva y derecho a huelga. La negociación es el principal mecanismo de resolución de conflictos.

5.2.1. El Programa Nacional para la Superación de la Pobreza.

El gobierno de Eduardo Frei, impulsó activamente la preparación de la Cumbre Mundial de Desarrollo Social realizada en marzo de 1995 en Dinamarca, suscribiendo al igual que otros 127 jefes de Estado y de gobierno el acuerdo social más importante de este siglo, para enfrentar mundialmente la superación de la pobreza, la generación de empleo productivo y la integración social como los grandes desafíos pendientes para el próximo siglo.

En este contexto, el gobierno actual de Chile asume como tarea nacional los compromisos de desarrollo social ahí suscritos, en los cuales se enmarca el Programa Nacional de Superación de la Pobreza que se lleva a cabo actualmente.²¹

Chile ha crecido en los últimos años a un promedio del 6% anual, crecimiento cuyo sostenimiento estable permite prever la creación de 100 mil empleos anuales en los próximos años. La inflación histórica de dos dígitos ha sido reducida en 1994, a un 8.9% tendencia a la reducción que se acentuará a futuro, con el consiguiente impacto en el poder adquisitivo de los hogares. El ahorro interno se ha incrementado, alcanzando tasas del 25.4% del PIB en 1994, lo cual ha permitido aumentar la inversión que en ese año llegó a 26.8% del PIB.

En suma, se debía acompañar esa estabilidad económica y política que caracteriza a Chile, con un decidido compromiso social, público y privado que permita la construcción de una sociedad más justa, equitativa e integrada. Estos son los contenidos en los que se inscribe, además de las ya mencionadas en el contexto nacional el Programa Nacional de Superación de Pobreza, convocando con su participación activa, responsable y solidaria a todos los sectores de la vida nacional..

Dentro de esto, el gobierno ha constituido la institucionalidad gubernamental y no gubernamental responsable de llevar adelante el Programa Nacional de Superación de la Pobreza: el Comité Interministerial Social Además, a nivel no gubernamental, en mayo de 1994 se constituyó, por decreto presidencial, el Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza. En tanto entidad expresiva de todos los actores de la sociedad civil, el Consejo se constituye en una instancia de reflexión y propuestas de iniciativas no gubernamentales encaminadas a superar la extrema pobreza.

5.2.2. Objetivos, Compromisos y componentes del Programa Nacional de Superación de la Pobreza.

Dentro de los objetivos que se propone alcanzar el PNSP²² al término del actual gobierno, se encuentran tres: a) reducción masiva de la extrema pobreza acompañada de un mejoramiento de las condiciones y calidad de vida de los sectores sociales y localidades más pobres del país, no solo a través de aquéllas políticas asistenciales que permitan defender y proteger a los grupos más vulnerables, sino apoyando su mejor y mayor acceso a las oportunidades a través de la inversión social, con especial énfasis en la educación salud e infraestructura social; b) generar empleos de calidad, asegurando que el mayor empleo que se genere signifique, asimismo mayores ingresos para los hogares, destinando políticas especializadas de empleo y capacitación para jóvenes y mujeres, así como de capacitación laboral y fomento productivo orientado a los seguimientos de trabajadores y pequeños productores de más baja productividad; c) interacción social de

²¹ Ver Maira, Luis. *Op.cit.*

²² MIDEPLAN. *Programa Nacional de Superación de la Pobreza 1994 - 2000*, Santiago de Chile, 1994, 135 p.

aquellos sectores y grupos de la sociedad que, por razones de exclusión o marginalidad económica, de discriminación cultural, étnica, de género o de edad tienen mayores dificultades para participar de los beneficios del crecimiento, con particular preocupación por los niños y la mujeres.

Estos objetivos se han visto plasmados dentro de cada uno de los programas que incluye el PNSP, junto con los diez compromisos que este se ha impuesto.

El primer compromiso del PNSP es una reforma de las políticas sociales, para lograr una práctica institucional de coordinaciones, descentralización y participación social, que terminaron con la centralización, la sectorialización excesiva y la discrecionalidad de la toma de decisiones, forzando un comportamiento estatal horizontal y sometido a la evaluación social de su desempeño, con una activa participación de los actores sociales involucrados en las regiones y comunas.

El segundo compromiso es mejorar el impacto distributivo del gasto social. Ello supone priorizar aquellos programas, inversiones, prestaciones, beneficios y subsidios que se destinan a los más pobres y a quienes tienen más dificultades para acceder a las oportunidades que se crean en el crecimiento. Así, el gobierno se comprometió a perfeccionar la focalización social y territorial de los subsidios, así como readecuarlos a las nuevas necesidades de los grupos vulnerables.

Como tercer compromiso se pretende crear más oportunidades para los trabajadores, lo cual supone colocar a los trabajadores, hombres y mujeres en el centro de las políticas sociales del gobierno, de modo que sean coherentes complementarias con las políticas económicas conducentes a aumentar los niveles de competitividad y productividad.

Así, el actual gobierno se comprometió a impulsar una modernización de las relaciones laborales que permita equilibrar las relaciones de los factores capital y trabajo, dotar de condiciones de organización y negociación a los trabajadores que aún carecen de estas condiciones, crear una cultura de respeto de los derechos laborales con una mayor y mejor focalización de cumplimiento de las normas laborales, proteger a los trabajadores en periodos de desempleo, así como su movilidad por medio de un mecanismo de estabilización de sus ingresos y de acceso a la capacitación, mejorar el acceso y calidad el empleo de los hogares más pobres con políticas especializadas de formación y capacitación destinada a los jóvenes, las mujeres y los trabajadores de más baja productividad, y finalmente, perfeccionar el sistema de seguridad social de modo de mejorar sus prestaciones y ampliar su cobertura hacia aquellos trabajadores marginados de él.

Otro compromiso es, apoyar y desarrollar a los pequeños productores y microempresarios. Ampliado y reforzando las iniciativas de apoyo legal, de asistencia técnica y capacitación, así como de comercialización y asistencia crediticia que permitan mejorar las condiciones de productividad e inversión en el mercado de estas unidades, así como los niveles de ingresos y condiciones de trabajo de sus ocupados.

La educación, también forma parte de los compromisos de este gobierno. Se propone ampliar la cobertura de atención de prestaciones de preescolares de los hogares más pobres, cautelando la calidad de la atención brindada a los párvulos, de modo de darles igualdad de oportunidades de rendimiento en la educación básica, a mejorar la calidad de educación básica en las escuelas municipalizadas y subvencionadas particulares sin dejar a ningún niño fuera de ellas por limitaciones económicas de sus hogares, a mejorar la calidad y equidad de la educación media de los liceos fiscales, a focalizar esfuerzos en la población escolar de menores rendimientos y a brindar la asistencia estudiantil necesaria para apoyar su mejor rendimiento y para impedir la deserción escolar de los niños jóvenes de los hogares de menores recursos.

El sexto compromiso es crear un plan nacional de salud familiar, mejorando la salud de los niños, adolescentes, mujeres y trabajadores.

En vivienda, el gobierno asumió un compromiso más, mejorar la focalización del acceso a la vivienda aumentando el número de subsidios a las familias urbanas y rurales más pobres, así como mejorar la calidad de su construcción y la ampliación de las superficies habitables, reducir el déficit de pavimentación, llegando con esta a las comunidades y familias de menores ingresos dotar de equipamiento comunitario y áreas verdes a los nuevos conjuntos de vivienda básica y progresiva, reducir los déficits de hacinamiento e infraestructura básica de agua potable, alcantarillado, energía y comunicaciones, en las áreas territoriales urbanas y rurales mayor rezago y marginalidad.

Como parte de la calidad de vida está también un sistema judicial que asegure un acceso a todos los chilenos, cualquiera sea su situación socioeconómica, y que ayude a reducir las inseguridades que afectan a la población, especialmente a los sectores más marginados.

El penúltimo compromiso se asume pensando en la calidad de vida del adulto mayor. El compromiso es reforzar la progresividad de sus pensiones, así como la creciente provisión de prestaciones y servicios sociales básicos, hacia los adultos mayores de menores ingresos, estimulando paralelamente iniciativas comunitarias de integración social, como espacios de incorporación activa de estas personas a actividades recreativas, formativas, culturales, y de promoción social.

Por último, el gobierno se compromete también a producir aquellas reformas legales que permiten la plena integración e igualdad de oportunidades de estos grupos sociales prioritarios para entrar al próximo siglo, y a priorizar los esfuerzos y recursos de inversión social en la infancia, juventud y a las mujeres, de modo de romper con los círculos reproductores de la pobreza.

Por otra parte, el principal componente del PNSP es la "gestión social innovadora", es decir un modo distinto de organizar el conjunto del quehacer público, innovando en la gestión de las políticas y los programas sociales, aumentando su eficiencia e impacto real en las condiciones de vida y trabajo de lo más pobres, haciendo de la coordinación, la participación y la descentralización, los grandes ejes rectores de su acción.

Dentro del PNSP, podemos hablar de sus componentes programáticos, es decir, un conjunto de políticas, programas e inversiones de alto impacto social, que permiten llegar a los sectores, grupos y localidades más pobres del país, haciendo posible que el desarrollo económico y social beneficie y abra oportunidades a quienes más lo necesitan, cumpliendo de esta forma con los objetivos y compromisos del mismo.

Dentro de estos programas de alto impacto social se encuentran programas prioritarios de inversión social, el cual parte de la idea de aceptar que la inversión socialmente en las personas es el único camino para que las personas que se encuentran inmersas en el círculo de la pobreza salgan de ella, al proporcionarle a estas las oportunidades y capacidades para responsabilizarse por sus propios medios del mejoramiento de sus condiciones de vida y trabajo.

Debido a lo anterior, el PNSP ha priorizado dentro de las políticas laborales, y de empleo, de fomento y desarrollo productivo, de educación, salud, justicia, vivienda e infraestructura social básica, un conjunto de programas e inversiones gubernamentales de alto impacto social que, cautelando su universalidad, asegure el acceso social y territorial, de los sectores y grupos más pobres, rezagados y con menores oportunidades, llegando a quienes más lo requieran, en la cantidad requerida y con la debida calidad y equidad social y territorial. Dichos programas se agrupan en tres áreas: trabajo y desarrollo productivo, desarrollo social y calidad de vida, e integración social,²³ lo cual veremos más en detalle en el siguiente apartado.

Es importante hacer notar, que además de todos los programas de inversión social inmersos en el PNSP, este incluye también beneficios asistenciales permanentes y transitorios dependiendo de las características de los usuarios, y de las circunstancias que rodean sus condiciones de pobreza, vulnerabilidad y riesgo social. Pues los primeros, no eximen la responsabilidad de Estado de garantizar mínimos básicos de bienestar a la población, quienes no pueden permanente o transitoriamente, hacerse cargo de sí mismos por sus propios medios, a través de la canalización de subsidios monetarios, entre otros, .

Los beneficios asistenciales permanentes son destinados a quienes su condición de edad o discapacidad física o mental, les impide de manera permanente hacerse cargo, por sus propios medios, de la vida digna.

Los beneficios asistenciales transitorios son destinados a quienes sus situaciones familiares, económicas o de marginalidad social, les impiden acceder a las nuevas oportunidades que se abren con los programas prioritarios que les están destinados y que les permiten romper con los círculos reproductores de la pobreza.

5.2.3 Programas Prioritarios de Inversión Social.

El gobierno de Eduardo Frei al igual que su antecesor, sostenía perfectamente que invertir socialmente en las personas es el único camino que asegura la superación de la

²³ Ver Maira, Luis. *Op. cit.*

pobreza de manera más perdurable, proporcionándoles a estos las oportunidades y capacidades para responsabilizarse por sus propios medios, del mejoramiento de sus condiciones de vida y trabajo.

Debido a lo anterior, el Programa Nacional de Superación de la Pobreza priorizó, dentro de las políticas laborales y de empleo, de fomento y desarrollo productivo, de educación, salud, justicia vivienda e infraestructura social básica, una serie de programas e inversiones gubernamentales de alto impacto social, las cuales aseguren el acceso social y territorial, de los sectores y grupos más pobres, rezagados y con menores oportunidades.

Estos programas prioritarios de inversión social pueden diferenciarse según su grado de universalidad y focalización, sin embargo, deben llegar, realmente, a quienes más lo requieren, en la cantidad requerida y con la debida calidad en sus resultados, cautelando así los criterios de calidad y equidad social y territorial.

Por lo anterior, los mismos deben sujetarse a un seguimiento o monitoreo que asegure sus objetivos de cobertura y de accesibilidad, la mejor ejecución y la calidad del gasto comprometidos, así como ser evaluados para permitir modificaciones que garanticen el cumplimiento de los resultados esperados.

Dichos programas prioritarios de inversión social identificados se agrupan en tres áreas: trabajo y desarrollo productivo, desarrollo social y calidad de vida, e integración social.

No es objeto de este apartado realizar una descripción detallada de cada uno de los programas, sin embargo trataremos de proporcionar los objetivos generales de cada uno, para poder realizar un análisis más a fondo de estos en el siguiente capítulo.

En este contexto, dentro de Área de trabajo y desarrollo productivo se dan siete programas prioritarios:

Programas de desarrollo de la microempresa y pequeña producción rural. Desde el sector público existe un conjunto de iniciativas destinadas a las pequeñas unidades productivas, tanto urbanas, como rurales, destinadas a proporcionarles el acceso a crédito, a la asistencia técnica y a la capacitación, con el propósito de mejorar su inserción en el mercado y elevar sus ingresos.

Programa de capacitación de trabajadores y para la reconversión. Una de las prioridades del gobierno, en el marco de los necesarios incrementos de la productividad fue el mayor impulso a la capacitación de los trabajadores.

Programas de capacitación e inserción laboral de jóvenes. Se trata de buscar formas más eficientes de vinculación entre la capacitación y la empresa; y por otra, rediseñar programas destinados a jóvenes de mayor riesgo social, marginalidad y con problemas de drogadicción, de modo de asumir no solo la problemática ocupacional de la juventud sino la realidad de la necesidad de nivelación y educacional de jóvenes que han desertado de ella, así como los problema de integración social.

Programas de capacitación e inserción laboral de mujeres y atención a sus hijos. Estos van destinados especialmente a mujeres jefas de hogar. Existen en 1995: el Programa de capacitación de mujeres jefas de hogar; el de Desarrollo de habilidades, de responsabilidad del PRODEMU; el Programa de oficios del PRODEMU; el Programa de Formación y Capacitación para mujeres rurales; el de apoyo a mujeres temporeras, y el Manual de búsqueda de empleo.

Programa de educación de adultos. Este se da con el objetivo de lograr el acceso a nuevas y mejores oportunidades de inserción laboral, así como de integración social. En este marco se inscriben los programas de alfabetización y postalfabetización, la creación o fortalecimiento de centros integrados de educación de adultos y revisión del marco jurídico vigente que permita proponer normativas adecuadas.

Programa de Fiscalización del cumplimiento de las normas laborales. La Dirección del trabajo inserta dicho programa con particular preocupación hacia los sectores de trabajadores comparativamente más débiles desde el punto de vista organizacional por ser en ellos donde con mayor frecuencia se vulnera la legislación vigente.

Programa de la seguridad social. El actual sistema de seguridad social debe mejorar sus prestaciones y ampliar su cobertura. El INP es la institución que siguió canalizando las prestaciones provisionales de los antiguos imponentes del sistema previsional.

En el área de calidad de vida se encuentran:

Programa de apoyo estudiantil. Como parte de la inversión social en educación, el gobierno prioriza aquellos programas de asistencia estudiantil que tienen como propósito apoyar el acceso a la retención de los estudiantes en el sistema escolar, así como proveer de prestaciones que aseguren la atención en sus necesidades como estudiantes, mejorando su formación extraescolar y su rendimiento en la escuela. El JUNAEB es la institución responsable .

Programas preescolares focalizados y Programa de equidad de la educación básica y media. Este tiene como objetivo ofrecer un acceso equitativo a los niños y jóvenes de menores recursos, en las comunas más pobres y en las escuelas de menor rendimiento escolar; bajo la responsabilidad del Ministerio de Educación, se pretende llegar a todas las escuelas y liceos subvencionados del país tanto municipalizados como particulares, en especial a las más pobres, asegurando la equidad en el proceso de mejoramiento de la calidad de la educación.

Programa de equidad en salud. El Ministerio de Salud se plantea los siguientes objetivos estratégicos: humanizar la atención en los establecimientos de la red asistencial, consultorios y hospitales, incorporando a las familias en el proceso de atención y educación del sistema público de atención en salud; disminuir subsidios al sector privado, fortaleciendo a FONASA, así como el sistema de asignación de recursos per cápita en la atención primaria municipal; contribuir a la superación de la pobreza

reforzando los programas e inversiones permanentes que el sector realiza en las comunidades y localidades más pobres del país poniendo en marcha proyectos innovadores orientados a los grupos social vulnerables y de mayor riesgo social de la población.

Programas habitacionales focalizados. El Ministerio de Vivienda se propuso ampliar la cobertura focalizada de programas habitacionales destinado a las familias de más bajos ingresos.

Programas de Saneamiento e Infraestructura Social. Bajo la responsabilidad del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, en 1995 se proyectaron las siguientes líneas de acción: Programa de pavimentación participativa, equipamiento comunitario, programa de paquetes urbanos, saneamiento de poblaciones, construcción de obras para la rehabilitación y saneamiento de poblaciones deterioradas e insalubres, nuevos pavimentos y reparación y construcción de soleras y áreas en poblaciones, y macroinfraestructura sanitaria, entre otras.

Programa de asistencia jurídica gratuita. Bajo la responsabilidad del Ministerio de justicia se ha instituido este programa con el objetivo de mejorar el acceso a la justicia para los sectores pobres.

Asimismo, en el área de integración social se instituyeron los siguientes programas:

Programa de participación y generación de capacidades. Dichos programas proporcionan herramientas informativas y formativas para hacer efectivas las posibilidades de participar, accesibles los espacios de participación, acercar a los usuarios a las oportunidades que se abren con la acción pública. El FOSIS ha sido un instrumento que canaliza esfuerzos y recursos a proyectos participativos en las comunas y localidades más pobres del país, estimulando iniciativas comunitarias y sociales, con fines de desarrollo social y Local.

Programa de mujeres jefas de hogar e integración de la mujer. El SERNAM desarrolla, desde 1993, un programa orientado a mujeres jefas de hogar de escasos recursos que han ido ampliando su cobertura a sí como incorporando mayores acciones en su educación.

Programa de apoyo a menores en situación de riesgo social. El SENAME, servicio que se ha especializado en la atención de estos niños de mayor riesgo social a través de acciones destinadas a los menores en situación irregular, se plantea como objetivo el pleno desarrollo de niños y jóvenes afectados por abandono, maltrato, carencias familiares, desajustes conductuales e infracciones de ley.

Programa de desarrollo e integración juvenil. Existen distintas iniciativas orientadas a otras dimensiones más sociales y culturales de la realidad juvenil, especialmente de los jóvenes de sectores populares complementando a la importante acción pública que desarrolla en el ámbito de la educación y capacitación.

Programa de integración al adulto mayor. La necesidad de una visión más integral para afrontar la realidad de la tercera edad, especialmente aquellos de escasos recursos, requieren de esfuerzos múltiples, sectoriales que aborden las necesidades de salud, habitabilidad, efectivas y de integración activa que afectan a estos grupos sociales que ya hicieron su contribución social en su vida laboral activa en la formación de sus familias.

Programa de reinserción social de reos. Con el propósito de apoyar las mejores condiciones de vida a los reos y sus familiares, así como en la perspectiva de su posterior reinserción social y laboral que permita disminuir la reincidencia delictual ; Gendarmería de Chile inició un conjunto de iniciativas como fueron: proyecto de la readaptación y el programa de colocación laboral en centros de reinserción social.

De esta forma, con estos programas prioritarios de inversión social se trató de combatir la pobreza, teniendo logros importantes, pero que no llegaron a erradicar la raíz de esta (la inequitativa distribución de la riqueza) como lo veremos en los próximos capítulos.

5.2.4. Resultados Preliminares: Intento de Evaluación.

El modelo de acumulación chileno caracterizado por altas y sostenidas tasas de crecimiento económico, muestra en la última década, la perdurabilidad de la concentración de ingresos en las franjas de la población más ricas e incluso evidencia la tendencia a la regresión de la distribución del ingreso.

Chile ha mantenido tasas de crecimiento superiores al 7% anual y se ha mantenido la participación del 40% de los hogares más pobres y ha aumentado la participación del 10% de los hogares más ricos en los ingresos totales entre 1990 y 1994, según cifras de CEPAL. Esta situación no muestra cambios en 1996.

Las cifras muestran que los deciles más ricos, es decir el 10% más rico de la población mantiene durante casi una década una concentración de ingresos por encima de 41% del total de los ingresos percibidos por el conjunto de la población. Mientras que, en el otro extremo, es decir, en los deciles más pobres, el 10% de la población con los ingresos más bajos, capta no más del 1.5 ; 1.6 ; 1.7 ; 1.5 ; y 4.4% de los ingresos totales entre 1987; 1990; 1992; 1994 y 1996 respectivamente.

Si en 1987 el 20 % más rico captó el 57.2% de los ingresos totales, en 1996 este 20% más rico captó el 56.7%. mientras que el 20% más pobre en 1987 captaba el 3.3% de los ingresos totales, en 1996 el 4.1%.

No obstante esta leve tendencia que podría mostrar una leve desconcentración en los ingresos, la participación de los ingresos más bajos y los más altos en estos años del 13.3 para 1987 y de 13.83 para 1996. Entre los años 1994 y 1996 las cifras muestran una

ampliación en la brecha de los ingresos de los más ricos y los más pobre donde aumentan de una participación de 13.12 veces a 13.83 veces.

En términos absolutos, en 1996 el ingreso monetario del 10% de los hogares más pobres era, según CASEN de \$57.693 (137.36 dólares), mientras en los hogares más ricos era de \$ 1654.518 (3939.32 dólares) es decir, la brecha entre los ingresos más bajos y los más altos era de 29 veces.

Asimismo podemos ver que según quintiles, la distribución del ingreso tanto para el 40% bajo y el 20% alto este no ha modificado más de 1 punto de 1990 a 1996 pasando del 40% más ajo, de 13. en 1990 al 12.3 en 1996; y el 20% más alto de 57.3 en 1990 al 56.7 en 1996, con lo que la distribución del ingreso sigue siendo desigual.

La última CASEN muestra que a fines de 1996 la pobreza bordeaba los 3 millones 300 mil personas lo que equivale al 23.2% de la población total. De esta población cerca de 800 mil personas se encontraban en situación de indigencia lo que equivale al 5.8% del total de la población.

Pobreza e indigencia afectan mayormente a la población rural ya que el 30.6% de esta se encuentra en situación de pobreza y el 9.45 en situación de indigencia mientras que estos porcentajes para las zonas urbanas correspondió al 21.8% y al 5% respectivamente.

La mantención del 17.4% de la población del país en situación de pobreza no indigente y el 5.8% en situación de indigencia indica no obstante una superación de ambas entre los años 1987 y 1996, de tal suerte que esta disminuyó desde el 27.7% de pobres no indigentes en 1987 al 17.4% en 1996 y del 17.4% de indigentes en 1987 al 5.8% en 1996. Asimismo podemos mencionar que la mortalidad en menores de un año, pasó de 1990 del 16% al 11.15 para 1996 y de menos de 5 años, del 19% en 1990 a 13.8 en 1995, lo que implica una mejora en indicadores de desarrollo social.

Sin embargo, la pobreza disminuye cada vez con mayor dificultad en cuanto entre los años 1987 y 1990 se observó una disminución total del 45.1% al 38.6% (6.5 puntos) entre 1990 y 1992, de 38.6 al 32.2 (6 puntos) entre 1992 y 1994 de 32.6 a 27.5 (5.1 puntos) y entre 1994 y 1996 desde el 27.5 al 23.2 (4.3 puntos) lo que nos lleva a pensar que se esta llegando a la llamada pobreza dura.

Todo esto aunado a que como ya se mencionó, ahora el mercado está actuando como un mecanismo reproductor de la pobreza, no existe desarrollo de la 2ª etapa exportadora, no hay desarrollo sistemático ni homogéneo, se da la falta de consenso y participación real al interior de las empresas, además de la falta de democracia.

De esta forma podemos decir que la política utilizada por Eduardo Frei aunque no ha apoyado realmente la política social ha logrado disminuir la pobreza, gracias al incremento económico. Sin embargo podemos observar que la distribución del ingreso sigue siendo inequitativa, así Frei no ha apoyado del todo la política social como algo

importante, pues por un lado apoya programas y por el otra al igual que Zedillo en México sigue una política neoliberal con las implicaciones ya conocidas, pues según el BID (Banco Interamericano de Desarrollo) "Chile ostenta los peores niveles de distribución de ingresos del planeta"²⁴ a pesar de mostrar avances en la pobreza.

CONCLUSIONES.

En Chile se dio un mejoramiento de las políticas sociales a partir de la década de los noventa. Este mejoramiento se relaciona con la nueva concepción del desarrollo social adoptada por el gobierno que sucedió al régimen militar. En este, el Estado tomó un papel importante en el fomento de condiciones de oportunidades sociales y económicas necesarias para la reducción de las desigualdades, el crecimiento económico era indispensable para lograr un desarrollo social, con nuevos programas sociales para grupos identificados como los más vulnerables y con la focalización, y descentralización como partes importantes.

Sin embargo, con el gobierno de la Concertación, Aylwin si bien logró implementar varios programas importantes para la superación de la pobreza estos no fueron al fondo del problema, sino solo con el objetivo de compensar y aminorar los daños del modelo de tal forma que si bien la distribución del ingreso y os ingresos no los beneficiara, se sintieran apoyados por programas, lo cual no es de extrañar, pues es sabido que durante el gobierno militar, la política social no implementó programas reales de apoyo a los sectores pobres, por lo que al iniciar Aylwin y proponer estos, los sectores se sintieron apoyados. Además trató de buscar, la focalización aunque muchos alegan una visión universal. Así, los índices de desarrollo social y la pobreza, disminuyeron con Aylwin, debido al crecimiento económico y a los programas implementados que comparado con lo del gobierno militar salió ganando y se hizo demasiado.

Por su parte. Eduardo Frei lleva a Chile por el mismo camino de una política económica más estricta y sobre todo una política social que si bien como Aylwin se dudo que fuera compensatoria, con Frei no quedo duda.

La política económica neoliberal llevó a una exagerada inequidad de la distribución del ingreso y sobre todo a ingresos bajos pasando a dañar a los sectores más pobres. Sin embargo, el crecimiento económico chileno a permitido avances en la pobreza logrando un menor porcentaje de ellos, pero sin modificar las verdaderas causas.

La política social de Frei se identificó por ser focalizada, por seguir la línea de Aylwin, pero sobre todo porque no logró la continuidad que se esperaba, ni los resultados esperados en superación de la pobreza.

²⁴ Andre, Venegas P. "Chile, entre países con peor distribución del ingreso", en *La Tercera*, Santiago de Chile, 19 de noviembre de 1998, p. 1 .

De esta forma se observa que la política social en Chile ha servido como para dar paso a una política económica neoliberal cada vez más estricta que si bien ha llevado al crecimiento económico, no ha logrado la equidad de los ingresos; tampoco la verdadera reducción de la pobreza, la cual se sostiene en un crecimiento económico que cuando termine arrastrará aún más a los sectores más débiles.

Así, la política social solo es un forma más de demostrar que se ayuda para cubrir exigencias del exterior, para sostener el gobierno democrático después de haber vivido el gobierno militar y para lograr que los que tienen generen más sin que los más pobres se sientan afectados y mucho menos olvidados, aunque así sea.

CONCLUSIONES.

RESULTADOS Y PERSPECTIVAS DE LOS PROGRAMAS PARA LA SUPERACION DE LA POBREZA (PNSP) MEXICO-CHILE 1990-1999.

Como ya se mencionó, las políticas oficiales aparecen, actualmente, ante nuestros ojos como respuestas específicas a los retos de transición y reforma no sólo de los dos países objeto de nuestro análisis, sino de muchos otros.

Es claro que las políticas económicas neoliberales implementadas en la actualidad y desde la década pasada en varios países de América Latina y el mundo (como lo es Chile y México), se han encaminado a lograr imponer al mercado como el mecanismo de asignación de recursos económicos y de satisfacción de necesidades de los individuos, dejando de lado la intervención del Estado en las funciones del bienestar social con lo cual se incrementa cada vez más la inequitativa distribución del ingreso y la pobreza.

Basándonos en capítulos anteriores, la comparación del desarrollo humano en México y Chile con el desarrollo del resto de América Latina, muestra que sus indicadores son unos de los más altos. A pesar de esto, como nos dice González Tiburcio¹ es difícil mantener los logros sociales del pasado durante un largo período a menos que las políticas se orienten a la reducción y el alivio de la pobreza y el mejoramiento de la distribución del ingreso y de los determinantes estructurales de estos fenómenos.

Debido a esto, es importante resaltar el contexto económico que vivieron estos dos países décadas pasadas para lograr entender la necesidad de su política social. Como ya se analizó, la política económica seguida por México desde los años 60's ha llevado a la inequitativa distribución del ingreso, que si bien disminuyó en los 70's, aumentó en la década pasada. A pesar de esto podríamos decir que la política económica neoliberal seguida por nuestro país en estos tres últimos sexenios (basándose entre otras cosas en la privatización, descentralización, ajuste económico y redistribución regresiva de la riqueza) ha llevado en forma mayúscula a la gran inequidad de la distribución del ingreso, la acumulación de la riqueza en manos de unos cuantos, y por lo tanto al cada vez mayor número de pobres y pobres extremos.

Por su parte Chile al igual que México observó una política económica desregulada durante el régimen militar. La reducción del Estado en los mismos términos de reasignador de recursos, control de precios, privatización, liberalización del comercio internacional y del mercado financiero fueron el marco para una política social focalizada con cada vez menores recursos. A partir de la década de los 80's la política económica chilena se ha basado en un modelo neoliberal en el cual la equitativa distribución del ingreso no fue un objetivo a seguir, ni tampoco la superación de la pobreza.

¹ González, Tiburcio. "Las políticas sociales en Chile y México (1925 - 1994)" en *Desarrollo social en Chile, Costa Rica y México, Op .cit* , p. 55.

Dichas políticas han traído consigo pobreza y pobreza extrema, la cual aumento como ya mencionamos debido a las políticas de ajuste impuestas en los años 80's. En este contexto, es importante observar que a pesar de las diferencias que se presentaron durante la evolución de las políticas sociales de México y Chile, en los dos países, el mejoramiento de los indicadores sociales estuvo condicionado por el papel activo del gobierno en el mejoramiento de las relaciones de trabajo, de los salarios y de la organización de sindicatos, y de los intentos de universalizar los servicios sociales, especialmente en la salud y la educación.

A diferencia de Chile, en México la intervención gubernamental en las reformas agrarias apareció en mayor grado y en una etapa más temprana del desarrollo económico del país, lo cual enfatizó de una manera más rápida la política social.

Asimismo, la ampliación de los servicios sociales disminuyó en los dos casos a causa de una política de financiación inadecuada. Por lo tanto, mientras el crecimiento económico favorecía la creación de nuevos empleos, aumentos en los salarios y mayores ingresos fiscales, se mantuvo el progreso social. Por lo general esto tuvo lugar en los países durante los años sesenta y setenta. La falta de una política de financiamiento adecuada llevó a repetidas crisis fiscales, que a su vez hicieron más agudo el impacto general del crecimiento económico inadecuado y de la inestabilidad económica.

Durante los años ochenta, estas dificultades (los problemas relacionados con la deuda externa asociada con las políticas inadecuadas de financiamiento interna y otros), llevaron a la crisis económica que motivo la adopción de políticas de estabilización convencionales que siguieron un patrón similar. Este es el caso de Chile durante los años ochenta en general, y de nuestro país a finales de la década pasada.

El enfoque adoptado por Chile durante los noventa con respecto a la política social tiene que ver así, con un esfuerzo explícito de fomentar el desarrollo social como una condición previa del desarrollo económico y no como su consecuencia. De todas maneras, el análisis crítico de las últimas décadas y en especial de los años ochenta, también favoreció una conciencia más viva de la importancia de los equilibrios económicos, tanto internos como externos, para poder sostener el desarrollo social en el largo plazo. Esto explica, por ejemplo, la importancia asignada actualmente a la necesidad de reformas tributarias y de crecimiento económico sostenido.

Los efectos positivos asociados con estas medidas en el financiamiento de las políticas sociales y el alivio a la pobreza son parte de la nueva ortodoxia económica de los dos países, así, la necesidad de integrar las políticas sociales y económicas para reducir la pobreza y mejorar la distribución del ingreso se revela como un prerequisite inevitable para poder mantener el progreso social y el desarrollo económico en el largo plazo.

De esta manera podemos pensar que a pesar de que México y Chile se presentan como países donde se desarrolló una política social importante desde principios de este siglo, los dos países presentan similitudes y diferencias importantes que explican el por qué de su política social actual.

Es así, como a pesar de que en los dos casos se puede partir de tres etapas de política social, éstas se caracterizan por situaciones específicas y propias.²

Así, en México se dieron tres etapas: la primera que fue el periodo de la reforma social, que abarca los gobiernos de la revolución; la segunda, la del Estado de bienestar, que abarcó desde los años treinta hasta el inicio la década de los ochenta; y la tercera, que se inicia a principios de la década de lo ochenta y hasta nuestros días.

En Chile, la primera etapa tuvo una mayor duración, de los años veinte hasta los años setenta, con el periodo de reformas sociales; la segunda abarcó la década de los setenta hasta 1989, con el régimen militar; y la tercera etapa que se inició en la década de los noventa.

En este contexto, podemos observar que los dos países parten a inicios de este siglo con reformas sociales que son caracterizadas por la universalidad que se trata de lograr en estos. Sin embargo, al igual que en México, en Chile durante esta primera etapa se beneficiaron sobre todo los sectores organizados y no precisamente los que más necesidades presentaban. Hasta esta etapa los dos países presentaban más similitudes que diferencias.

Sin embargo, para la segunda etapa, los dos países tomaron caminos distintos. Así, México con su estado de bienestar (30's-70's) enfatizó su política social con un enfoque universal, sobre todo en educación y salud para todos, donde el Estado tenía como papel primordial proveer de todo lo esencial a los más vulnerables. Se pretendía lograr beneficios sociales para la mayoría de la población, pero a pesar de esto, al igual que en la etapa anterior, los sindicatos organizados de los sectores privados y públicos fueron los más favorecidos dejando de lado importantes grupos sociales no representados. En esta etapa la política social dio estabilidad política y social al país, pero excluyó a sectores importantes (en número) de la población (los más débiles).

Por su parte, Chile al pasar de un régimen democrático con Allende, a un régimen militar con Pinochet, inició una política social basada en la restricción del gasto, focalización, privatización y descentralización. Todo esto en contra de los más vulnerables.

En esta etapa se inició en Chile el enfoque de la focalización, es decir, una política social para indigentes en el contexto de una reducción del gasto, donde los pocos recursos debían dirigirse a los más vulnerables. A pesar de esto, tal vez se pudiera argumentar que la política social no fue tan inadecuada debido a la mejoría de los niveles de indicadores sociales que se presentan en esta etapa, sin embargo, muchos autores han concluido que esta fue consecuencia de la política social llevada a cabo por Allende años antes. Así, se puede observar que en ésta etapa la pobreza aumentó, pues la política social llevada a cabo no fue suficiente.

A pesar de esto y como consecuencia, al iniciar la década de los noventa, en Chile se pretendió mostrar la restauración de la naturaleza universal de las políticas sociales, pero

² Ver apartado 2.3. *Política social y pobreza en México. Antecedentes*; y apartado 3.3. *Política social y pobreza en Chile. Antecedentes*.

presentando grupos objetivos. La política social iniciada en los noventa se presenta así, posteriormente, con Eduardo Frei, como una política social compensatoria con la que se trata de mitigar los efectos de la economía neoliberal. Esta similitud con México, se presenta al término de los años ochenta, y la década de los noventa donde a partir de la aparición del Programa Nacional de Solidaridad se trata de dar un enfoque focalizado para apoyar a los sectores más vulnerables, como una forma de compensar los cada vez mayores estragos que provoca la política económica neoliberal implementada. Así, la focalización se da como un rasgo característico en los dos países.

De esta forma podemos pensar que la política social de los dos países ha tomado caminos similares pero no exactamente iguales, pues como vimos en capítulos anteriores la política social chilena en la última década ha tratado de dar protección a los más necesitados no solo a través de programas compensatorios, como es el caso de México, sino que les proporciona subsidios para poder sobrevivir, lo cual México no hace.

En conclusión puede decirse que si bien la política social chilena ha sido implementada de una manera más fuerte, ha sido debido a que su política económica está más avanzada y por lo tanto los estragos a cumplir son mayores; sin embargo ésta no ha tenido el resultado esperado, gracias a que ésta última es cada vez más dura con los sectores más débiles; por su parte México, con su política social, ha tratado solo de abrir paso a una política económica neoliberal a través de programas compensatorios en el contexto de una política social que en realidad es cada vez más débil.

Objetivos, estrategias y programas de la política social.

Durante la década de los noventa la política social de estos dos países tuvo características muy definidas, pero a la vez similares.

Como se observa en capítulos anteriores los objetivos y estrategias oficiales que implementaron estos países para llevar a cabo su política social fueron distintos a los reales.

Así, en México ³, aunque oficialmente los objetivos de la política social con Salinas de Gortari (y específicamente el PRONASOL) fue la creación de condiciones físicas y socioeconómicas necesarias para lograr la igualdad de oportunidades, el lograr el pleno desarrollo de las capacidades de la población y abrir espacios de decisión a la participación social organizada de las comunidades; todo con el fin de erradicar la pobreza. En el fondo los objetivos fueron distintos: sostener al régimen después de la crisis política de 1988, revertir las derrotas electorales del PRI, cubrir requerimientos del exterior (donde agencias internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional recomendaban utilizar programas de focalización, es decir, dirigidos a la población más necesitada, y con participación ciudadana que aminorara los efectos negativos que traían las políticas económicas neoliberales), y sobre todo, dar paso a proseguir con la política económica iniciada con Miguel de la Madrid.

³Ver apartado 2.4.1. *La política social de Salinas de Gortari*

Con sus estrategias sucedió lo mismo, aunque oficialmente la estrategia del PRONASOL se dividió en tres líneas (Solidaridad para el bienestar social, para la producción y para el Desarrollo Regional) cada una con sus prioridades dentro de la población y con la participación social como elemento distintivo, realmente la estrategia fue fundada en el objetivo de construir un consenso político que permitiera la continuación y profundización del programa de ajuste económico.

Así, aunque con Salinas de Gortari se entró en una segunda fase del ajuste estructural, donde el objetivo fue renovar el sistema esto provocó devaluación, reducción en el gasto público y estancamiento entre otras cosas, por lo que este buscó estrategias que le permitieran sobrevivir al daño social producto de la estabilización económica.

De esta forma la estrategia fue la canalización de recursos a zonas problemáticas, con el fin de apuntar apoyo político y desarrollar nuevas alianzas, a través del PRONASOL.

Así, se centró la mayor cantidad de poder en las manos del ejecutivo con el fin de canalizar recursos a zonas políticamente turbulentas o grupos descontentos; por medio de la promoción de un contexto general de "concertación" se fue capaz de infundir reformas económicas neoliberales y medidas de austeridad con una nueva cara.

Asimismo, el PRONASOL hacía parecer que una mayor parte de la población participaba en la construcción de un nuevo modelo de desarrollo económico: sin embargo, éste nunca combatió al clientelismo, por el contrario, Solidaridad se convirtió en un vehículo de reafirmación del poder presidencial en México.

Como podemos ver tanto los objetivos como las estrategias reales fueron distintos para nuestro país en este sexenio. A pesar de esto, con Ernesto Zedillo la situación no difiere demasiado.

El Programa Nacional de Superación de Pobreza⁴ retomó muchas de las características y estrategias del Programa Nacional de Solidaridad por la necesidad de cubrir requerimientos del exterior; aunque su propósito principal (oficialmente hablando) es disminuir la pobreza y la exclusión social, a través de una estrategia que privilegie la atención a los grupos y zonas con mayor desventaja económica y social, en realidad su objetivo esencial es cubrir los defectos o estragos que las políticas neoliberales han dejado en los grupos más vulnerables y propiciar el entorno adecuado para la continuación del modelo económico, por exigencias externas.

En este contexto, el PNSP de Ernesto Zedillo replanteó estrategias del PRONASOL como es la acción colectiva (participación de la comunidad), corresponsabilidad, y colaboración entre el gobierno y la sociedad, todo con el fin de seguir haciendo pensar a la población que participan en la construcción del modelo de desarrollo. Asimismo, el PNSP se inscribe dentro de los compromisos adquiridos por el gobierno mexicano en el exterior durante la Cumbre mundial de Desarrollo Social de Copenhague en 1995.

⁴ Ver apartado 2.4.2. *La política social de Ernesto Zedillo*

De esta forma, oficialmente los objetivos son: propiciar la igualdad de oportunidades de todos los mexicanos, integrando programas de alimentación, salud y educación que se ofrecen a la población en pobreza extrema para hacerlas más eficientes; creación y ampliación de la infraestructura física necesaria para impulsar un desarrollo social sostenido en regiones de mayores rezagos, promover acciones que apoyen tanto una recuperación inmediata del ingreso familiar, como alentar iniciativas y proyectos productivos que permitan a mediano plazo que la población con menores recursos encuentren opciones productivas de empleo.

En cuanto a sus estrategias, el PNSP se propuso lograr: integralidad, descentralización, corresponsabilidad ciudadana y participación social, eficiencia en la asignación de los subsidios y continuidad en las políticas de superación de la pobreza. Sin embargo, Zedillo ha llevado a cabo su política social con los mismos principios articuladores de Salinas: de gobernabilidad (contra la descentralización) apoyada en el presidencialismo, institución que define los montos y proporción del presupuesto federal a través del Ramo 26, y que esta continuando con la misma política económica; y de Solidaridad, pues aunque se haya satanizado este término, la política Zedillista no hace más que continuar con el mismo proyecto, pero con nombres neutros en los programas y conservando los mismos contenidos así como buena parte de los estilos de negociación y búsqueda de interlocutores.

Así, el gobierno de Zedillo optó por una nueva devaluación de política social, esto es, por el "abandono" del PRONASOL y por el ejercicio de una política social que a pesar de decir lo contrario cuenta con recursos más modestos y se ejecuta a discreción lejos de la figura presidencial, pero finalmente en manos del ejecutivo. A su vez, la integralidad como estrategia se hace necesaria para poder controlar todos los programas hacia un mismo fin: focalizar recursos para los más afectados por las políticas económicas; la descentralización solo se cumple en apariencia dándoles poder a los Estados, municipios, organismos sociales, entre otras, cuando el verdadero poder es el ejecutivo; corresponsabilidad social y participación ciudadana, para hacer pensar a la población que participa en la construcción de un nuevo modelo de desarrollo; eficiencia en la asignación de los subsidios necesaria al carecer de recursos necesarios para los programas; y continuación en políticas de superación de pobreza, al continuar por debajo del agua con el PRONASOL.

Por su parte, Chile en su política social del presidente Aylwin⁵ asumió la estrategia de "Crecimiento con Equidad" que postula que la política social y la política económica, son funcionales al doble objetivo de crecimiento con equidad. Sostuvo que la política social es una parte integral de la estrategia de crecimiento porque tiende a invertir en las personas, por lo que era necesario aumentar la inversión en estas en todos los ámbitos. Así, la política de inversión social dentro de la política social pasó a ser un componente central de la estrategia de crecimiento económico.

De esta forma el objetivo principal de los programas puestos en marcha durante el gobierno de Aylwin, fue el entregar herramientas a los sectores pobres para que con su

⁵ Ver apartado 3.4.1. *La política social en el Chile Democrático.*

propio esfuerzo salieran de la pobreza y accedieran a los programas regulares del Estado, a los circuitos formales de la economía y la sociedad.

Así, la estrategia fue la capacitación de las personas, principalmente la población con menores ingresos, y apoyo a los mismos a través de distintos programas (**ver capítulo 3**): descentralización, colaboración público – privada y participación social y focalización de los programas. Todo lo anterior teniendo como base la estrategia de desarrollo de crecimiento con equidad explicada en capítulos anteriores.

Sin embargo, muy en el fondo al igual que con Salinas de Gortari, la política social llevada a cabo por Aylwin a su vez también respondió a requerimientos del exterior, con el fin de aminorar los daños provocados por el modelo. además de permitir su continuación en este país, solo que con un rostro más social y tratando de aminorar los daños de una forma más real con la puesta en marcha de programas sociales que impulsaron a grupos objetivos importantes en número.

Así, su política social no dejó de ser una política social impuesta con un cierto grado de veracidad y efectividad, además sirvió para confirmar lo bueno de la llegada del gobierno de la Concertación después del régimen militar.

Por otro lado, con Eduardo Frei⁶ al iniciarse el Programa Nacional de Superación de Pobreza sus objetivos fueron reducir minuciosamente la pobreza extrema acompañada de un mejoramiento de las condiciones y calidad de vida de los sectores sociales más pobres del país; generar empleos de calidad asegurando que el mayor empleo que se genere signifique al mismo tiempo mayores ingresos para los hogares y destinando políticas especializadas del empleo y capacitación para jóvenes y mujeres; así como, la interacción social de aquellos sectores y grupos de la sociedad que por "x" razones presentan mayores dificultades para participar de los beneficios del incremento, con particularidad preocupación por los niños y las mujeres.

De esta forma, como podemos notar sus objetivos oficiales fueron más ambiciosos que los de su antecesor pero en la realidad el único objetivo fue el permitir la continuación de un modelo económico impuesto desde los años ochenta, que si bien con Aylwin había tenido un rostro más social con Eduardo Frei vino a endurecerse, pues según estudios al final de la década de los noventa, Chile contaba con un porcentaje mayor de pobres y sus ingresos habían disminuido significativamente, además de que el desempleo había ido en aumento, a su vez este PNSP a diferencia de los programas de Aylwin no fueron complementarios sino compensatorios de los daños causados por dicho modelo.

A pesar de esto, no se ha logrado la reintegración de los grupos marginados, ni tampoco una alza de los ingresos de los hogares, al menos no de los más necesitados. Además el PNSP se suscribió dentro de los requerimientos del exterior y compromisos suscritos de este en la Cumbre Mundial de Desarrollo Social de 1995 como un programa compensatorio y focalizado.

⁶ Ver apartado 3.4.2. *La política social de Eduardo Frei.*

Asimismo, dentro de su estrategia se dio la llamada "gestión social innovadora" que significó un modo distinto de organización en conjunto del que hacer público innovando en la gestión de las políticas y los programas sociales, aumentando su eficiencia e impacto real en las condiciones de vida y trabajo de los más pobres, haciendo de la coordinación, la participación y la descentralización los grandes ejes rectores de su acción

Como podemos darnos cuenta son casi las mismas situaciones propuestas por Ernesto Zedillo durante su Programa Nacional de Superación de la Pobreza. es decir, se propone innovar la gestión de políticas y programas sociales aún cuando lo único que se hace es copiar las anteriores con pocas diferencias, aumentar la eficacia de estos debido a los pocos recursos que en estos gobiernos se originan y entre otras cosas la coordinación y participación social, haciendo pensar a la población chilena que participa en la construcción del modelo de desarrollo y de la descentralización aún cuando el presidente tiene todo el poder.

En este PNSP, la focalización tiene un papel esencial pues como vimos en el capítulo anterior no solo se focalizan las acciones en cuestiones de sectores, sino además en grupos objetivos, que si bien aparecen desde el gobierno anterior en este se reafirman.

Así, se dio paso en los dos países a programas compensatorios y no complementarios (a excepción de gobierno de Aylwin en Chile), que si bien ayudaron a la población en extrema pobreza, la compensación no fue tal, pues la pobreza superó las expectativas de dichos programas.

En cuanto a las estrategias, todas dependieron de la focalización de recursos a grupos definidos algunos reconocidos como problemáticos y otros como grupos objetivos, con lo que se pretendía a la vez hacer rendir los recursos que cada vez eran menormente asignados a las políticas públicas. Asimismo, los dos países a pesar de proponer la descentralización como estrategia principal pusieron en manos de su ejecutivo todo el poder.

La participación social fue también una característica general de los países, al tratar de proponer que una gran parte de la población participara en la nueva forma de gobernar. De esta forma, podemos notar que todos los gobiernos trataron de plasmar como objetivo oficial el dar a la población en extrema pobreza las herramientas necesarias para salir de ella a través de subsidios, capacitación laboral, inserción social, apoyo social básico, entre otras; sin embargo nunca se propusieron modificar la verdadera causa de la pobreza, el modelo económico neoliberal ya iniciado desde hace varios años, gracias al cual la pobreza y extrema pobreza han aumentado notablemente durante la última década.

En conclusión, ninguno de los gobiernos ha tratado de atacar la causa del problema de raíz, sino solo de aminorar sus efectos negativos en la población más vulnerable donde los únicos perdedores son los que menos tienen

Así podemos concluir que las políticas sociales implementadas durante los noventa en México y Chile, no nos han llevado a erradicar la pobreza, sino tal vez a una radicación de la misma, es decir, el gobierno propone retomar sus programas de combate a la pobreza en

lugares donde de antemano se sabe que su política económica afectara más, es así como se dan grupos objetivos como los indígenas, los niños, entre otros. Ya que si realmente estas se propusieran la erradicación de la pobreza tendrían que ir de la mano con políticas económicas que permitieran la distribución del ingreso, mayores salarios, además de crecimiento económico sostenido. Es así como la política social ha tomado el papel de una política compensatoria dirigida hacia los grupos que han perdido más durante los ajustes y que son los verdaderos perdedores.

Programas implementados para la superación de la pobreza.

Como ya sabemos, las políticas de combate a la pobreza son en América Latina contemporáneas a los procesos de ajuste de esencias neoliberales y constituyen un componente indispensable de estos mismos procesos.

De esta forma, es innegable, que el PRONASOL (Programa Nacional de Solidaridad) en nuestro país, apareció como un programa compensatorio que recogió todas las características de estos programas ⁷, y que a su vez años más tarde, tanto el Programa Nacional de Superación de Pobreza implementados por Zedillo y Frei (en México y Chile respectivamente) se incluyeron dentro de estas características, que si bien han tenido un sesgo menos político, si han servido solo como compensación al efecto negativo causado por las políticas económicas neoliberales.

Es decir, en un principio se trató, en lo fundamental de programas de emergencia para neutralizar o compensar los efectos sociales más agresivos de las propias políticas del ajuste: más adelante algunos sirvieron como instrumentos importantes para hacer operar el "cambio estructural". En cualquiera de los casos estos programas no vinieron al mundo a erradicar la pobreza, sino solo a hacer menos dolorosa el trago amargo de las políticas del ajuste: éste se encargaría por sí solo de redinamizar la economía, con lo que más adelante se lograría generar las propias condiciones de equidad y de justicia económica.

Muchos de estos programas tuvieron así desde su origen un contenido eminentemente político pues la compensación social sobre los efectos de las medidas de ajuste no se evaluarán en términos de su capacidad para erradicar realmente la pobreza, sino para evitar que la miseria creciente determinada por las propias políticas neoliberales se volviera inmanejable y políticamente desastrosa.

El diseño de los programas de combate a la pobreza quedó entonces definido en lo fundamental:

Se trataría de recursos que, más que ser dirigidos a grandes obras de reconstrucción o rehabilitación social y económica, se multiplicarían en pequeñas inversiones de impacto local o regional. Con ello, se lograba el objetivo de no alterar las condiciones macroeconómicas de ajuste o del cambio estructural, al tiempo que se lograba una mayor rentabilidad social y política de la inversión.

⁷ Moguel, Julio. "Prólogo" en *Marginación y Pobreza en México*, Ariel, México, 1995, pp. 13 - 19.

Dada la naturaleza hormiga de los programas (multiplicar las inversiones en paquetes mínimos y dirigidos), se consideró conveniente sustentar la canalización del recurso por vía de la demanda, de tal forma que permitiera darle la vuelta a las pesadas y lerdas burocracias planificadoras y fuera posible bajar costos administrativos. De allí también que en muchos casos se decidiera trabajar con y a través de organizaciones no gubernamentales (ONG) para la puesta en marcha y administración de proyectos, y se impulsaran determinados esquemas de desconcentración, dando mayores atribuciones de gestión – y de manejo de recursos- a las instancias municipales y organismos de base.

Pero estos modelos de desconcentración fueron solo una cara de la moneda: la contraparte fue que se aplicó una mayor centralización política en el control de los programas de combate a la pobreza, quedando en su mayoría bajo el mando casi discrecional de los poderes ejecutivos.

El PRONASOL recogió en lo fundamental estos componentes de estrategia y de formato: la inversión se dio por goteo, con techos por unidad de inversión generalmente bajos que difícilmente sirvieron para cumplir objetivos cabales de desarrollo. Su lógica fue básicamente asistencialista, y operó en mucho dentro del marco de una estrategia clientelar.

Además se solió dar un gran sesgo político en su aplicación que favoreció al clientelismo político y no a la ciudadanía de los grupos sociales en condiciones de precariedad laboral. En este mismo papel se puede contextualizar también al Programa Nacional para la Superación de la Pobreza de Ernesto Zedillo.

Por el contrario, como bien argumento Raczinsky⁸, el FOSIS como política social de Aylwin a principios de esta década no fue un programa compensatorio, sino un programa complementario, que trató no de compensar a los perdedores del proceso neoliberal, sino de complementar la política social que dicho presidente implementaba en su país con buenos resultados.

Sin embargo, al tomar el poder Eduardo Frei, la política social en Chile toma otro giro, pues a pesar de tratar de dar seguimiento y complementar los programas establecidos por Aylwin (con el PNSP) se denota más bien como un programa compensatorio al ver que por un lado se preocupa por apoyar la política social, pero por otro apoya las políticas económicas neoliberales, lo que hace que la pobreza aumente más de lo que se pudiera reducir.

Así, al inicio de la presente década podemos argumentar que las políticas sociales de los dos países definidas por sus dos programas principales (PRONASOL en México y el FOSIS en Chile) eran distintos, uno compensatorio y con sesgo político en su aplicación y otro complementario que buscaba realmente la reducción de la pobreza, aunque no con muy buenos resultados; pero en los últimos gobiernos de Ernesto Zedillo y Eduardo Frei (en

⁸ Raczinsky, Dagmar. *Social Policies in Chile. Origin, Transformations, and Perspectives*, Op. cit.

México y Chile respectivamente) las dos políticas se han caracterizado por tener un Programa Nacional para la Superación de la Pobreza que solo trata de compensar lo perdido, pues por un lado no se puede tratar de combatir la pobreza con programas sociales específicos, y por otro apoyar las políticas económicas que solo llevan a la concentración de la riqueza y al aumento de pobres y pobres extremos.

Enfoque de los programas.

En los dos países podemos observar que durante la década de los noventa se dio una inclinación por políticas que se dirijan específicamente a los pobres, que corresponsabilizan a estos en el combate a la pobreza sin caer en paternalismos (el caso de México), donde también se inclinan por políticas más sistemáticas, por políticas que busquen conservar los equilibrios globales, que preserven la estabilidad y gobernabilidad de los países.

Los programas de focalización de la pobreza surgen como modelo de estas nuevas políticas sociales que se tornan necesarias en el marco de la estrategia neoliberal. Estos programas también conocidos como fondos de inversión social cumplen con los requisitos de las nuevas políticas que se requieren en la coyuntura actual y marcan un contraste con las viejas políticas universales de los dos países (un poco menos con Chile que ya los utilizaba durante el régimen militar).

Pareciera que estos programas hubieran sido diseñados para reparar los errores del pasado, sin embargo no es así, estos solo buscan aminorar el daño que les causa a los más vulnerables la política económica neoliberal implementada en la presente década, permitiéndole así seguir de frente hacia sus objetivos sin tener a estos en contra.

En los dos países este enfoque de los programas surge para compensar los costos del ajuste que la nueva estrategia neoliberal propició: detener el empobrecimiento, el deterioro social, el desempleo y pérdida de ingresos que en los dos países era muy acentuada.

Es de destacar que dentro de esta focalización se dan clientelas políticas, pues estas clientelas sirven o sirvieron en muchos casos como apoyo al gobierno en su conjunto de ciertos partidos, etc. Este es el caso del PRONASOL, con el PRI, donde se daba apoyo a programas específicos que les proporcionaban más votos.

Asimismo, dentro de este enfoque de programas se dio una disparidad entre apoyos a ciertos programas con un grupo objetivo específico, y otro cualquiera como en el caso de Chile donde se apoyó más a los jóvenes, niños, mujeres jefas de hogar y ancianos que a los discapacitados.

Sin embargo, estos programas de focalización ganaron legitimidad en tanto se dirigen a los más pobres, los hacen participar en el combate a la pobreza y se instrumentan en base en una relación más directa entre gobernante y gobernados. Es natural que cualquier política social que se oriente a los más pobres tenga mayor legitimidad social y humana, cualquier política social tiene justificación si hace consientes a los pobres de su problema social, si los organiza para participar en el combate a la pobreza, venciendo la pasividad y expectativas de recibir todo de un Estado paternalista; y sobre todo si permite un trato directo con los pobres

sin tantas mediaciones y burocracias. Sí como se puede observar en capítulos anteriores, Chile es de los dos países el que más lleva a cabo la focalización tanto en la década pasada como en la actual. Asimismo, nuestro país ha practicado la focalización tanto con el PRONASOL, como con la política social del actual gobierno.

En este contexto, el enfoque de los dos países ha sido similar, los dos han identificado en el último gobierno como grupos principales o grupos objetivos, como los llaman en Chile, a los niños, jóvenes, mujeres (especialmente las que son jefas de hogar) e indígenas (aunque Chile también reconoce como grupo objetivo a los adultos mayores y discapacitados, lo que México no considera tan prioritario). Sin embargo pareciera que nuestro país no los apoyara tanto como en Chile, es el caso de los subsidios monetarios para niños que proporciona este país.

Chile pareciera focalizar más, pues tiene más grupos objetivos y programas específicos para cada uno, sin embargo, tal vez esto sea porque tenga más pobreza que esconder que México (no en número sino en proporción).

Por último es innegable que la cada vez mayor focalización de programas ha sido acompañada en los dos países de una reducción en el gasto social, lo cual nos lleva a pensar que entre mayor focalización la política social es cada vez más débil.

CONCLUSIONES

Dentro de los diversos programas implementados durante la década de los noventa para superar la pobreza, se aportaron resultados oficiales que diferían enormemente de los reales. Según las características no es de extrañar que los gobiernos de los países traten de demostrar con números un avance de la superación de la pobreza para justificar la existencia de los programas y demostrar que su política social utilizada contra la pobreza era buena y eficaz, aunque en realidad fueran lo contrario.

Así, en México durante el sexenio de Salinas el PRONASOL a pesar de haber sido evaluado por versiones oficiales como positivo, los críticos llegaron a la conclusión de que en realidad los logros de 1992, no lograron revertir el efecto de los ochenta que fueron germinales de las políticas de los noventa; la evolución de la pobreza presentada durante dicho periodo fue un subproducto del ciclo económico. Por lo que el PRONASOL no logró revertir el problema siquiera hasta los niveles de 1984, asimismo, la crisis que se presentó en 1994 incrementó nuevamente la pobreza extrema y poco quedó por recordar de los avances del PRONASOL; además, la reforma social iniciada con Salinas dejó inalterada la estructura económicamente concentrada del ingreso y añadió una nueva forma de desigualdad social a las costillas de las clases medias.

De esta forma, el PRONASOL no logró revertir los efectos ocasionados por la puesta en marcha del modelo neoliberal y a pesar de sus logros, estos se acompañaron por causas provocadas por el modelo económico (concentración de ingreso, crisis económica, entre otras).

Lo que se puede decir a su vez del Programa Nacional de Superación de la Pobreza de Ernesto Zedillo no es muy diferente.

Como ya vimos en el capítulo 2, el PNSP de Ernesto Zedillo en términos generales, no ha logrado reducir la pobreza ni la pobreza extrema en nuestro país (basándose en porcentaje de población que se encuentra en estas condiciones), por el contrario el porcentaje de pobres y pobres extremos ha ido aumentando cada vez más (llegando a 40 millones de mexicanos en pobreza extrema para 1999, más del 20% de la población actual).

Por otra parte el salario mínimo ha presentado un deterioro significativo para 1996, con los efectos negativos esperados para los pobres y pobres extremos. Asimismo, tanto en salud, educación, acceso a servicios básicos, este programa no ha sido lo verdaderamente eficaz para lograr cubrir las necesidades de estos.

En cuanto a los programas implementados con este mismo objetivo en Chile durante el gobierno de la concertación, podemos pensar que a pesar que la pobreza y la pobreza extrema se logró reducir significativamente (la incidencia de la pobreza paso de 13.8% a 9.2% de 1990 a 1992, es decir de 38.6% a 32.6% de la población total en condiciones de pobreza según la Encuesta CASEN 1992). Sin embargo, se considera que la baja en la pobreza no fue consecuencia de una política de redistribución encauzada, sino del crecimiento económico; así, la política social solo ayudó a aliviar a la población en situación de pobreza pero no tuvo como objetivo combatir su causa principal: la concentración de la riqueza. Actualmente, sucede lo mismo con el PNSP implementado por Eduardo Frei, donde se pasó del 27.5% al 21.7% , de 1994 a 1998 de la población total en pobreza, y de 7.6% a 5.6% los indigentes en este mismo periodo, gracias al crecimiento económico presentado en estos últimos años, pero donde la concentración de la riqueza se da cada vez con más fuerza.

Es importante mencionar que para un balance de la política social de los dos países, en ninguno de estos la política social ha sido realmente eficaz para superar la pobreza, pues como ya mencionamos en Chile la disminución de la pobreza en la década de los noventa se ha debido solo al crecimiento económico y por otro lado en México el porcentaje de población en situación de pobreza ha aumentado, lo que vislumbra el no cumplimiento de una política social que tiene como objetivo principal el combate a la misma.

Sin embargo, sería injusto medir la política social con cifras si se reconoce de antemano que lo poco o mucho que pueda avanzar una política social contra la pobreza siempre será menor a los rezagos que pueda ocasionar la política económica neoliberal que deja cada vez un número mayor de pobres. Convirtiéndose gracias a esto en solo políticas compensatorias.

En este contexto, las perspectivas para los programas de superación de la pobreza no son muy alentadoras. De esta forma debido a la continuación del proyecto económico neoliberal que se seguirá llevando durante los siguientes años del próximo siglo, es muy factible que los programas compensatorios sigan siendo la base medular de la política social de estos dos países, sobre todo mientras no entendamos que la política económica no puede seguir un cierto objetivo y la política social un objetivo contrario.

Dichos programas, como sucedió a mediados de ésta década cambiarán de nombre, organizaciones, tratarán de mostrar un rostro más social, pero su principal objetivo será abrir paso al modelo económico que los creó, sin llegar a cumplir su objetivo oficial.

Así, sus objetivos no serán logrados pues lo poco que pueden avanzar gracia a la política social será minimizado y hasta anulado por los daños que ocasione la política económica a la población más pobre, a menos que estas dos políticas vayan de la mano conjuntamente con el mismo objetivo : superar la pobreza y lograr la equitativa distribución del ingreso.

Por su parte, la descentralización y la privatización será cada vez más necesaria para lograr imponer al mercado como asignador de recursos; por lo que la política social tendrá atadas las manos para buscar mejorar los índices de desarrollo humano, pues por un lado carecerá del apoyo del Estado como Estado benefactor y por otro la restricción del gasto será cada vez más fuerte.

Debido a esto, la focalización según podemos apreciar será cada vez más un punto excepcional para dichos programas, pues denota la cada vez mayor reducción del gasto social, por lo que la focalización será necesaria, más bien indispensable, para tener logros con los pocos recursos que se generen.

Cabe resaltar después del presente análisis que en realidad no podemos argumentar que la política social haya fallado. Para nosotros los que han fallado son los que toman las decisiones en estos dos países, pues no se han dado cuenta que una política social no puede marchar a un rumbo contrario al de la política económica y pensar que pudiera lograr sus objetivos.

No puede existir una verdadera política social cuando el mercado es ahora el asignador de recursos , la población no tiene las capacidades básicas para poder hacerse acreedor a estos, existe restricción para el gasto social, y la política económica conlleva a hacer más ricos a los ricos y más pobres a los que ya lo son.

En conclusión, para una verdadera evaluación de política social, estos programas son buenos en su proposición oficial , pero se quedan pendientes en su aplicación, es decir, la teoría es perfecta, pero no llega a la práctica por que no tiene el apoyo necesario y su objetivo real es muy diferente.

Propuesta.

Para finalizar debemos tener en cuenta situaciones específicas con el fin de lograr erradicar la pobreza con una mejor política social, pero sobre todo con menores políticas económicas que recaigan en los más vulnerables, que si bien no pueden desaparecer, si perjudiquen menos a dichos grupos.

Así, debemos tener presente (la idea de integralidad), es decir, no basta solo diseñar una política social fuerte para compensar los daños que causó la política económica, sino también modificar la política económica (con sus estrategias particulares como es el

crecimiento económico, el pleno empleo, la capacitación de la población en general, aumento del ingreso, entre otras) de tal forma que esta también ayude a la erradicación de la pobreza o de otra forma al menos no la aumente más, pues la riqueza y la desigualdad requieren de un enfoque global para enfrentarlas. Queda claro que la política económica enfocada al crecimiento es la base para llevar a cabo el combate a la pobreza, pero no es suficiente.

Asimismo, como lo están haciendo los dos países, objeto de nuestro análisis, se requiere concertación o focalización hacia los grupos de interés, sin embargo, el énfasis en lo específico no debe hacer perder de vista el conjunto. Esto es, se requiere favorecer prioritariamente a los grupos que menos tienen, pero ello no debe ser motivo para desatender a los grupos de ingresos medios de la población de los dos países, los cuales fueron los principales perdedores durante los procesos de crisis y ajuste económico de la década pasada. Todo esto tomando en cuenta como nos comenta González Tiburcio que la acción directa y focalizada no sustituye una dinámica global favorable al empleo, al mejoramiento productivo y al aumento real de los ingresos del trabajo.

Por otra parte, el gasto social debe beneficiar en forma proporcional a los sectores más necesitados, sin llegar al clientelismo político, donde se da mayor proporción del gasto social donde hay más apoyo político.

La política social de hoy debe ser equitativa, y hoy más que nunca debe proporcionar soluciones globales, sistemáticas al problema de la pobreza extrema, pero también al de desigualdad de muchos grupos de la población.

Es por esto que al igual que como Chile lo entiende, el programa de combate a la pobreza se debe definir dentro de una estrategia global de desarrollo en concordancia con ello y estrechamente vinculada con el crecimiento y la distribución del ingreso.

En cuanto el enfoque de los programas para González Tiburcio⁹, el acceso universal debe entenderse hoy más como una noción de garantía donde el estado produce, vigila y regula, que como la generación directa por parte del estado de todos los bienes y servicios.

Asimismo, la visión focalista debe entenderse dentro de un contexto de garantía de acceso, fundamentalmente como la provisión y producción directa con y hacia los grupos que más necesidades insatisfechas tienen y también hacia los grupos medios. La equidad y la seguridad social como objetivos rectores de la política social implican una política integrada, activa, preventiva que no reaccione simplemente ante situaciones de emergencias temporales y que no represente un mero paliativo de las desigualdades conscientemente provocadas por la política económica.

Así un imperativo es poner en el centro de cualquier estrategia la necesidad de avanzar en mejores niveles distributivos de la riqueza que se vaya generando. No debe olvidarse que frente a la extrema desigualdad se encuentra la riqueza extrema.

⁹ González, Tiburcio. *Op.cit.*

Además de esto, las acciones distributivas no pueden desentenderse de la dinámica de crecimiento y la estabilidad económica, es decir, se requiere impulsar la inversión de tal manera que las acciones distributivas no influyan negativamente en esos dos procesos, esto sin olvidar que la participación política, en esta transición, es tan importantes como la generación y la distribución de la misma riqueza.

Por otra parte, se encuentra la necesidad de reestructurar el entramado público que se encarga de proporcionar bienestar social a la población, lo que implica una reforma institucional a fondo.

Asimismo, teniendo en cuenta que la política social y la política económica son integrales debemos tener en cuenta: 1) La equidad no puede ser meta exclusiva de la política social, esta debe ser también un objetivo central de la política de desarrollo ; 2) Mantener la estabilidad macroeconómica e impulsar la recuperación del crecimiento, es necesario pero no suficiente para lograr un mejor bienestar social.

Por otra parte, en la perspectiva del diseño de políticas sociales el debate no puede desconocer que las desigualdades sociales en el país ya no están asociadas exclusivamente, con lo que fuera a inicios de los noventa, a los satisfactores de necesidades básicas, en que bastaba un empleo cualquiera que este fuera, un nuevo ingreso en el hogar, para mejorar las condiciones familiares, la pobreza de finales de los noventa se socia al trabajo y a los bajos ingresos en los dos países

Pero también otras formas de desigualdad están surgiendo, ya no solo por falta de acceso a las oportunidades sino que a la calidad de estas oportunidades, al desigual reparto de buenos empleos, de ingresos, de educación y salud de calidad, de habitat y calidad de vida.

Por último debemos tener en cuenta que lo que sucede en términos de pobreza e inequidad social no depende solo de la política social, sino también, en una importante medida de tendencias y procesos que se dan en la creación de empleos, organización de trabajo, productividad y salarios.

Así, el tema del empleo es de particular relevancia, tanto en relación a las tasas de crecimiento de la ocupación, como en las que se refiere las condiciones de trabajo y calidad de los empleos. Estos aspectos deberían tener un lugar prioritario no solo en el diseño de las políticas dirigidas a combatir la pobreza sino fundamentalmente a imprimirle un mayor componente de equidad al proceso de crecimiento económico.

Las experiencias de los dos países objeto de nuestro análisis muestran que las política sociales y los programas de combate a la pobreza tienen periodos de maduración largos, requieren de esfuerzos acumulativos para obtener resultados positivos; e indican que no hay recetas ni esquemas rígidos de propuestas o soluciones. Más aún ello es imposible cuando se reconoce que la pobreza es un fenómeno complejo de muchas causas diferentes y que las características y las manifestaciones de ella son dinámicas y van cambiando con el tiempo. Como consecuencia, las recomendaciones de política no pueden sino entregar criterios y tópicos a tener en cuenta en toma de decisiones públicas.

Así, algunos de estos tópicos indispensables serían: a) consenso nacional en torno al tema, voluntad política y una autoridad con poder efectivo para encauzarla. La estrategia y los programas se deben construir políticamente y legitimarse en los ámbitos político, social y económico, al tiempo que debe aislarse o protegerse de conductas clientelísticas y tensiones político partidarias; b) una masa crítica técnico - analítica de profesionales de distintas disciplinas que participe en el debate nacional sobre el tema y sus opciones, y que tenga un manejo conceptual e instrumental para tareas de diagnóstico, ejecución, diseño, seguimiento, evaluación, construcción de indicadores y sistemas de información, entre otras cosas; c) estudios rigurosos en torno al tema que den cuenta de la realidad y sus condicionantes; d) capacidad gerencial de programas sociales, equipos de trabajos sólidos en los gobiernos regionales y locales y en los organismos intermediarios de ejecución; e) un conocimiento riguroso sobre las fortalezas y debilidades del marco institucional en el cual va a operar la estrategia y los programas; f) programas sociales de excelencia que se desarrollen y se interconecten entre sí, y que sean congruentes con los requerimientos de la economía, en particular los equilibrios macroeconómicos, la creación de empleos productivos y las inversiones en infraestructura; g) muy importante, las políticas sociales específicas difícilmente pueden tener éxito si no hay oportunidades de inserción social efectiva en el empleo y en actividades productivas.

BIBLIOGRAFÍA

- s/a. "De la geneología teórica a las alternativas de política social" en el *Debate Nacional*. Tomo V, La Política Social, Diana, México, 1997, pp. 19 – 57.
- Aninat, Eduardo. "Introducción" en *Desarrollo social en los noventa: los casos de Chile, Costa Rica y México*, Ariel, Santiago de Chile, 1996, pp. 12 – 23.
- "Desarrollo Social y Económico en Chile hoy", en *Desarrollo Social en los noventa; los casos de Chile, Costa Rica y México*, Ariel, Santiago de Chile, 1996, pp 83 – 86.
- Ayala Espino, José. "La Reforma política y económica del Estado: modelos y estrategias. Elementos para un marco conceptual" en *México: Reforma y Estado*, coord. Pedro López Díaz, UNAM, México, 1996, pp 45 – 56.
- Barba Solana , Carlos. "Distribución del ingreso, Crecimiento económico y Democracia en México: alternativas de política social" en *El Debate Nacional*, Tomo V, La Política Social, Diana, México, 1997, pp 66 – 92.
- Banco Mundial. *Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe. Pobreza. Desigualdad y Formación del Capital Humano en América Latina, 1950-2025.*, BM, Washington D.C, 1995, 39 p.
- Bohvinik, Julio y Enrique Hernández Laos. *Pobreza y distribución del ingreso en México*, Siglo XXI, México. 1999, 354 p.
- Cahmi P , Rosa E. "Previsión privada de Servicio Social: Dos ejemplos" en *¿Qué espera la sociedad del gobierno de Chile?*, Universidad de Chile, Santiago de Chile, 1994, pp 220 - 224.
- CEPAL. *Panorama Social de América Latina 1998*, PNUD, Bogotá. 1999, 246 p.
- CIEPLAN / UNICEF. *Desarrollo Social en los noventa ; los casos de Chile, Costa Rica y México*, Ariel, Santiago de Chile, 1996, 280 p.
- Cortés , Fernando y Rosa María Rubalcava. *Autoexplotación forzada y equidad por empobrecimiento: La distribución del ingreso familiar en México (1977 - 1984)*. El Colegio de México, México, 1991, 186 p.
- Diccionario UNESCO de Ciencias Sociales*, Tomo III. Ed. Planeta – Agostini , Barcelona, 1987, 2566 p.

- Dresser , Denise. “ En busca de la legitimidad pérdida. Pronasol, pobreza y política en el gobierno de Salinas” en *Pobreza y política social en México*, Gabriel Martínez comp., Serie Lecturas, No. 85, ITAM / FCE , México, 1997, pp 21 - 53.
- Dudley , Dackson. “Capítulo 1” en *Análisis Económico de la Pobreza*, Colección Macmillán – Vicens Vives de Economía, Barcelona, 1974, 107 p.
- Estes , Richard. “Hacia un índice de calidad de vida. Enfoques empíricos para un índice de bienestar humano a nivel internacional” en *Pobreza. Un tema Impostergable. Nuevas propuestas a nivel mundial*, CLAD / FCE / PNUD, Caracas, 1993, pp 235 – 251.
- Farfán , Guillermo. “Políticas de estabilización y reformas a la política social en México” en *El Debate Nacional*, Tomo V, La Política Social, Diana, México, 1997, pp 40 - 49.
- García , Alvaro. “Políticas de inversión social y reducción de la pobreza en Chile (1990-1994)” en *El Desarrollo Social en los noventa: los casos de Chile, Costa Rica y México*, Ariel, Santiago de Chile, 1996, pp 119 – 127.
- González Tiburcio, Enrique. *Reforma del Estado y Política Social. Aspectos Teóricos y Prácticos*, Instituto Nacional de Administración Pública A.C., México, 1991, 127 p.
- “Las políticas sociales en Chile y México (1925 – 1994)” en *Desarrollo social en los noventa: los casos de Chile, Costa Rica y México*, Ariel, Santiago de Chile, 1996, pp 55-70.
- Guevara Sanguiness , Alejandro. “Programas de alivio a la pobreza en México: Un ejercicio de evaluación” en *Pobreza y política social en México*, Gabriel Martínez comp., Serie Lecturas, No. 85, ITAM / FCE , México, 1997, pp 133 – 145.
- Hernández Laos , Enrique. *Crecimiento económico y pobreza en México. Una agenda para la investigación* ,UNAM, México, 1992, 268 p.
- INEGI / CEPAL. *Magnitud y Evolución de la pobreza en México 1984-1992, Informe Metodológico*; INEGI / CEPAL, México, 1993, 286 p.
- Laurell, Asa Cristina. “Avanzar al pasado: La política social del neoliberalismo” en *Estado y Políticas Sociales en el Neoliberalismo*, coord. Laurell Asa Cristina, Ed. Friedrich Ebert Stiftung, México, 1992, pp 125 - 146.
- Lerner, Bertha. *América Latina: Los debates en política social desigualdad y pobreza*, Colección “Las Ciencias Sociales”, Porrúa, México. 1986, 189 p.
- Lustig , Nora. “Solidarity as Strategy of Poverty Allevation” en *Transforming State Society Relations in México: The National Solidarity Strategy*, Wayne A. Cornelius/ Ann L. Craig, San Diego, 1994. pp 126 - 148.

- Maira , Luis. *Superando la pobreza. Construyendo la equidad.*, MIDEPLAN, Santiago de Chile, 1995, 230 p.
- Moguel, Julio. "Prólogo" en *Marginación y Pobreza en México*, Ariel, México , 1995, pp 13 –19.
- Morales , Juan. *La política económica en la transición a la democracia*, CIEPLAN, Santiago de Chile, 1993, 179 p.
- Morales Ortiz, Daniel. *La política social en lucha contra la pobreza en el Estado Mexicano 1988-1994*. Tesis de Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, UNAM. México, 1996, 92 p.
- Muñoz G, O./ C. Celedón. "Chile en transición: Estrategia económica y política" en *La política económica en la transición a la democracia*, CIEPLAN, Santiago de Chile, 1993, pp 118 - 135.
- ONU: Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo/ Organización de Naciones Unidas. *Desarrollo sin pobreza. I Conferencia Regional sobre la pobreza en América Latina y el Caribe*, PNUD / ONU, Bogotá, 1990, 234 p.
- ONU: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe sobre Desarrollo Humano 1997*, Ediciones Mundi - Prensa, Madrid, 1997, 262 p.
- ONU: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe sobre Desarrollo Humano 1990*, Ediciones Mundi - Prensa, Madrid , 1991, 273 p.
- Osorio . Isabel. *¿Erradicación o radicación de la pobreza?. Pronasol y territorio en el Estado de Guerrero*, Universidad Autónoma de Guerrero, México, 1995, 234 p.
- Preciado Coronado , Jaime. "Combate a la pobreza en México: la búsqueda de una geografía de la exclusión" en *El Debate Nacional*, Tomo V, La Política Social, Diana, México, 1997, pp 287 - 311.
- Rączynski, Dagmar y Pilar Romaguera. "Chile. Pobreza, ajuste y políticas sociales en los años ochenta" en *El Desafío de Austeridad. Pobreza y Desigualdad en América Latina*, Nora Lustig comp. , Serie Lecturas, No. 86, FCE, México, 1997, pp 301 - 359.
- Raczynsky , Dagmar,. *Social Policies in Chile. Origin, Transformations and Perspectives*; Democracy an Social , Policiy Series; Working Paper # 4, Kellogg Institute, 1994, 235 p.
- Sen , Amartya K. "Capítulo 2" en *América Latina: El reto de la pobreza. Características, evolución y perspectivas*, PNUD, Bogotá. 1992, 501 p.
- Soria , Victor M. "Una alternativa integral para la lucha contra la pobreza en México" en *El Debate Nacional*, Tomo V. La Política Social, Diana, México, 1997, pp 115 – 132.
- Timus, Richard. *Essays on the welfare state*. Gallen and unwin, London, 1963, 262 p.

Trejo , Guillermo y Claudia Jones (coords). "La política social y el desarrollo en México" en *Contra la pobreza. Por una estrategia de política social*, Ed. Cal y Arena, México , 1993, 309 p.

Valier , Jaques. *Banque Mondiale 1995-1996: du nouveau sur les politiques sociales*, GRITD, Paris, 1996, 102 p.

Villareal , Rene . *Liberalismo social y reforma del Estado. México en la era del capitalismo posmoderno*, FCE, México, 1993, 395 p.

Vuskovic Bravo , Pedro. *Pobreza y Desigualdad en América Latina*, UNAM, México, 1993, 281 p.

HEMEROGRAFIA

s/a. "Pronasol y el gasto social en México" en *El Mercado de Valores*, Núm. 12, México, diciembre 1994, pp 16- 17.

s/a. "Solidaridad y su presupuesto en México", *Época*, México, núm. 66, 7 de Septiembre de 1992, p 24.

s/a. "El Pronasol atrae más sufragios que el mismo PRI en Chalco", *La Jornada*, México, 18 de agosto de 1991, p 12.

Altimir , Oscar. "La dimensión de la pobreza en América Latina", en *Cuadernos de la CEPAL*, núm. 27, Santiago de Chile, 1979, pp 14 - 21.

Beyer , Harol. "Logros y pobreza, ¿frustración en la igualdad?", en *Resultados de Estudios Políticos*, Centro de Estudios Público, No. 60, Santiago de Chile, Primavera 1995, p 46.

Boltvinik , Julio . "La medición de la pobreza en América Latina" en *Comercio Exterior*, vol .41, núm. 5, México, mayo de 1991, pp 415 - 432.

CEPAL "Una estimación de la magnitud de la pobreza en Chile 1987 ", en *Colección de Estudios CIEPLAN*, No 31 , 1991, pp 14 - 25.

Cox , Cristian. "Educación: Sinopsis de las iniciativas gubernamentales 1990-1996" en *Chile 96. Análisis y Opiniones*, Nueva Serie FLACSO, Santiago de Chile, 1997, pp 184 - 190.

De la Torre , Rodolfo. "Cambio estructural, Distribución del ingreso y Política social" en *El Mercado de Valores*, México, Octubre 1998, p 41.

Desai, Meghnad "Bienestar y privación vitales: propuesta para un índice de progreso social" en *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 4, México, abril de 1992, pp 112 - 143.

- Gómez , Arturo. "Acumuló un rezago de 82% el poder de compra en 22 años: CTM", *El Financiero*, México, 24 de agosto de 1998, p 18.
- Gómez de León, José. "El PROGRESA y el bienestar de los hogares pobres en México" en *El Mercado de Valores*, México, Octubre de 1998, pp. 19 – 26.
- Hardy , Clarissa. "Las políticas sociales en Chile" en *Chile 96, Análisis y Opiniones*, Nueva Serie FLACSO, Santiago de Chile, 1997, pp 119-135.
- Kaztman , Rúben. "La heterogeneidad de la pobreza. El caso de Montevideo", en *Revista de la CEPAL*, núm. 37, Santiago de Chile, abril de 1989, pp 18 - 30.
- Laurell, Asa C. "La política social del neoliberalismo mexicano" en *Ciudades*, Red Trimestral de Investigación Urbana, No. 26, México, abril - mayo de 1996, p 6.
- Meyer , Lorenzo. "Otro de los dados cargados del sistema", *Excelsior*. México, 20 de mayo de 1993, p 36.
- Moctezuma Barragán, Esteban. "La Política Social en el Estado Mexicano ", *El Mercado de Valores*, año LVIII, México, octubre 1998, pp 3 - 18.
- Salgado, Alicia y Arturo Gómez. "En la miseria 40 millones de mexicanos" en *El Financiero*, México, Septiembre 4 de 1999, p. 9
- Sen . Amartya K. "Sobre conceptos y medidas de pobreza" en *Comercio Exterior*, vol. 42, núm.4, México, abril de 1992, pp 311 - 323.
- Saldaña , Ivette y Lourdes Rudiño. "Dejaran la pobreza extrema 13 millones gracias a PROGRESA: Moctezuma Barragán", *El Financiero*, México, Septiembre 21 de 1999, p 45.
- Venegas P., Andre. "Chile ostenta los peores niveles de distribución de ingreso del planeta", *Economía*. Santiago de Chile, 19 de noviembre de 1998, p 1.
- Zepeda , A. "El gasto social en México: de la estabilización ortodoxa al neoliberalismo social", en *Frontera Norte*, Vol. 6, N.1, México, 1994. p 187.