

96

Capital Humano y Combate a la Pobreza

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO 1: LAS POLÍTICAS DE BIENESTAR EN EL CAPITALISMO	1
1.1 LA POLÍTICA DE BIENESTAR EN EL RIGIDO INDIVIDUALISMO	3
1.1.1 La Primera Intervención del Estado en la Cuestión Social	3
1.1.2 El Nacimiento de la Filosofía Liberal	9
1.1.3 El Fin del Rígido Individualismo	12
1.2 LA POLÍTICA DE BIENESTAR EN EL ESTADO DE BIENESTAR	16
1.3 LA POLÍTICA DE BIENESTAR EN EL NEOLIBERALISMO	19
1.3.1 Corriente Ortodoxa	20
1.3.2 Nueva Derecha	21
1.3.3 El Racismo Biológico	22
1.3.4 El Racismo Cultural	24
1.3.5 El Liberalismo Igualitario	25
CAPÍTULO 2: LOS EFECTOS SOCIALES DEL NEOLIBERALISMO	28
2.1 LOS EFECTOS SOCIALES DE LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS NEOLIBERALES.	28
2.2 EL PANORAMA SOCIAL EN EL MUNDO	34
2.2.1 El Aspecto Demográfico Mundial	34
2.2.2 Pobreza y Calidad de Vida Mundial	39
CAPÍTULO 3 CAPITAL HUMANO Y POBREZA	52
CAPÍTULO 4 CAPITAL HUMANO EN LOS PROGRAMAS DE COMBATE A LA POBREZA EN MÉXICO	59
ANTECEDENTES	59
4.1 EVALUACIÓN DE LA INVERSIÓN EN CAPITAL HUMANO EN EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD	64
4.1.1 Capital Humano Invertido en Pronasol, según sus principales programas	66
4.1.2 La Asiganción de Recursos a los Estados, respecto a sus niveles de pobreza	72
4.1.3 La Magnitud y Evolución de la Pobreza, 1989-1992.	75
4.2 EVALUACIÓN DE LA INVERSIÓN EN CAPITAL HUMANO EN EL PROGRAMA DE EDUCACIÓN, SALUD Y ALIMENTACIÓN	82
4.2.1 Focalización Geográfica: selección de las localidades beneficiarias, y sus implicaciones	86
4.2.2 La selección de la Población Objetivo, y sus implicaciones	92
CAPÍTULO 5 REDEFINIENDO A LA POLÍTICA SOCIAL	100
5.1 INTEGRALIDAD DE LA POLÍTICA SOCIAL Y LA POLÍTICA ECONÓMICA	101
5.2 UNIVERSALIZACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL	102
5.3 FOCALIZACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL	103

299209

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A mi madre

INTRODUCCIÓN

La pobreza y sus diferentes manifestaciones representa la enfermedad social más aguda de nuestro tiempo, y aunque la historia nos ha enseñado que su continuidad y sus fallidas medidas para remediarla han sumergido por siglos a millones de seres humanos en la marginación, la dependencia, la desigualdad y la degradación misma de la humanidad, paradójicamente, en medio de la globalización, la expansión de la democracia, los adelantos en la ciencia y la tecnología, la desigualdad y el empobrecimiento han vuelto a surgir como realidades fuertes del capitalismo avanzado.

La pobreza se ha convertido en un fenómeno persistente, que se ha agudizado considerablemente a partir de los últimos veinte años, y hoy erradicarla representa un verdadero reto prioritario e inaplazable para muchos gobiernos pero principalmente para el mundo en desarrollo.

Hay que señalar que el problema de la pobreza no es exclusivo de los países en desarrollo, sino general. En la actualidad los países ricos e industrializados presentan también índices de pobreza que se acentúan con las recesiones; tal es el caso de EUA, Canadá o Europa Central. Pero la gravedad del asunto se ha complicado en los países atrasados, donde los niveles de vida, hablando cuantitativa y cualitativamente son muy bajos, donde los individuos carecen de una vivienda adecuada, poseen mala salud, educación escasa o nula, niveles altos de mortalidad infantil, baja esperanza de vida al nacer, desnutrición, desempleo, ausencia de igualdad de oportunidades, falta de mejores expectativas de vida y de desarrollo personal y constantemente sufren la negación de sus derechos sociales. Esas características tienden a reforzar y perpetuar los problemas generalizados de la pobreza que han restringido el bienestar y la calidad de vida de muchos seres humanos en estas regiones.

Al respecto, valdría la pena señalar que en la Federación Rusa, el 80% de la población ha visto descender sus niveles de vida. En el caso de América Latina y el Caribe, en los años ochenta, el número de pobres llegaba a 87 millones, una década después ascendía a 108 millones y actualmente se estiman en 126 millones, lo que representa el 46% de la población de la región (García Reyes, Miguel y Ma. Mercedes Agudelo; 1997). En África, la mitad de la población vive en estas condiciones, y aún más en el continente asiático se concentra el 50% de los pobres del mundo.

Para poder explicar las causas y naturaleza de la pobreza en las últimas dos décadas del Siglo XX tendremos que remitirnos a los trastornos económicos que comienza a experimentar la comunidad mundial a partir de los años setenta, la recesión económica que experimentaron en forma generalizada los países subdesarrollados en los años ochenta y las crisis fiscales que agobiaban a muchos países, los cuales se vieron en la necesidad de adoptar medidas de estabilización económica de corto plazo y reformas estructurales de más largo plazo, transformando radicalmente sus sistemas económicos y políticos a través de una ruta de liberación comercial, desregulación interna, privatización de empresas estatales, reducción del tamaño del gobierno, y control de la inflación, ajustes que al calor de los lineamientos del libre mercado y de una acelerada integración de las economías, comenzaron a generar presiones sociales que las políticas de bienestar no han podido resolver eficazmente.

Estos cambios en las políticas públicas, en casi todos los casos por lo general han tenido un efecto recesivo en las economías, ya que dichos ajustes requirieron de políticas deflacionarias y de recortes en el gasto social, lo que generó como resultado mayores niveles de pauperización, acentuándose la inequidad y la pobreza en los países en desarrollo, debido al endeudamiento masivo en que se vieron envueltos durante los años ochenta y principios de los noventa.

El nuevo cambio obligado prometía crecimiento pero no desarrollo, en la medida en que los mercados funcionaran eficientemente, sin regulaciones estatales; así, de esta manera, no sólo se crearía riqueza sino que el sistema por sí mismo, resolvería los problemas del desempleo, de ingreso y generaría el bienestar social añorado.

Sin embargo, después de 20 años de políticas de ajuste, y de una economía de libre mercado, la realidad social, nos muestra una sociedad inmersa en marcadas desigualdades y contradicciones, donde las demandas y necesidades sociales son ahora más diversas y más profundas; afectando principalmente a los más vulnerables, a quienes por su edad, discapacidades, género y raza no pueden absorber los cambios y riesgos derivados de las revoluciones culturales, tecnológicas y económicas del liberalismo contemporáneo.

Todo esto ha contribuido a intensificar la violencia, el crimen, la drogadicción, la prostitución, el abuso infantil, el maltrato intrafamiliar y el éxodo de millones de personas que en busca de una vida mejor se convierten en refugiados, indigentes y explotados.

La pobreza representa un reto formidable para la humanidad. El rasgo principal de los pobres es la dificultad que tienen para convertirse en actores sociales, y no pueden comportarse como agentes económicos eficaces en el mercado derivado de la incapacidad de apropiarse de conocimientos, para lograr obtener mejores condiciones de vida para ellos y sus familias. La satisfacción de

las necesidades y el impulso del desarrollo social dependen estrechamente de la capacidad de generación de riqueza del sistema económico; esta capacidad a su vez, puede ser de dos tipos: una es la capacidad personal, es decir, el capital humano, y la otra capacidad es lo que se llama la capacidad tecnológica del sistema, que comprende tanto los medios de producción como el capital.

El interés por el tema en esta investigación, radica precisamente que en la actualidad, en la percepción del desarrollo social, la inversión en capital humano, se está concibiendo como la función del desarrollo que genera condiciones de igualdad de oportunidades para competir en el mercado.

La teoría del capital humano, plantea habilitar a todos los miembros de la sociedad de desarrollo de capacidades para que puedan competir en igualdad de oportunidades y de esta manera asegurarse sus propios satisfactores. En términos más coloquiales, es la idea de "no dar al necesitado un pez, sino enseñarle a pescar". Por lo tanto invertir en capital humano, fortaleciendo la educación, en la salud como condición básica para la educación, y en la alimentación hacia los más pobres, puede a largo plazo, dotarlos de las capacidades básicas para competir en igualdad de circunstancias.

En esta idea de la igualdad de oportunidades, en la presente investigación, se analizan los modelos fundamentales del capitalismo que han tratado de dotar de los satisfactores a los miembros de su sociedad. En el primer capítulo, se analizan las políticas de bienestar a lo largo del capitalismo. Cómo se han concebido los problemas sociales, y en particular cómo ha variado el concepto mismo de la pobreza, así como el tratamiento que se le ha dado a estos problemas y el trato hacia los pobres en las ideologías que han predominado en los distintos momentos de su evolución.

En el capítulo segundo, se expone el panorama de la pobreza, con el fin de ilustrar el impacto que ha cobrado a nivel mundial, agudizado por los efectos de los ajustes económicos a los que se han sometido la mayoría de los países a partir de la década de la crisis de los años ochenta, y por los efectos que ha dejado a su paso la economía de libre mercado y las fuerzas excluyentes de la globalización; indiscutiblemente, estos efectos han sido más dramáticos en las regiones en desarrollo (África, Asia Oriental y Suroriental y América Latina y el Caribe), donde se ha concentrado por siempre el núcleo duro de la pobreza, y por supuesto, nuestro país no ha sido la excepción.

En el capítulo tercero, se examina cómo el acceso a un paquete mínimo de capital humano, concebido no como subsidios sino como una inversión que garantiza a los seres humanos la capacidad de poseer una vida de calidad, a partir de la correlación positiva que existe entre las capacidades básicas y la disminución de la pobreza.

En el capítulo cuarto, se examinan las características más importantes de la política social que ha tenido México. En particular los programas orientados al capital humano, por la importancia que representa en el concepto de las

capacidades básicas. Específicamente se analizará el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) y el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA). Lo que se pretende en este apartado es evaluar en qué medida la inversión realizada (por estos programas) en capital humano realmente se puede traducir en capacidades básicas que permita al mexicano pobre generar un ingreso permanente y alcanzar un nivel de vida digno.

Se examinan en ambos programas, si las estrategias específicas de cada uno presuponen la inversión en capital humano como herramienta fundamental para erradicar la pobreza; y el peso que se le da al capital humano para combatir la pobreza.

Así mismo, se examina cómo conceptualiza a la pobreza cada programa. Lo cual es importante, porque a partir de cómo se define ésta, se instrumentan acciones de política social orientados a reducir el problema de la exclusión y la pobreza.

En el caso particular de Pronasol, se evalúa el programa a partir de la jerarquización de sus programas y la asignación de los recursos hacia esos programas para determinar si cumplió con su objetivo: de atender las necesidades más urgentes de los grupos más pobres, al tiempo de restituir y consolidar sus capacidades productivas, como la única forma de dar estabilidad y permanencia a los avances logrados en materia de bienestar.

En el caso particular del Programa de Educación, Salud y Alimentación, se examina el procedimiento de la identificación y selección de beneficiarios, así mismo, se analiza qué grupos de posibles beneficiarios excluye este tipo de focalización, y el costo que esta medida puede tener en términos de reducción de la pobreza por la vía de las capacidades básicas.

En el capítulo cinco, surge el interés de explicar qué tipo de política social necesita un país, como el nuestro, que de un universo de 100 millones de habitantes, 40 son considerados como pobres. *Donde Las crisis económicas que han marcado el final de la forma de desarrollo anterior, han tenido lugar en un contexto de rápida modernización de estructuras e instituciones, lo que por lo pronto ha acentuado aquellas inclinaciones a la dislocación económica y social. Los costos humanos de estas crisis, el cambio en la estructura de la población heredada de la explosión demográfica de los años setenta, los rezagos sociales acumulados, y las fuerzas centrífugas asociadas a la globalización, han convertido a la sociedad mexicana como lo ha señalado Clara Júsidman, en una sociedad tan plural, tan desigual, tan heterogénea y sumamente compleja que ha experimentado un proceso creciente de segmentación social en donde sus componentes no se comunican, no comparten proyectos y varios se sienten excluidos (Cordera C., Rolando; La cohesión social en tiempos mutantes).*

Capítulo 1: Las Políticas de Bienestar Social en el Capitalismo

El concepto de política social como política de gobierno ha sufrido una larga evolución desde el Renacimiento hasta nuestros días. A pesar de esta larga trayectoria, se puede decir que la política social como parte de las políticas públicas constituye un fenómeno moderno, ya que las cuestiones sociales comienzan a aparecer en la agenda de muchos gobiernos a partir de los últimos años del Siglo XIX y propiamente con el llamado Estado de Bienestar.

El Estado había comenzado a preocuparse de la miseria y la pobreza en Europa Occidental durante la transición del feudalismo al capitalismo, generando las primeras formas de asistencia social financiadas y administradas por el Estado. Sin embargo, antes de la intervención directa del Estado, la manera de enfrentar y resolver la problemática social de las comunidades primitivas y posteriormente de las primeras organizaciones económicas, se dio a través de lo que hoy conocemos como las formas de protección social más antiguas.

Cuando no existían instituciones, ni instrumentos de política destinados a resolver los problemas sociales, los individuos establecieron una protección social basada en la solidaridad de subsistencia. Al aparecer la estructura del seno familiar, aparece también la protección basada en la ayuda mutua que se ha practicado en la familia desde que ésta surge como base de la sociedad.

Posteriormente, aparece la ayuda fraternal que se practicó en las asociaciones laborales como fueron los Hetaires de Grecia y los Collegia de Roma, los cuales se orientaron a cubrir fines religiosos y a proporcionar ayudas funerarias para las viudas y huérfanos integrantes de estas asociaciones.

Durante la etapa tardía del feudalismo, esta forma de protección evoluciona, hacia un esquema mutualista que comienza a surgir en los gremios artesanales y comerciales, en los cuales se buscaba el bienestar de sus miembros. Ahí, existía una fraternidad que cuidaba a los agremiados caídos en desgracia, ya sea por despido, enfermedad, muerte o vejez.

Durante la Edad Media, los nobles protegían a sus vasallos y la iglesia católica, quien representaba la mayor fuerza unificadora y civilizadora, ofrecía una protección basada principalmente en la caridad hacia los más indigentes.

Es hasta el Siglo XVII, cuando encontramos la primera intervención del Estado moderno en el problema de la pobreza, a través de la asistencia pública, bajo las Leyes de Pobres en Inglaterra. Esta protección social era concebida como una beneficencia hacia los individuos más necesitados.

Para finales del Siglo XIX, surge en Alemania un conjunto de leyes sobre seguros sociales dirigidos a la clase trabajadora alemana, promulgadas por el Canciller Otto Von Bismarck.

Es hasta el Siglo XX, con el Estado de Bienestar, cuando aparece una política social de Estado, donde la protección social es concebida como un derecho político, para los ciudadanos y concebida a través de un concepto universal.

Durante la etapa actual, el neo-liberalismo comienza a emerger y a hacer estragos dentro de la población más vulnerable; sin embargo estos mismos factores que han llevado al desplome del bienestar, han comenzado a cuestionar a la ideología predominante y se han alzado las voces para reformular una política social acorde a las necesidades y urgencias sociales del milenio que comienza.

La concepción de los problemas sociales, y en particular el concepto mismo de la pobreza, así como el tratamiento hacia estos problemas y el trato hacia los pobres, han variado con las ideologías que han predominado en sus distintos momentos. En este capítulo se analizan las políticas de bienestar a lo largo del capitalismo.

Se identifican tres ideologías distintas en nuestra historia económica y política; la ideología del rígido individualismo propio del liberalismo clásico del Siglo XIX; la ideología del Estado de Bienestar, y la del liberalismo contemporáneo; las cuales muestran claramente tres líneas históricas distintas que han guiado a la formación de la política social moderna. Los métodos aplicados han reflejado mucho sus peculiares sistemas políticos y sociales. Esto, sin duda, nos sirve en el presente para la formulación de una política social adecuada. Por lo mismo, se analiza la concepción que se le ha dado a la pobreza en las distintas fases ideológicas; las políticas implementadas, es decir la manera cómo se han asumido y se han enfrentado las cuestiones sociales en las distintas fases del capitalismo.

1.1 Las Políticas de Bienestar en el Rígido Individualismo.

La visión individualista nace a mediados del Siglo XV y perdura hasta principios del Siglo XX. Se distinguen tres momentos importantes: a) En la primera etapa encontramos, la primera intervención del Estado en las cuestiones y los problemas de la pobreza; b) en la segunda etapa, el nacimiento de la filosofía liberal; c) en la tercera etapa podemos identificar el fin del rígido individualismo.

1.1.1 La intervención estatal en la pobreza, mediados del Siglo XV a fines del Siglo XVIII

Estos siglos corresponden a la transición del feudalismo al capitalismo, surgen cambios económicos e ideológicos que influyeron en el desarrollo social de los países europeos.

Es justamente durante esta transición hacia el capitalismo, cuando encontramos la primera intervención del Estado en el problema de la pobreza, a través de la asistencia pública. Surgen las primeras instituciones públicas destinadas a socorrer a los más desprotegidos, las cuales fueron los hospitales, los hospicios, los conventos y las casas de caridad, que se retomaron de la Edad Media.

Surgieron movimientos tanto económicos como culturales e ideológicos que nutrieron de cambios importantes a esta etapa. El Renacimiento y el movimiento de la Reforma Protestante como revoluciones ideológicas-culturales, y el desarrollo del capitalismo (La eliminación de la pequeña propiedad agrícola; el sistema de factorías, y el colonialismo). como movimiento económico, han sido elementos señalados como causas que originaron la creciente pauperización y los factores que obligaron de alguna manera al Estado a intervenir en la cuestión social por el empobrecimiento masivo en el que se vio envuelta Europa a partir del Siglo XVI. Por lo que este siglo representó como lo ha llamado Leo Huberman, la edad de los mendigos¹.

Durante toda esta centuria, se les persiguió injustamente, así la política europea moderna referente a los pobres iba más bien destinada a la prohibición de la mendicidad, considerándolos como delincuentes voluntarios.

¹ Huberman, Leo; *Los bienes terrenales del hombre*; p. 123.

En 1530 a los incapacitados para el trabajo (a los ancianos y enfermos, los niños no eran incluidos dentro de esta categoría) se les proveía de una licencia para mendigar². Pero a los jóvenes, niños y a los considerados sanos y fuertes que mendigaban se les castigaba con azotes y con la cárcel. En caso de reincidencia, eran azotados en público, se les duplicaba su sentencia de prisión, eran obligados a realizar trabajos forzados, eran marcados con hierro candente y hasta ahorcados sin misericordia.

En 1547 bajo el reinado de Eduardo VI, se ordenaba que si alguien se negaba a trabajar, se le asignaba como esclavo a la persona que lo denunciara, su dueño tenía la obligación de alimentarlo a pan y agua o con desperdicios de carne si creía conveniente. Tenía derecho a obligarlo a realizar cualquier trabajo por humillante que fuere, además podía azotarlo y encadenarlo si creía necesario. Si el esclavo, intentaba escapar, se le condenaba a esclavitud perpetua, marcándolo con una S, (por sus siglas en inglés) en la frente. Y si huía de nuevo, el dueño con todos los derechos que la ley le otorgaba podía hasta ahorcarlo³.

De igual manera, cualquiera podía quitarle al vagabundo sus hijos y tenerlos bajo custodia como aprendices, a los varones hasta los 24 años y a las mujeres hasta los 20. Si intentaban escapar se convertían en esclavos hasta dicha edad, sus dueños, podían azotarlos o encadenarlos, esta clase de esclavos, se identificaban con un anillo de hierro en el cuello, el brazo o en la pierna, según la voluntad del dueño⁴.

Es hasta Siglo XVII, cuando se decreta la Ley de Pobres, la cual representó un conjunto de leyes promulgadas en 1601, que perduraron hasta el Siglo XX (fueron derogadas definitivamente en 1930). El principal objetivo de estas leyes era socorrer a los campesinos desarraigados de sus tierras que no contaban con un ingreso para subsistir. Pese a su aparente altruismo fomentaron extraordinariamente el trabajo infantil en minas y fábricas.

En la Ley de Pobres, la autoridad central, estableció un sistema básicamente local de financiamiento y administración de ayuda a través de las parroquias eclesiásticas, bajo la inspección de los jueces de los condados, quienes tenían autoridad para fijar un impuesto obligatorio con destino a los pobres. Esta política socorría:

- i) A los campesinos y trabajadores independientes que no podían alcanzar con sus ingresos un mínimo nivel de vida y se les facilitaba empleo dentro de las parroquias, las cuales se habían convertido en las casas de pobres.
- ii) Al mismo tiempo, existió una asistencia especial para los niños pobres, a quienes se les colocaba de aprendices en industrias útiles y así se les daba la oportunidad de ganarse la vida en su edad adulta.
- iii) A los ancianos y enfermos se les socorría en sus casas.
- iv) La vagancia y la mendicidad eran severamente castigadas.

² Marx; *El capital*; p. 625.

³ Marx; *Ibid.* P. 625.

⁴ Marx; *Ibid.* P. 625-626.

Entre los estatutos más importantes, se encuentran⁵:

El Primer Estatuto de 1601.

El Estado reconoce la ayuda legal a los pobres. La Ley de Pobres de 1601, decretaba que todos los pobres capacitados debían ser puestos a trabajar para ganarse el sustento, que debía ser suministrado por la parroquia. Cada parroquia contaba con sus propias disposiciones para hacer trabajar a los capaces, para mantener una casa de pobres, para enseñar el aprendizaje de un oficio a los huérfanos e indigentes, a los ancianos y enfermos, para sepultar a los pobres y cada parroquia contaba así mismo, con su propia escala de impuestos.

La Ley de Vecindamiento de 1662.

Se establece a quién se le podía considerar como pobre. Se suponía que las comunidades, determinadas por la vecindad debían proveer a sus miembros incapaces de mantenerse por sí mismos. Este supuesto condujo a una tendencia casi universal a hacer a cada comunidad local formalmente responsable de la asistencia a los pobres dentro de sus propias fronteras. Este esquema resultó insuficiente cuando el pobre era, como ocurría siempre, un adulto con plenas capacidades físicas que no pertenecía a la comunidad en la que pedía ayuda, o a ninguna comunidad.

Y aunque se trataba de proteger a las parroquias contra la invasión de los pobres procedentes de los distritos más míseros, sus resultados inmovilizaron la mano de obra en vísperas de un periodo de plena expansión industrial, lo cual repercutió negativamente en las condiciones de vida de las clases trabajadoras.

La condición de la gente era la de una libertad e igualdad sujeta a limitaciones incisivas, eran iguales ante la ley y libres en lo referente a sus personas, pero no estaban en libertad de escoger sus ocupaciones o la de sus hijos, no estaban en libertad de establecerse donde quisieran y estaban obligados a trabajar⁶.

Gilbert's Acts de 1782.

Este estatuto, establecía que los pobres que fuesen capaces de trabajar, se les brindara apoyo para alcanzar una posición independiente, para que fuesen capaces de valerse por su trabajo, y de este modo acabar con la ayuda externa. Sin embargo fueron pocas las parroquias que adoptaron este esquema.

⁵ La cronología está basada en la que expone Karl Polanyi, en *La gran Transformación*.

⁶ Polanyi, Karl; *Ibid.* P. 137.

Los economistas de la época se habían pronunciado contra esta ley, por que inmovilizaba a la gente, impidiéndole hallar un buen empleo, de la misma manera que impedía que los capitalistas encontraran empleados.

La Revolución Industrial estaba ya en camino cuando en 1785 bajo la presión de las necesidades industriales el Estatuto de Vecindamiento de 1662 fue anulado, restaurándose la movilidad física del trabajador, pero en ese mismo año, se introdujo un nuevo estatuto de la Ley de Pobres, la Ley de Speenhamland.

La Ley de Speenhamland de 1785.

En un momento de gran miseria, el Estado comienza a conceder subsidios al pueblo inglés pauperizado, para suplir los jornales de acuerdo con una escala que dependía del precio del pan, de forma que se asegurara una entrada mínima a los pobres sin tener en cuenta sus ingresos.

La Ley de Speenhamland, representaba un esquema de subsidios monetarios que se les otorgaba directamente a los trabajadores, según el número de familiares que tenía el trabajador y el precio del pan. La cual representó la peor medida del sistema inglés de subsidios, ya que produjo una confusión entre los salarios y los subsidios, por que el obrero vino a considerar a la parroquia como un medio de ingreso extra para su salario semanal.

El trabajador independiente, estaba prácticamente obligado a servirse de la ayuda de las parroquias, ya que muchas veces el subsidio era mucho mayor que su salario. Por otra parte encontraba en su posición de trabajador independiente un obstáculo para encontrar empleo, ya que los propietarios preferían emplear a los pobres de las parroquias para no pagar los impuestos de ayuda a los mismos, por esta causa toda la clase agrícola trabajadora iba lentamente aumentando el número de pobres.

Speenhamland, introdujo una innovación social y económica tan importante como "el derecho a vivir" y hasta ser abolida en 1834 impidió el establecimiento de un mercado competitivo de trabajo. Durante el período más activo de la Revolución Industrial de 1795 a 1834, la creación de un mercado de trabajo en Inglaterra fue evitado mediante esta ley⁷.

Bajo este estatuto, los pobres se vieron obligados a trabajar por cualquiera que fuese el jornal que podían obtener y sólo aquellos que no podían conseguir trabajo tenían derecho al socorro público. Bajo esta ley una persona era ayudada aún si estaba empleada, mientras sus jornales fueran menores que el ingreso familiar que le era concedido por la escala.

Así en pocos años la productividad del trabajo empezó a disminuir hasta el nivel más deficiente, dando así un nuevo motivo para que los patrones no subieran los jornales más arriba de la escala fijada. Los patrones podían reducir los jornales

⁷ Polanyi, Karl; *ibid.* P. 118.

a voluntad y los trabajadores se vieron a salvo del hambre, trabajaran o permanecieran ociosos.

La contradicción era patente, el Acta de Avecindamiento de 1662 había sido rechazada por que la Revolución Industrial demandaba la existencia nacional de trabajadores que quisieran trabajar a jornal, mientras Speenhamland proclamaba el principio de que ninguna persona tenía que temer morir de hambre, y que la parroquia lo mantendría junto con su familia, por poco que ganase.

Ahora las diversas categorías de pobres y desocupados capacitados, tendieron a fundirse en una masa indiscriminada de pobres dependientes de la ayuda pública. Se inició lo contrario de un proceso de diferenciación, la casa de trabajo, se fundió con el asilo, este mismo tendió cada vez más a desaparecer y la parroquia nuevamente se convirtió en la sola y final unidad en esta verdadera obra maestra de degeneración institucional.

A la larga, el resultado fue aterrador, aunque transcurrió algún tiempo hasta que el propio respeto del hombre del pueblo descendiera hasta el punto de preferir el socorro a los pobres a un jornal. Su jornal que contaba con el subsidio de los fondos públicos tenía que llegar a la larga a ser tan bajo que lo obligaba a recurrir a la ayuda pública⁸.

La ola gigantesca de cercados que estaba movilizando la tierra y produciendo un proletariado rural, y las fluctuaciones económicas producidas por el desarrollo del capitalismo, así como la mala administración de la Ley de Pobres, poco a poco fue empobreciendo a la gente del campo hasta llegar a la degradación humana y social de los primeros tiempos del capitalismo.

Speenhamland tuvo el designio de impedir la proletarización de la gente del pueblo o por lo menos retardarla, el resultado fue simplemente el empobrecimiento de las masas que casi perdieron su forma humana en el proceso. Aunque si se hubiera implementado un mercado de trabajo en pleno auge de la Revolución Industrial, el efecto hubiera sido el mismo, simplemente por que el pueblo no hubiera podido insertarse a él, con la misma rapidez con la que estaba cambiando el mundo.

Por otra parte, el rápido aumento de los gastos, representó un pesado costo financiero, que dio lugar a severas críticas por parte de los economistas de la época, que le atribuían de estimular la vagancia, mantener bajo el nivel de los salarios (por medio de los subsidios); de permitir a los patrones transferir parte de sus obligaciones a los contribuyentes para la misma causa, y sobre todo de estimular el crecimiento de la población a través de la ayuda proporcionada según el número de familiares de los pobres subsidiados.

La carga financiera recayó sobre los contribuyentes, pero los propietarios agrícolas fueron compensados parcialmente por los jornales bajos que tenían que pagar a sus trabajadores, lo cual era un resultado directo del sistema de Speenhamland. Además el agricultor recibía con frecuencia la remisión de una

⁸ Polanyi, Karl; *ibid.* P. 120.

parte de sus impuestos si estaba dispuesto a emplear a un habitante de la aldea, que en su caso contrario, hubiese tenido que ser socorrido.

Aquellos que vivían del socorro público tenían, la posibilidad de conseguir trabajo, los que trataban de evitar la ayuda pública y de ganarse la vida con su propio esfuerzo, podían conseguirlo con dificultad, y sin embargo la mayoría perteneció a esta última clase.

La Enmienda de la Ley de Pobres de 1834.

En 1832 se introdujo la reforma a Ley de Pobres. Los pensadores del Siglo XIX estaban de acuerdo en que el pauperismo y el progreso eran inseparables. La Reforma de 1832 y la Enmienda de la Ley de Pobres de 1834 son considerados como el punto de partida del capitalismo moderno, por que pusieron fin al dominio del terrateniente benévolo y a su sistema de subsidios⁹.

La Enmienda de la Ley de Pobres de 1834, eliminó esta obstrucción que representaba Speenhamland al mercado de trabajo y el derecho a vivir fue abolido. Se remodeló a fondo la Ley de Pobres y se propuso una regulación destinada a reducir la distribución de esta ayuda al mínimo, se abolió la ayuda externa en su totalidad a aquellos que fuesen capaces de valerse por sí mismos, y se desalentó el excesivo crecimiento de la población.

Muchos de los pobres más necesitados fueron abandonados a su suerte al retirarse el socorro exterior y entre los que sufrieron más amargamente fueron los pobres merecedores de ayuda que eran demasiado orgullosos para entrar en las casas de pobres que se habían convertido en lugares de vergüenza.

La nueva ley establecía que en el futuro no se daría socorro exterior. Ahora el solicitante debía decidir si se encontraba en un estado tal de incapacidad que por propia voluntad estaba dispuesto a ingresar en un refugio que deliberadamente había sido convertido, como lo han descrito muchos historiadores, en un lugar de horror.

La abolición de Speenhamland, significó el verdadero nacimiento de la clase obrera moderna, así, durante cerca de dos siglos las condiciones de trabajo y vida de la clase obrera en formación fueron en extremo miserable: largas jornadas de trabajo, multas, castigos, bajos salarios, accidentes y enfermedades profesionales, nulos derechos sindicales. Hobsbawm, señaló, que la vida para la clase trabajadora era mísera, pobre, sórdida, envilecedora, breve y ante todo insegura¹⁰.

Sin embargo el odio al socorro público, la desconfianza de la acción del Estado, la insistencia en la respetabilidad y autodependencia continuaron siendo

⁹ Polanyi, Karl; *Ibid.* P. 120.

¹⁰ Hobsbawm, Eric; *Estudio sobre las formas arcaicas de los movimientos sociales en los Siglos XIX y XX*, 1974.

durante generaciones siguientes, las características del pensamiento del obrero inglés.

Aunque el aumento amenazador de la pobreza rural estaba relacionado directamente con las fluctuaciones de la economía en general, el aumento en el número de los pobres fue atribuido, generalmente, al método de la administración de la Ley de Pobres y no sin causa justificada. La contradicción de la riqueza y la pobreza estaba destinada a convertirse en la principal característica de la generación siguiente de la humanidad occidental.

1.1.2 El nacimiento de la filosofía liberal, fines del Siglo XVIII a fines del Siglo XIX

Puede decirse que la ideología liberal nace con el slogan de Rousseau que sirvió de emblema a la Revolución Liberal en Francia, a fines del siglo XVIII: "Libertad, Igualdad y Fraternidad".

La sociedad feudal era bastante inadecuada para un sistema mercantil, manufacturero y eventualmente capitalista en crecimiento. La vida económica y social debía desarticularse de modo que cada individuo pudiera desempeñar numerosos roles diferentes, relacionándose con los otros individuos a veces como comprador, otras veces como vendedor, como productor o como consumidor, y en ocasiones como propietarios y otras como usuarios.

Los individuos, entonces, debían adquirir la libertad pero solo en determinados sentidos. Debían eliminarse las ataduras a personas y lugares específicos dando libertad a los trabajadores para abandonar el territorio y al señor, a fin de que pudiesen convertirse en trabajadores manufactureros y para comerciar en un sitio y en otro.

Del mismo modo los terratenientes debían tener libertad para alienar la tierra, eliminando los sistemas de producción ineficientes e improductivos. (Por ello la justificación del cercamiento de las propiedades iniciado en Gran Bretaña en el Siglo XII y que alcanzó su apogeo a finales del Siglo XVIII y en el Siglo XIX tenía por objeto la concentración de grandes extensiones de tierra en propiedades dedicadas a pastos y cultivos intensivos, y la consecuencia fue la creación de un gran ejército móvil de trabajadores asalariados para una industria en desarrollo).

La libertad también debía adquirir el carácter de propiedad. La producción industrial a gran escala es llevada por trabajadores asalariados que vendían su fuerza de trabajo a los propietarios de capital. Para que este sistema de trabajo funcionara, los trabajadores debían ser propietarios de su fuerza de trabajo, debían ser propietarios de sí mismos y no propiedad de otros, como pasaba en el feudalismo.

La presunta igualdad para la burguesía naciente, significaba que los empresarios necesitaban adquirir y disponer de una propiedad real y personal, lo que exigía un sistema legal que pudiera garantizarles determinadas compensaciones frente a los nobles y sobre todo el acceso al poder político.

El cambiante modo de producción que representaba el emergente orden capitalista exigía soluciones para un conjunto enteramente nuevo de problemas técnicos, económicos y sociales. Así la economía política y el credo liberal nació con las necesidades industriales y con la transformación de la estructura social que acompañaron a la revolución industrial.

Esta economía liberal caracterizada por el *laissez faire*¹¹, contenía tres principios básicos:

- i) Un mercado de trabajo, donde la mano de obra, pudiese hallar su precio.
- ii) La existencia de un patrón oro, la creación del dinero debía estar sujeta a un mecanismo automático.
- iii) El libre cambio, donde las mercancías debieran estar en libertad de circular de un país a otro sin obstáculos ni preferencias.

Estos principios fueron expuestos por Adam Smith como respuesta a las regulaciones, restricciones y represiones mercantilistas en su obra *La riqueza de las naciones* en 1776, y a partir de ellos se considera el nacimiento de la economía política, y fueron adoptadas y defendidas por Malthus, David Ricardo, Stuart Mill entre otros economistas durante los siguientes años.

Smith maldice la intromisión del gobierno y clama por la libertad. Afirmaba que el mercado libre caracterizado por sus mecanismos reguladores internos lo convierten en el medio más apropiado para lograr el bienestar social. *El gobierno no debe regular ni las horas ni los jornales de trabajo*; hacerlo, aseguraban los liberales, era una interferencia en la ley natural y por consiguiente perjudicial. La competencia debe ser la orden del día, pues mantiene bajos los precios y asegura el éxito de los poderosos y eficientes.

Los liberales abogaban por un mercado de trabajo, porque el trabajo representa, desde la óptica de Smith, la fuente de la riqueza, y la Ley de Pobres, bajo el estatuto de Speenhamland, restringía la libre circulación del trabajador, justamente en el periodo más activo de la Revolución Industrial. Smith, como todos los liberales de su época, estaba en contra de las Leyes de Pobres, porque impedían la circulación de los trabajadores. Por mucho tiempo sostuvo, que dichas

¹¹ Aunque había ya sido convertido en el lema de los fisiócratas, bajo la figura de Francois Quesnay, y aunque proclamaban la libertad de comercio, industria y propiedad. Lo único que pedían los fisiócratas era la libre exportación de granos a fin de conseguir mejores ingresos a los terratenientes, granjeros y colonos. Los fisiócratas abordaban todos los problemas desde el punto de vista de sus efectos sobre la agricultura. La tierra era la única fuente de la riqueza y el trabajo de la tierra era la única labor productiva.

leyes eran la causa de la desigualdad de precios en los salarios de trabajo en Inglaterra y además constituían una violación manifiesta de la libertad natural¹².

Pero Smith no era el único que pensaba que la intervención estatal no era el mejor mecanismo para asegurar el bienestar social. Malthus, en su Ensayo sobre la Población, publicada en 1798, hizo mucho por ilustrar las fatales consecuencias del sistema de subsidios que representaba la Ley de Pobres, bajo el estatuto de Speenhamland.

Para Malthus, la causa que hacía miserable a la humanidad era el rápido aumento de la población en relación con el de los alimentos. Afirmaba que *la población, libre de restricciones, crece en progresión geométrica. Los alimentos aumentan sólo en progresión aritmética.*

El principio fundamental de la teoría malthusiana es hacer depender el crecimiento de la población de las condiciones materiales de la economía, especialmente de la oferta de alimentos. El crecimiento de la población se frenaría por el estancamiento en la producción de alimentos. Esta situación sólo se podría evitar a través de la restricción moral, y después de haber hecho los cálculos de como crecería la población de Inglaterra, Malthus propone, la contención moral a través del retraso del matrimonio, debido al temor al hambre.

Afirmaba que si el pobre era culpable de su miseria por reproducirse tan rápido, aboga entonces, porque no se le permitiera casarse tan joven y porque no tuviera una familia numerosa, y solamente de esta forma, el pobre podría ayudarse a sí mismo.

A finales del siglo XVIII y durante todo el siglo XIX, la interpretación que se le da al problema de la pobreza, no era resultado del sistema económico, sino al contrario, la pobreza era responsabilidad de los mismos pobres, los cuales vivían en esa condición por que habían perdido los valores individualistas (autosuficiencia, libertad y trabajo).

Eran considerados individuos carentes de voluntad e indisciplinados para trabajar. Eran vistos como criminales peligrosos y enemigos de la sociedad. Y por lo tanto debían asumir individualmente su condición de pobres. De ahí que la pobreza se asumiera como un problema individual y no de la sociedad.

Esta visión de la pobreza se reafirmó cuando Darwin publicó su teoría sobre la selección natural en 1859. La selección natural darwiniana inspirada en la teoría de la población de Thomas Malthus y de Hebert Spencer, determina que *de los muchos individuos de una especie cualquiera que nacen periódicamente, solo un pequeño número puede sobrevivir, y como, en consecuencia, hay una lucha, por la vida, que se repite frecuentemente, se sigue que todo ser, al variar, por débilmente que sea, de algún modo*

¹² Smith, Adam; *La riqueza de las naciones*, p. 132.

*provechosos para él bajo las complejas y a veces variables condiciones de la vida, tendrá mayor probabilidad de sobrevivir y de ser así, naturalmente seleccionado*¹³.

De aquí surgió el concepto darwinista de la lucha por la vida, en que la victoria ha de corresponder siempre a quien posea una ventaja respecto a los competidores. Estas ventajas distinguen sólo a algunos individuos y pueden parecer de poca importancia hasta el momento en que al ser necesarias determinan la selección natural y la supervivencia de los más aptos. El resultado es un proceso continuo de mejora y adaptación, así como la aparición de especies nuevas¹⁴.

El enfoque teórico de la teoría de la evolución por medio de la selección natural, para explicar la evolución biológica, fue aplicado con gran fervor al estudio de las sociedades humanas, naciendo el darwinismo social. Las conclusiones, también sirvieron para justificar una situación social, como el colonialismo, la explotación, el racismo, la desigualdad, la pobreza, desde entonces ha sido una gran aliada del liberalismo que la utilizó para enaltecer la doctrina del *laissez faire*.

El darwinismo social del Siglo XIX¹⁵ afirmaba, que cualquier desgracia que cae sobre los miserables es el producto de sus propias culpas, porque la sociedad está gobernada por un proceso natural que determina la supervivencia del más apto. Si se deja actuar naturalmente el efecto de la supervivencia de los mejor adaptados pronto se erradicará a los seres degradados de la sociedad.

Los economistas del Siglo XIX, interpretaron la teoría darwinista a partir de que en la sociedad se desarrolla una lucha a muerte por los bienes económicos, donde triunfa el más apto que así legitimará su riqueza. De la misma manera, que es un resultado en cierto modo natural que haya perdedores en la lucha por la supervivencia y que vivan en estado de necesidad. Así la enorme brecha entre pobres y ricos que a simple vista parece una injusticia es explicada como un fenómeno natural, apoyada nada menos que por una de las más exitosas conquistas científicas.

¹³ Darwin, Charles; *El origen de las especies*; p.77.

¹⁴ La obra de Darwin generó una revolución intelectual que no sólo afectó el campo de la biología, sino también provocó el derrumbamiento de algunas de las creencias más importantes de su época. Introdujo la idea de que los seres humanos habíamos evolucionado de acuerdo a principios que operaban en el resto del mundo viviente y no éramos productos especiales de la creación. Alteró las nociones de un mundo natural, ordenado, perfectamente diseñado y benigno, y las cambió por el concepto de la lucha por la supervivencia. Las nociones del Siglo XVI y XVIII de progreso fueron reemplazados por la idea de evolución, que implica cambios y adaptación, pero que no conduce necesariamente al progreso y nunca a la perfección.

¹⁵ Aunque más bien, Darwin, fue el que trasladó la idea de la competencia de la sociedad a la biología, por que Hebert Spencer ya había utilizado el término "supervivencia de los más aptos", mucho antes que Darwin, de hecho, Darwin cita a Hebert Spencer en su obra "El origen de las especies", así que el darwinismo social de finales del Siglo XIX, se le podría llamar más bien spenciarismo.

1.1.3 El fin del Rígido Individualismo, fines del Siglo XIX a principios del Siglo XX

La revolución industrial abrió una nueva era social. La categoría social de los pobres se dividió en las ahora familiares clases socioeconómicas, tendiendo los pobres urbanos a adaptarse conceptualmente a la clase trabajadora. Conforme se fue desarrollando el capitalismo, también se fue encarando políticamente las necesidades sociales que demandaba una fuerza de trabajo cada vez más creciente.

Las políticas sociales y los Estados Benefactores modernos, han surgido en Europa a finales del siglo XIX, como respuesta al conflicto que se empieza a configurar entre el novedoso fenómeno de participación de los trabajadores en la actividad política y las tendencias emergentes a la ampliación de la desigualdad social, el empobrecimiento y la inseguridad económica... La combinación de la nueva racionalidad del mundo del trabajo y la nueva ética y práctica de la ciudadanía conllevaba una consecuencia lógica, las mismas personas que eran trabajadoras y/o pobres en el nuevo régimen de mercado, también eran de hecho, ya sea ciudadanos o potenciales ciudadanos, capaces de expresar sus demandas y ejercer presión política alrededor de ellas.¹⁶

Fue en estas circunstancias sociales que surge la cuestión social en la agenda gubernamental, y se reforzó cuando las condiciones económicas depresivas y los conflictos obreros se desataron en el curso de la última década del siglo XIX, así como también el ascenso de las ideologías socialistas, los cuestionamientos al sistema capitalista industrial y al sistema político liberal, trajeron una consecuencia muy importante, que fue *la legitimación económica y política de la pobreza y el desempleo como problemas sociales que se debían encarar mediante acciones sistemáticas del gobierno, evitando verlos como fenómenos circunscritos al plano de los comportamientos, inercias o vicios de los individuos.*¹⁷

En la práctica, la respuesta a la cuestión social sería la creación de los sistemas de seguridad social que hasta hoy constituyen una de las piezas claves del Estado de Bienestar. El país que tomó la delantera al respecto fue Alemania.

La experiencia alemana del canciller Otto Von Bismark tuvo un sello diferente en sus preocupaciones sociales respecto a la experiencia de la Ley de Pobres inglesa, en la cual predominó una política de corte autoritario que buscaba ante todo que el tratamiento de los problemas sociales fuera útil para la unificación nacional y para eliminar la influencia de las ideas socialistas.

Alemania fue pionera en establecer un gran sistema tripartito de seguros sociales contra enfermedad, accidentes y vejez (aunque el precedente de este data del sistema austríaco de 1854). Sin embargo, la experiencia alemana en este terreno tuvo una gran influencia. El seguro de desempleo obrero no fue incluido

¹⁶ Carrasco, Rosalba y Gabriel Tarriba Unger; *Política social y empleo en el Economista Mexicano*; p. 127

¹⁷ Kusnir, Liliana; *La política social en Europa*; p. 27

hasta después de la guerra de 1914, cuando otros países, sobre todo Inglaterra, abrieron el camino.

La primera gran ley de seguros se aprobó en 1883, estableciendo un sistema de seguros de enfermedad, basado en una contribución conjunta de patronos y obreros. El seguro de enfermedad se hizo obligatorio a todos los obreros de industrias en tres categorías, incluyendo la clase de obreros agrícolas, la cual se dejó a la decisión de las autoridades locales o federales.

En la administración del sistema se hizo completo el uso de las sociedades de socorro mutuos, así un obrero podía asegurarse por medio de una sociedad de carácter obligatorio o voluntario, las personas que no elegían el seguro en cualquiera de estas organizaciones estaban obligadas a ingresar en una sociedad especial, creada en cada distrito por las autoridades municipales. Así cuando un trabajador o sus derechohabientes caían enfermos, el fondo asegurado de la salud, les proporcionaba atención médica y ayuda financiera, facilitando medicamentos y hospitales cuando fuese necesario.

La segunda de las grandes leyes sociales aprobadas por Bismarck, se refería al seguro de accidentes, la cual se aprobó en 1884. Se aplicó a los trabajadores de los ferrocarriles, factorías, minas y canteras.

La indemnización se hizo extensible a todos los accidentes, excepto aquellos que eran resultado de negligencia inexcusable de la víctima. En todos los casos en los que los accidentes no se debía a la intención deliberada de la víctima, se pagaba indemnización.

En el caso de los accidentes fatales, se abonaba de una vez una suma equivalente a la mitad del salario anual, con la adición de subsidios a los familiares hasta un sesenta por ciento del salario.

Si la víctima quedaba inútil para toda la vida, recibía una pensión igual a los dos tercios de su salario. De tener la invalidez menor, se concedían pensiones más pequeñas. La ley de 1884, que al principio se aplicaba a media docena de industrias, se extendió luego hasta cubrir casi todas las ramas de la industria, el comercio y la agricultura.

El seguro contra la invalidez y la vejez aprobado en 1889 fue el tercero de la gran serie de Bismarck. Las pensiones se pagaban a los setenta años, en proporción con el número total de contribuciones hechas por la persona asegurada. Las pensiones de invalidez se pagaban sobre las mismas bases, cuando el mal estado de salud provocaba una incapacidad permanente para el trabajo.

El costo del seguro contra enfermedad se repartía entre el empresario y empleados, el seguro de accidente era totalmente sufragado por el empresario, y en el de vejez participaban el empresario, el obrero y el Estado, según la cuantía de sus contribuciones.

El seguro contra el desempleo, se estableció tarde en Alemania, en 1927 se aprobó un plan de seguros de desempleo obrero y de asalariados, las aportaciones estaban limitadas al tres por ciento del salario básico del obrero, pagaderas conjuntamente por patronos y trabajadores.

Los contribuyentes se clasificaban por clases, según su salario básico. El subsidio de desempleo forzoso, variaba del 60 al 80% del salario semanal, y se pagaba normalmente durante veintiséis semanas, y en casos excepcionales, durante treinta y nueve semanas.

En periodos de desempleo prolongado, se instituía un sistema especial de urgencia y en tales casos el costo completo lo pagaba el Estado.

Las legislaciones de la seguridad social se aprobaron también en Austria-Hungría en 1887, en Suecia en 1891, en Noruega en 1894, en Dinamarca y Francia en 1898, en 1903 en Bélgica, en 1905 en Italia, en 1906 en Suiza y en 1908 en Gran Bretaña.

De esta manera, los problemas de creciente desigualdad y pobreza empiezan entonces a ser interpretados en términos de riesgos sociales, derivados de aquellas fuerzas impersonales que caracterizan la operación del mercado y en particular, del mercado de trabajo¹⁸.

El tránsito de la pobreza como fenómeno posteriormente problema y luego objeto de una política social, representó un proceso de cambio en el tipo de gestión estatal¹⁹. Se superaron ciertos criterios de control y de asistencia marginal a los pobres, con el fin de pasar a una fase de elaboración de una política social que tuviera un alcance más amplio en materia de objetivos e instrumentos, atribuyendo al Estado un papel más activo en materia de recursos destinados a ese objetivo y una mayor atención en materia de resultados. En suma, comenzaba a institucionalizarse una política social y a configurarse las bases de un Estado de Bienestar.

1.2 Las Políticas de Carácter social en el Estado de Bienestar

El Estado de Bienestar, se puede concebir en una primera aproximación, como el Estado que garantiza los estándares mínimos de ingreso, de educación, salud, alimentación y vivienda, a todos los ciudadanos como un derecho político y no como una beneficencia. En realidad lo que distingue al Estado de Bienestar de otros tipos de Estados asistencialistas, no es tanto la intervención directa de las estructuras públicas para mejorar el nivel de vida de la población, sino más bien el hecho de que tal acción es reivindicada por los ciudadanos como un derecho.

¹⁸ Carrasco, Rosalba y Gabriel Tarriba Unger; *Ibíd.* P. 129

¹⁹ Kusnir, Liliana; *Ibíd.* P. 27

La ideología que sustentó al Estado de Bienestar nació, al calor de los dos enfoques ideológicos y políticos contradictorios que imperaban a finales del Siglo XIX, en Europa; y ambos abogaban por que no se implementara la existencia de una política pública de carácter social²⁰.

Por un lado, predominaba la ideología socialista en su versión más radical, que calificaban al sistema capitalista como ineficiente e injusto. Las políticas sociales eran concebidas como paliativos incapaces de alcanzar una mayor justicia social, porque esta justicia se alcanzaría sólo con un cambio en el sistema. Afirmaban que bajo el sistema socialista, las necesidades básicas no sólo serían cubiertas por el mismo socialismo, sino que muchas de estas necesidades simplemente ya no existirían.

Por el lado opuesto, se encontraban los liberales en su versión más ortodoxa. Estos, estaban en contra de que el Estado asumiera responsabilidades e interviniera en los asuntos sociales. Entendían que el sistema capitalista, funcionando con plena libertad y sin regulaciones era capaz de optimizar la situación de los individuos. Los servicios sociales eran concebidos como desincentivos al trabajo y al ahorro.

Entre estas dos corrientes de ideas opuestas y extremas, nació el enfoque del bienestar, que apoyaba la necesidad de implementar una política pública que atenuara los problemas de un capitalismo liberal a ultranza, el cual fue conocido como el Estado Benefactor.

En esta posición intermedia, se encontraban fuertemente comprometidos con las reformas sociales, los radicales no socialistas, los políticos laboristas, los liberales moderados y los socialdemócratas. Aunque admitían que el sistema económico dejaba muchas necesidades insatisfechas y que distribuía los bienes en forma desigual, en materia económica de producción y distribución de bienes era preferible a cualquier otro sistema.

Por lo tanto, reconocían la responsabilidad y el derecho del Estado, por ser el representante de la sociedad, y su intervención, a través de una redistribución del ingreso, para subsanar y modificar las consecuencias sociales del capitalismo imperante. Este método intervencionista, entendía como primera tarea del Estado, la de extender los servicios sociales a toda la sociedad, logrando un equilibrio entre la libertad privada y el intervencionismo público.

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, el consenso sobre el papel clave de la justicia social en el apuntalamiento de la democracia experimenta una ampliación, al mismo tiempo que se integran al discurso de la política social del Estado las ideas de solidaridad universal y ciudadanía social.

Entre los factores que contribuyeron a conformar e institucionalizar el Estado de Bienestar, fundamentalmente ha sido señalado el concepto sobre

²⁰ Tomado de Kusnir, Liliana; Ibid. Pp. 33-36

seguridad social de cobertura universal que propuso William Beveridge, convirtiéndolo en el gran arquitecto del Estado benefactor. Dicho concepto debía proveer un nivel mínimo de ingresos que permitiera la subsistencia a los ciudadanos, para hacer frente a los principales problemas de la existencia humana, independientemente de su inserción laboral. Así *el sistema de seguridad social que proponía Beveridge se alejaba del modelo de seguridad de Bismarck, cuya cobertura se limitaba solamente a la población trabajadora y a los familiares de éste*²¹.

En este principio universalista se fundamentó la esencia del Estado de Bienestar; el elemento central de esta estrategia consistía en la provisión de una ocupación bien remunerada, lo que presuponía un crecimiento económico dinámico que creara empleos y permitiera financiar fiscalmente la seguridad social. También partía de la existencia de una base fiscal profunda y progresiva. A través de la aplicación de la seguridad social se podía llevar a cabo la redistribución del ingreso, de ahí el objetivo del pleno empleo como clave en el diseño de la política económica.

Los últimos años del decenio de los cuarenta marcaron el inicio de un periodo de grandes reformas sociales, que continuaron hasta fines de los años setenta. Este periodo ha sido considerado como el auge del Estado de Bienestar. Después de la Segunda Guerra, todos los países capitalistas extendieron su sistema de seguridad social incrementando para ello muchas prestaciones, subsidios, créditos y ayudas. En Europa occidental esta cobertura rápidamente alcanzó la integralidad y la universalización de su servicio. Aumentando el gasto en educación y salud principalmente.

La responsabilidad del Estado de Bienestar se dirigía a garantizar la cobertura universal y gratuita de los servicios básicos de salud y educación; cubrir los riesgos sociales vinculados o no al trabajo, que provocaba el desempleo, las discapacidades, enfermedades, la muerte, además se proveía el cuidado infantil, los servicios de maternidad y la capacitación laboral; así mismo, garantizaba políticas de salarios mínimos y regulaciones de empleo que acotaban la capacidad de los empleadores para alterar el tamaño de su fuerza de trabajo.

En términos de financiamiento el esquema de seguridad social de Beveridge contemplaba una participación tripartita entre el Estado, la empresa y el trabajador, excepto en el caso de los subsidios a los hijos, a los de asistencia nacional de salud y rehabilitación, los cuales eran asumidos por el Estado.

Por otra parte, se puede decir, que existieron también, cuatro influencias más que reforzaron la existencia del Estado de Bienestar: el impacto directo e indirecto de las guerras y el deseo de estabilidad en Europa occidental como defensa tanto contra el comunismo como del fascismo; la memoria del desempleo de entreguerras y el deseo de los electorados, de no volver a tener gobiernos que no estuvieran comprometidos principalmente en políticas de pleno empleo y reformas sociales; el crecimiento económico sostenido que comenzaba a

²¹ Carrasco, Rosalba y Gabriel Tarriba Unger; *Ibíd.* P 129

experimentar Europa occidental; y por último la amplia aceptación de las teorías económicas keynesianas.

El mensaje keynesiano señaló que en una economía de mercado, la producción real no está determinada por la dotación y la eficiencia potenciales en la utilización de los recursos, sino en el proceso de generación de ingresos que tiende a establecer un nivel de equilibrio con la demanda efectiva por bienes y servicios.

La teoría keynesiana mostró su preocupación por conducir a la economía al pleno empleo de la fuerza de trabajo, no por la vía del mercado, sino mediante la acción del gobierno en el campo fiscal y monetario. Keynes, pensaba que una política de gasto público y crédito barato podía actuar sobre las expectativas de los empresarios e incentivarlos a invertir y aumentar la demanda efectiva de la población.

La hipótesis de que los problemas de empleo y demanda efectiva no eran solucionados por el funcionamiento del mercado, sino por la política gubernamental, no sólo responde al periodo de depresión en que la misma fue expuesta, sino que ha estado presente en periodos de crecimiento y reactivación. Aunque no puede catalogarse como una política social, la prioridad al pleno empleo y al necesario intervencionismo estatal, ha llevado a identificarla con el Estado de Bienestar.

1.3 Las Políticas de Bienestar en el Liberalismo Contemporáneo

El principio de la década de los ochenta estuvo marcado en Gran Bretaña y EUA por la llegada al poder de nuevos gobiernos conservadores²². La crisis del petróleo, trajo consigo, el resurgimiento de la inflación, del desempleo y la desaceleración en el crecimiento económico de muchos países de Europa Occidental. En lo político, comienza el debate neoliberal del gobierno conservador de Thatcher en Gran Bretaña y Reagan en EUA, al mismo tiempo se inicia un retroceso en las posiciones socialdemócratas en los países donde habían gobernado. En lo social, surgen cambios demográficos importantes, tasas bajas de crecimiento de la población, que se reflejó en un aumento en la pirámide poblacional de las personas de edad avanzada, problemas en la estructura de la población joven para integrarse al mercado laboral, de igual manera se registra una participación activa de las mujeres en la actividad económica y política, lo que provoca cambios importantes en la estructura familiar, y lo que lleva a un aumento de las familias monoparentales; todo ello se tradujo en una renovación de valores,

²² Cabe hacer notar, que en este trabajo, la ideología liberal alude a los principios del laissez faire. En Europa los partidarios de esta ideología son considerados liberales, en EUA, los partidarios a este principio son considerados como conservadores.

nuevas demandas sociales, y una presión sobre el gasto social; lo que generó un debate que implicó una revisión de los principios y estrategias de las políticas sociales que se venían implementando.

El neoliberalismo de Margaret Thatcher y Ronald Reagan es la expresión de una ideología liberal reciente. La cual, se ha desarrollado en Europa y Norteamérica en respuesta a la crisis social y económica de la década de los setenta y ochenta, a la existencia del creciente desempleo y del decaimiento económico que ha producido el surgimiento de nuevos y turbulentos movimientos sociales.

Estos movimientos expresados en luchas de los trabajadores contra las élites dominantes, de los negros contra el racismo de los blancos, de las mujeres contra el patriarcado, de los estudiantes contra el autoritarismo educacional, de los clientes del bienestar contra los burócratas del bienestar, han sido criticados por los nuevos liberales, han criticado la respuesta a estos desafíos de las décadas anteriores. Aludiendo que el constante incremento de la intervención estatal y el desarrollo de grandes instituciones sociales que formaron el Estado de Bienestar, han producido una pérdida del control de los individuos sobre sus propias vidas, y por lo tanto, una erosión de los tradicionales valores de independencia y autoconfianza, características de la economía victoriana del *laissez faire*.

El nuevo liberalismo se fortaleció a finales de los años setenta y en los ochenta, por el hecho de que el Estado de Bienestar ha caído en un desorden económico y moral. Dentro de esta ideología, se pueden distinguir varias corrientes importantes, que han influido de manera decisiva en el ataque al rechazo y crítica de las políticas sociales. Entre ellos, se encuentran las siguientes corrientes:

- ◆ Los liberales ortodoxos, al igual que los liberales clásicos, rechazan toda intervención del Estado, postulan la libertad total del mercado, y abundan en argumentos económicos para justificar su rechazo a las políticas de bienestar.
- ◆ La corriente ideológica de la Nueva Derecha, que considera a las políticas sociales como fuente de degradación moral de la sociedad. Enfatiza mucho su impacto moral, para explicar a la pobreza como parte de un problema social, producto de la condescendencia. Para los neoderechistas, las políticas sociales son sinónimas, *de creadoras de vicios y generadoras de parásitos sociales*²³.

²³ Jusidman, Clara; *Las políticas sociales en Estados Unidos*; pp. 156.

1.3.1 *La Corriente Ortodoxa*

La intervención estatal, para los nuevos liberales, es considerada como antinatural, porque interfiere la ley del mercado, por lo tanto, dicha intervención es una violación a esa ley. Afirman que cualquier sistema de bienestar, extiende y perpetúa la pobreza, afectando a los salarios y la productividad económica. Culpan a las políticas de bienestar social de generar un fuerte efecto desorganizador en la actividad económica, justificándolo a través de los siguientes argumentos²⁴ :

i) Los programas sociales hacen dependientes y ociosos a los beneficiarios, además de que desincentiva el trabajo y el esfuerzo laboral, por que si los beneficios llegan a ser tan altos, los individuos ya no querrán trabajar; lo que provocará que la fuerza laboral disminuya al grado de ser insuficiente para realizar todo el trabajo que requiere la economía, esta disminución de la fuerza laboral, empujará a que los salarios alcancen niveles muy alto. Por otro lado, generará que las personas no quieran realizar los peores trabajos de la economía, debido a la preferencia de elegir vivir de los beneficios otorgados por el esquema de bienestar que de su trabajo.

ii) Genera un lento crecimiento económico. Argumentando que el Estado que implementa políticas de bienestar, tiene que tener un elevado gasto social, lo que requiere de tasas impositivas altas para poder financiarlo; este incremento de las tasas impositivas, desincentiva a la inversión productiva. Por consiguiente, al aumentar la tasa marginal de recaudación fiscal, los empresarios tienen pocos incentivos para correr los riesgos que implica realizar una inversión, ya que una gran parte de las ganancias, serán recaudadas por el gobierno, así, los empresarios en vez de invertir, preferirán consumir o realizar inversiones poco productivas.

iii) Provocan una caída en la productividad económica. Atribuyen que los programas sociales originan menores niveles de inversión. Esta reducción en el nivel de inversión, disminuye la productividad de la economía, al posponer las posibilidades de actualización tecnológica del aparato de producción.

iv) Producen altas tasas inflacionarias. Sostienen que para mantener el gasto en bienestar social, el gobierno, se ve en la necesidad de pedir recursos prestados para financiarse. En caso de que el gobierno no pida prestado, se requiere de una mayor emisión de dinero, provocando, así, mayor inflación.

v) Originan un deterioro en la balanza comercial. Manifiestan, que el gobierno al demandar más fondos prestables para hacer frente al gasto social que requieren estas políticas, genera presiones al alza sobre las tasas de interés. Las tasas de interés más altas, atraen capitales extranjeros al país, lo que produce un exceso de demanda de dinero local y un exceso de oferta de dinero extranjero. Lo que conduce a que el dinero local aumente de precio con respecto a las demás

²⁴ Tomado de Jusidman, Clara; *Ibíd.* Pp. 135-140.

monedas, es decir, la moneda local sufre una sobrevaluación. El dinero local sobrevaluado aumenta el poder de compra de la gente y disminuye el de los países extranjeros con los que comercia. Con la moneda local se puede comprar más, mientras que los extranjeros con su misma moneda pueden comprar menos. Por lo tanto las importaciones hechas por el país se incrementan, mientras que las exportaciones se reducen, lo que provoca un deterioro en la balanza comercial.

vi) Reduce la competitividad internacional de la economía. Sostienen, que en las condiciones actuales, con una intensa competencia internacional, la expansión del gasto en los programas de bienestar, implica tasas impositivas más altas. Lo que puede situar a los empresarios en una posición de desventaja en términos internacionales. Si éstos transmiten el incremento de los impuestos en un alza de precios, sus productos dejarán de ser competitivos; si intentan absorber los impuestos, entonces, no se generarán las suficientes ganancias como para mantenerse en el mercado.

Desde el punto de vista económico, no difiere de los temas tradicionales de los liberales clásicos, ambos abogan por la reducción del gasto en programas de bienestar social y la liberación total de las fuerzas del mercado.

1.3.2 La Nueva Derecha

Los neoderechistas le dan una importancia muy fuerte a los aspectos morales, se oponen a la abolición del aborto, rechazan la igualdad de derechos de las mujeres, defienden el racismo y abogan por la enseñanza religiosa en las escuelas. Perciben, un deterioro moral generalizado, que se expresa en corrupción, crimen, falta de respeto de los jóvenes a los ancianos, y la destrucción de la familia, mismos que de acuerdo a esta corriente, empezaron en los años sesenta como resultado de los programas generosos del Estado de Bienestar y de una sociedad cada vez más permisiva.

Atribuyen este deterioro social a la élite educada, a la que definen como la nueva clase. Esta nueva clase, es la que dio pie al surgimiento del feminismo, al movimiento de derechos civiles, la defensa del racismo, y aboga por la intervención estatal en el mercado por medio de regulaciones y política. Sin embargo, para los neoderechistas, el mercado, sin intervenciones, genera disciplina personal y pureza moral, a través de las privaciones y de la necesidad que genera el mercado de trabajar intensamente.

Según los neoderechistas, el deterioro social que las políticas sociales, provocan a las personas, se vuelve irreversible, generando un círculo vicioso de dependencia, que se reproduce intergeneracionalmente. Lo que contribuye a la destrucción de las redes de solidaridad familiar y comunitaria, por que traslada la responsabilidad del desempleo, la enfermedad y la vejez, de los más débiles a las instituciones estatales, (funciones que según, esta corriente ideológica, solamente

le incumben a la familia y a la comunidad), por lo tanto, destruye la organización familiar y comunitaria.

1.3.3 *El Racismo Biológico*

Así, como el rígido individualismo, se apoyó en la teoría científica de la selección natural de Darwin y en el darwinismo social, los liberales contemporáneos, han encontrado un fuerte apoyo en el determinismo biológico, que ha dado paso a la sociobiología, para explicar las desigualdades de status, riqueza y poder, observadas en las sociedades capitalistas modernas; y definir los valores universales humanos de comportamiento, como características naturales de estas sociedades.

La sociobiología y el determinismo biológico, han jugado un papel importante en la crítica liberal a los programas sociales. Se han basado en argumentos científicos para justificar las teorías racistas y sexistas, encuentran a través de la determinación genética la explicación de la desigualdad entre las razas, los sexos, las clases sociales y de los menos dotados intelectualmente. Argumentando que es inútil luchar contra la competencia, y que resulta ocioso despilfarrar tiempo y recursos al combate de la desigualdad y la pobreza, por que ambas están impresas en nuestro código genético²⁵.

Los deterministas biológicos, conocidos también como racistas biológicos, afirman que la naturaleza humana está determinada por nuestros genes. Atribuyen, que *las vidas y las acciones humanas son consecuencias inevitables de las propiedades bioquímicas de las células que constituyen al individuo, y que estas características están a su vez determinadas únicamente por los constituyentes de los genes que posee cada individuo, y todo comportamiento humano y en consecuencia toda la sociedad está regida por una cadena de determinantes que van del gen al individuo y de este a la suma de los comportamientos de todos los individuos*²⁶.

Los fenómenos sociales humanos, afirman los sociobiólogos *son consecuencia directa del comportamiento de los individuos y los comportamientos individuales son consecuencia directa de unas características físicas innatas*²⁷. Esta teoría, ha llevado a la explicación política de los problemas sociales, de lo que somos, es *natural y por lo tanto irrevocable, podemos luchar, transgredir leyes, incluso hacer revoluciones, pero todo será en vano. Las diferencias naturales entre los individuos y entre los grupos contrastadas con el trasfondo de los universales biológicos del comportamiento humano frustrarán finalmente nuestros ignorantes esfuerzos por reconstituir la sociedad*²⁸. Esta afirmación alude al principio liberal de que "pobres siempre habrá".

²⁵ Estas doctrinas científicas, están sustentadas, por R. Dawkins y su obra más importante es *The Selfish Gene*, Oxford University Press, 1976 (*El Gen Egoísta*; Barcelona, 1979). Y E.O. Wilson; *Sociobiology: The New Synthesis*; Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1975.

²⁶ Lewontin, R.C., S. Rose y L.J. Kamin; *No está en los genes, crítica del racismo biológico*; p. 16.

²⁷ Lewontin, R.C., S. Rose y L.J. Kamin; *Ibid.* P. 30.

²⁸ Lewontin, R.C., S. Rose y L.J. Kamin; *Ibid.* P. 30.

Los liberales, ansiosos por encontrar justificaciones a las severas restricciones de los gastos en asistencia social y educación, han encontrado el argumento genético particularmente útil. Y como tal ha sido acogido por éstos, que encuentran su panacea social tan claramente reflejada en la naturaleza, por que si estas desigualdades son determinadas biológicamente, entonces, son inevitables e inmutables.

El intento de remediarlas por medios sociales, como prescriben los reformistas y los revolucionarios es ir en contra de la naturaleza liberal. De esta manera, las diferencias individuales y las desigualdades sociales heredadas son vistas como resultado de las diferencias biológicas ineludibles entre las clases sociales, las razas y el género. Han defendido la supremacía de una raza sobre otra, han justificado las guerras fratricidas y la opresión, así como han negado la solidaridad y la ayuda mutua entre los semejantes.

El mismo argumento genético, que se ha utilizado desde el Siglo XIX, ha servido de base a las leyes raciales y eugenésicas que comenzaron con la esterilización de los mental y moralmente indeseables y que terminaron en Auschwitz.

La eugenesia, que se ocupa, principalmente por impedir la propagación de los menos aptos y fomentar la de los mejor dotados en materia de salud y educación principalmente, se convirtió en un arma para reestructurar el sistema educacional en función de intereses de clases específicas en EUA, como ejemplo, los críticos del racismo biológico, citan, la creación de un examen denominado eleven-plus (examen estatal que debían realizar los alumnos al llegar a la edad de once años para acceder a la escuela secundaria, lo que constituyó un examen de selectividad a nivel elemental) que garantizaba la segregación de los niños de la clase obrera en colegios inferiores, desde los cuales, no había acceso a las universidades²⁹.

En Europa, la pretensión de que hay diferencias biológicas en el Coeficiente Intelectual entre las razas, se ha convertido, en un elemento de la campaña contra la inmigración de asiáticos y negros. La pretendida inferioridad intelectual de los inmigrantes, afirman, los sociobiólogos, explica simultáneamente su alta tasa de desempleo y sus demandas al aparato del sistema social y justifica las restricciones a su inmigración futura.

La experiencia de los negros de una compensación económica y de status social igualitario, es ilegítimo, por que los negros son biológicamente menos capaces de manejar las profundas abstracciones que proporcionan altas compensaciones, afirma la sociobiología. La violencia de los negros contra la propiedad de los patronos y los comerciantes, no es el resultado de la impotencia de los que carecen de propiedad, afirmaban los deterministas en la década de los sesenta en EUA, sino de las lesiones cerebrales que sufre la raza negra, y esto es

²⁹ Citado en Lewontin, R.C. ; S. Rose y L. J. Kamin; *Ibid.* P. 40.

así, explicaban, por que el cerebro del negro "es el mismo cerebro imperfecto que el del niño de siete meses en el vientre de la blanca".

Otro de los argumentos biológicos, es el que explica, las diferencias de género, el dominio del hombre sobre las mujeres está ampliamente justificado, por que las diferencias entre ellos, se encuentran en el tamaño del cerebro, así como estaban convencidos, de que el cerebro del hombre blanco estaba mejor desarrollado que el del negro, también lo estaban, de la superioridad del cerebro del varón sobre el de la mujer. De igual manera, las supuestas diferencias hormonales, son un factor justificable que explica por qué los hombres y las mujeres suelen tener diferentes grados de éxito en sus respectivos empleos, y el por qué existen diferencias laborales entre ambos sexos en empleos iguales.

1.3.4 El Racismo Cultural

Algunas políticas, se han basado en el reduccionismo cultural ³⁰, el cual, está inserto en teorías que postulan que las subculturas étnicas y de clase se propagan a través de las generaciones por medio de conexiones puramente culturales que proporcionan diferentes modelos de éxito y de fracaso a sus miembros.

La cultura de la pobreza, es un ejemplo. Debido que las sociedades capitalistas son desadaptativas, estas características condenan a los pobres a la permanente pobreza; y los hijos de los pobres, al estar tan aculturados, no pueden escapar al ciclo.

La cultura de la pobreza desarrollada en Norteamérica ha postulado que la aculturación de los negros, chicanos y todos aquellos que no cubren con la expectativa de la cultura media sajona es la consecuencia de la pobreza y el atraso, para incorporarse al progreso y desarrollo tienen que adoptar las características del modelo del hombre sajón.

Los racistas culturales generalmente no reconocen la diversidad cultural, por lo que ponen a menudo su fe en la educación general y uniforme. Este reduccionismo cultural de índole individual, comparte con el determinismo biológico, el supuesto de que la proporción de personas que desempeñan determinados roles y que tienen un status dado en la sociedad está determinada por la disponibilidad de talentos y habilidades.

Por supuesto que todos estos argumentos, económicos, morales y científicos, se han opuesto a las demandas políticas y sociales de quienes han carecido siempre de poder.

³⁰ El reduccionismo, sostiene que las propiedades de una sociedad humana son de igual modo la suma de los comportamientos y tendencias individuales de los seres humanos de que se compone esa sociedad.

La presencia de la sociedad liberal ha generado una seria contradicción que se ha dado entre la ideología de la libertad y la igualdad. Así mismo, han generado también, un medio para enfrentarse a esta contradicción, a través de la economía, la moral y la ciencia, han desarrollado modelos simples de causación social y biológica que han dado explicaciones fundamentalmente erróneas e imperfectas de la realidad social, culpabilizando a la víctima y legitimando el poder del mercado.

1.3.5 El Liberalismo Igualitario

Dentro del liberalismo contemporáneo, encontramos una corriente ideológica, denominada liberalismo igualitario. Aquí, encontramos los trabajos teóricos de John Rawls, quien propone una justicia distributiva a partir del concepto de bienes sociales primarios, y el trabajo de Amartya Sen, quien propone el concepto de capacidades básicas, y en el cual, se están concibiendo las actuales políticas sociales³¹.

EL liberalismo igualitario, se caracteriza por la búsqueda de la defensa conjunta de la libertad e igualdad de las circunstancias naturales y sociales que atañen a cada ser humano, a través del concepto de bienes sociales básicos y de capacidades básicas.

Reconocen, que las desigualdades de riqueza, poder y status son obstáculos impuestos socialmente por el mercado y las instituciones, y que la igualdad, debe ser entendida, como la igualdad de oportunidades. Han contribuido, a formar una nueva definición de lo que deben ser las políticas públicas de carácter social, la cual debe tener como meta, igualar esas circunstancias sociales y naturales que hacen diferentes a los seres humanos, de tal manera que las desigualdades entre los individuos no sean producto del azar o de una situación abiertamente injusta.

La igualdad de oportunidades, es un criterio atractivo, por que supone que el destino de la gente, no debe determinarse por su circunstancia social, sino por su elección individual.

John Rawls, en su obra, la Teoría de la Justicia, y a quien se le puede identificar como uno de los primeros defensores del liberalismo igualitario,

³¹ Es importante señalar: 1.- Tanto, liberales como socialistas proponen una justicia distributiva. 2.- El concepto de justicia distributiva, parte del estudio aristotélico sobre justicia, la cual se divide, en a) justicia conmutativa, que regula las relaciones y transacciones entre particulares y el criterio que rige a esta justicia, es la igualdad que se da entre los bienes que se intercambian. b) Justicia distributiva, se refiere a los principios que regulan la distribución del dinero, riqueza y otros activos materiales; el criterio que rige en la justicia distributiva, es el de la igualdad entre los iguales. Por lo tanto, en el estudio del bienestar, la justicia distributiva es la que se ha analizado con más detalle. 3.- Los liberales ortodoxos, proponen una justicia distributiva a partir del mercado, para éstos, el mercado es el que mejor distribuye los bienes. Para los partidarios del liberalismo igualitario, el conjunto de bienes primarios y las capacidades básicas, representan la manera más justa de alcanzar la igualdad. 4.- Los socialistas, proponen una justicia distributiva a partir de la socialización de los medios de producción.

introduce el concepto de los bienes sociales básicos. Argumenta, Rawls, que la igualdad de oportunidades se adquiere a partir de los bienes sociales primarios, los cuales *son cosas que supone cualquier persona racional quiere e incluyen ingresos y riqueza, las libertades básicas, libertad de movimiento y elección de ocupación, poderes y prerrogativas de cargos y puestos de responsabilidad y las bases sociales de la propia dignidad*³².

Como defensor del liberalismo, rechaza al Estado Benefactor, por que tan sólo, propone, compensaciones ex post a la participación de los mercados, en cambio se pronuncia por una redistribución ex ante, es decir, por dotar a los individuos de capital físico y humano, antes de ingresar a la dinámica de la economía de mercado, a través de la distribución de los bienes sociales primarios.

Amartya Sen, considerado, como otros de los grandes expositores de esta corriente, diverge con Rawls, en cuanto a lo que una política social debe intentar igualar. Expone Sen, que no son los bienes básicos los que han de igualarse, (por que éstos son solamente *medios o recursos versátiles, útiles para la aplicación de las distintas ideas de lo bueno que los individuos puedan tener*³³), sino un conjunto de capacidades básicas que le permitan al individuo realmente elegir en libertad.

El concepto de las capacidades básicas, propuesto por Sen, se define a partir de un conjunto de funciones básicas que cualquier individuo debe poseer para poder participar mínimamente en las diversas esferas sociales. Sen, no define una canasta de bienes específicas, ya que éstas varían de una sociedad a otra, debido a la heterogeneidad de las mismas. Por lo tanto, *la igualdad de bienes elementales o recursos poseídos puede ir unida a serias desigualdades en las libertades realmente disfrutadas por distintas personas*. En cambio, con el concepto de capacidades, las demandas o títulos individuales no tienen que valorarse en términos de los recursos o de los bienes elementales que las personas poseen, respectivamente, sino por las libertades de que realmente disfrutan para elegir las vidas que tienen, razones personales para valorar.

Considera funciones tales como la nutrición adecuada, salud y educación básica. El concepto de capacidades básicas, es muy importante, por que no se trata de atenderlas en términos cuantitativos, sino en una función cualitativa, (es decir, no se trata de dotar al individuo de un certificado de primaria, sino de darle la capacidad de leer, escribir y pensar; así mismo, no se trata de dotar al individuo de un carnet de alguna institución de salud pública, sino de otorgarle la oportunidad de que posea una buena salud³⁴).

Amartya Sen, prefiere la igualdad de capacidades básicas por encima de la igualdad de los bienes sociales primarios de Rawls, ya que éstas, argumenta Sen, no se detienen en el bien mismo, sino en la función: la distribución no se agota si no existe la certeza de que el individuo posee los elementos básicos para construir su propio destino.

³² Sen, Amartya; *Nuevo examen de la desigualdad*; p. 97

³³ Sen, Amartya; *Ibid.* p. 97

³⁴ Trejo, Guillermo y Claudio Jones; *Contra la pobreza*; p. 41

Los igualitarios aceptan que las sociedades son heterogéneas, que existen diferencias culturales, sin embargo los igualitarios como Rawls abogan para que el Estado no actúe en favor de esa diversidad cultural, y proponen un tratamiento igual aún para los desiguales. No reconoce los derechos de los diferentes, por que este reconocimiento de grupo, viola lo individual, asegurando que la diversidad es un asunto privado y no público, por lo tanto la tarea del Estado debe recaer en la vigilancia de cumplir la igualdad basándose en la libertad humana, el liberalismo se opone a cualquier sistema que nos lleve a la igualdad por encima de la libertad.

A diferencia de Rawls, Sen acepta y reconoce que las sociedades son diversas, pero sin abandonar el principio liberal de la libertad por encima de la igualdad aboga para que esta nueva política, promueva a los seres humanos, la base social necesaria para que sean ellos mismos quienes a través de la elección personal, decidan la forma en la que participarán en los diferentes terrenos de la sociedad.

Este criterio distributivo, deriva, en una política pública destinada a atacar a la pobreza, si es que se trabaja en beneficio de los que están en la peor situación. Para construir, no una sociedad de idénticos, sino de iguales, en cuanto a las oportunidades para ser diferentes, en una sociedad diversa.

Capítulo 2: Los Efectos Sociales del Neoliberalismo

En el presente capítulo, se explica la importancia que cobra actualmente la política social frente al panorama de la pobreza en el mundo, se ilustra el impacto que ha cobrado ésta a nivel mundial, agudizado por los efectos de los ajustes económicos a los que se han sometido la mayoría de los países a partir de la década de la crisis de los años ochenta, y por los que han dejado a su paso la economía de libre mercado y las fuerzas excluyentes de la globalización. Indiscutiblemente, estos efectos han sido más dramáticos en las regiones en desarrollo (África, Asia Oriental y Suroriental y América Latina y el Caribe), donde se ha concentrado por siempre el núcleo duro de la pobreza. Y por supuesto México, no ha sido la excepción.

Este panorama muestra que la cuestión social que se vive hoy en el planeta, es un tema central del debate internacional, en el que la necesidad de una política social, ya sea vista bajo la perspectiva ética, política o económica se hace más evidente que nunca.

2.1 Los efectos sociales de las políticas económicas neoliberales

Los últimos veinte años han estado acompañados y precedidos de cambios económicos significativos debido a las fuerzas del mercado y la globalización.

En los años ochenta, comenzó el resurgimiento del liberalismo económico, el cual tuvo su origen en los países industrializados, en particular en EUA, donde, con el fin de combatir la inflación y prevenir una depreciación catastrófica del dólar, la administración del presidente Ronald Reagan de los EUA *revivió la política monetarista de control de la liquidez y el crédito, ocasionando un alza sin precedente en las tasas de interés*³⁵.

Para 1981, estas tasas, estaban arriba del 15%, lo que provocó una crisis internacional por endeudamiento. Los déficit en la balanza de pagos de los países en desarrollo entre 1972 y 1981 subieron de menos de 100 mil millones de dólares a más de 600 mil millones de dólares, y las tasas de interés antes de 1980 oscilaban entre el 5 y 10%, pero la imagen cambió marcadamente en los años

³⁵ Martínez, Ifigenia; "Bretton Woods en el umbral del milenio" en *El Economista Mexicano*; p.80

ochenta, cuando *la brutal alza de las tasas de interés del neomonetarismo contribuyó en forma significativa a generar el problema de la deuda externa que dominó en esa década*³⁶.

Muchos de los gobiernos, con los de Gran Bretaña y de los EUA a la vanguardia, se embarcaron en una serie de reformas radicales, como reducción constante de la intervención del Estado en la economía, privatización de empresas públicas, liberación de los precios, eliminación de reglamentos en torno a los servicios básicos y control de la inflación. Este proceso que incluye paquetes de medidas recomendadas por las políticas de estabilización y de programas de cambio estructural, se ha conocido como "ajuste estructural", el cual se inició en los países industrializados, pero desde entonces se ha extendido por todo el mundo, han sido señalados como elementos que contribuyeron a agudizar los efectos de la crisis de la década de los ochenta.

Estos paquetes fueron diseñados por el Fondo Monetario Internacional, con el fin de que los países altamente endeudados pudieran pagar su déficit externo. Como en la mayoría de los casos fueron financiados con préstamos de corto plazo provenientes del mismo organismo, los países deficitarios tuvieron que someter sus economías a una drástica reducción del déficit fiscal y a una marcada devaluación de sus monedas como parte de las condiciones que les exigía el FMI, con el fin de corregir los desajustes en sus balanzas de pagos y la elevada inflación que agobiaban a las economías en desarrollo.

Los programas de estabilización financiera, son políticas ortodoxas, basadas en los lineamientos de la teoría económica monetarista la cual considera que la inflación es fundamentalmente un fenómeno monetario, causado por la excesiva creación del dinero, resultado de la impresión de dinero que efectúan algunos países, como ha sido el caso de la mayoría de los gobiernos de los países fuertemente endeudados, que se vieron en la necesidad de emitir cantidades fuertes de dinero para poder financiar gran parte de sus gastos. Y aunque se considera como un componente de los ingresos del sector público de muchas economías, en los países no industrializados fue especialmente importante para compensar el recorte de los préstamos extranjeros, fruto de la crisis de la deuda, lo que implicó elevados índices de inflación.

Por lo tanto para controlar este problema, el remedio económico que los paquetes ortodoxos propusieron fue la eliminación del déficit fiscal y el excesivo crecimiento monetario necesario para financiarlo³⁷.

La disminución de los gastos fiscales y el incremento en el ingreso público, a través del aumento de precios y tarifas del sector público, fue la consecuencia de la política fiscal restrictiva aplicada; en tanto que la reducción del crédito y el incremento en las tasas de interés como consecuencia de la concentración monetaria constituyeron la vía para corregir la creación de dinero y por consiguiente la elevada inflación. Mientras que las continuas devaluaciones, con

³⁶ Martínez, Ifigenia; *Ibid.* P. 81

³⁷ Krugman, Paul; *Economía Internacional.*

el fin de alentar las exportaciones y encarecer las compras al exterior, permitieron generar un excedente para cubrir las obligaciones financieras externas.

De esta manera, durante la primera etapa de los ajustes, las medidas estabilizadoras a las que se recurrió provocaron una fuerte caída de la demanda interna, la cual actuó como el instrumento principal para restablecer la estabilidad de precios y el equilibrio financiero externo, asegurando con ello una transferencia de divisas y recursos de los países deudores hacia los países acreedores.

Por su parte, las políticas de cambio estructural que complementan a las de estabilización, se han orientado a definir una estrategia de recuperación y desarrollo de mediano y largo plazo. Estas reconocen que en condiciones de alto endeudamiento externo, relativa escasez de capital y rezago tecnológico, es necesario transformar y modernizar la estructura productiva de los países menos desarrollados, logrando una mayor y más competitiva inserción en el mercado internacional a través del fomento a exportaciones, liberalizando las restricciones a la inversión y racionalización en el rol del sector público a fin de reducir los déficit fiscales y su intervención en actividades productivas.

Estos programas han buscado reactivar la actividad económica, bajo el supuesto básico que la mejor vía para lograr un crecimiento sostenido es dar énfasis a la empresa privada y orientarse hacia el mercado mundial.

Sin embargo, existe suficiente acuerdo en que la aplicación completa del paquete de medidas de ajuste, tiene en el corto plazo, costos que no son equitativamente distribuidos entre todos los sectores de la población. La evidencia muestra que los costos inmediatos del proceso recaen de manera desproporcionada entre los sectores más pobres y desprotegidos de la población y entre quienes tienen menor capacidad de reconversión como son los pequeños y medianos productores, trabajadores, estratos medios y bajos, beneficiarios de programas sociales, entre otros. Acentuándose la ya desfavorable distribución del ingreso y el riesgo de que los conflictos sociopolíticos se agudicen.

La política fiscal durante el ajuste estuvo caracterizada por una serie de medidas concebidas para disminuir los préstamos al gobierno mediante políticas diseñadas para aumentar sus ingresos y disminuir el gasto público.

Así, la reducción de los gastos públicos fue la que tuvo un impacto desfavorable entre la población, ya que afectó no solo a sueldos, salarios, empleos, sino también a la inversión pública.

Los salarios, se vieron fuertemente afectados, sobre todo por la disminución del salario real, que en la mayoría de los países latinoamericanos llegó a representar una caída del 50% o más, mientras que en algunos países africanos,

como lo señala un estudio de la OIT en 28 países de este continente este salario cayó hasta en un 20%, durante ese decenio³⁸.

Como resultado del deterioro salarial, sueldos y salarios constituyeron un porcentaje mucho más bajo del ingreso, en muchos países los sueldos siguen siendo tan bajos que el ingreso anual proveniente de un empleo, solo alcanza para cubrir uno o dos meses de subsistencia³⁹.

El despido de personal también fue parte de la reducción de los gastos públicos. El resultado de la restricción crediticia afectó a la industria interna, por lo que los despidos en las empresas del sector público y las privadas, aumentaron con los programas de estabilización.

Al fomentar el alza de las tasas de interés, se redujo la inversión y restringió las nuevas oportunidades de empleo. Unido a los despidos que se han dado en el sector público, se ha ocasionado un aumento generalizado del desempleo, lo que ha llevado a muchos trabajadores de la economía formal que han perdido sus empleos a buscar trabajo en condiciones más precarias y mal pagadas en la economía informal; al mismo tiempo los trabajadores urbanos que ganan salarios bajos se incorporan a este sector, diversificándose con nuevas actividades debido al saturamiento de nuevos competidores.

La población también se ha perjudicado por los recortes en los programas sociales. Al tratar de racionalizar la asignación de subsidios generales, los gobiernos eliminaron muchos de los beneficios que había en el sector salud, educación y nutrición, destruyendo los medios de subsistencia no solo de los más pobres, sino que también de mucha gente de la clase media y obrera. Los recortes de gasto en salud y educación, al mismo tiempo han sufrido un deterioro generalizado tanto en cobertura como en calidad de su servicio.

Por otra parte, el déficit en la balanza de pagos pudo reducirse mediante las sucesivas políticas devaluatorias, y aunque están vinculadas a la integración de la economía mundial, donde el crecimiento del sector exportador es visto como una de las herramientas claves para promover la expansión de las economías, las continuas devaluaciones favorecieron en un primer momento al incremento de las exportaciones, ha quedado de manifiesto que esta vía no redundó en la elevación de la productividad a través de la incorporación de mejoras técnicas en los procesos productivos, los que se vieron impactados en los costos de producción por el encarecimiento de las importaciones, que afectó a insumos y bienes intermedios, y dado que todos los países en desarrollo dependen en gran medida de productos importados, las repetidas devaluaciones han sido una de las principales causas del aumento de precios y por ende, de la pérdida del valor real del salario, por que éste no aumentó al ritmo de la inflación.

³⁸ Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social; *Estados en desorden, los efectos sociales de la globalización*; p. 28

³⁹ Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, *Ibid.* P. 28

Al nivel internacional, el auge de la economía de mercado ha fortalecido enormemente el poder de intervención de los inversionistas internacionales y de los países acreedores, así como el de las dos instituciones financieras multilaterales más importantes el FMI y el BM. Al mismo tiempo se ha debilitado la posición de los países que dependen fundamentalmente del capital extranjero o de la ayuda externa.

Aunado a este proceso, también ha habido una integración acelerada de la economía mundial. Lo cual ha significado una buena noticia para aquellos países suficientemente poderosos como para aprovechar las oportunidades que ofrece el crecimiento acelerado, pero también ha funcionado en deterioro de los países y regiones más débiles, los cuales, frente a una competencia dura son vulnerables a las fugas de capital, de mano de obra capacitada y de empresas.

Las tasas de desempleo y de subempleo parecen ir en aumento prácticamente en todas las regiones (como consecuencia de una austeridad macroeconómica y de privatización) y las respectivas autoridades se enfrentan a una clara pérdida de voluntad o de capacidad para hacerle frente a una distribución del ingreso cada vez más desigual y cerrar las enormes brechas que se han abierto en las redes de protección social.

Las décadas de los ochenta y los noventa representan un cambio muy pronunciado en el panorama laboral a nivel mundial, que podemos resumir en tres características:

- a) Se ha profundizado el desempleo, alcanzando un carácter estructural y de largo plazo.
- b) Se ha extendido la precarización y la informalidad de las condiciones de la ocupación, surgiendo empleos no protegidos, bajos salarios y empleos temporales.
- c) Se ha polarizado el mercado laboral, entre un pequeño sector altamente calificado y elevadas remuneraciones y una base más amplia de subocupados y desempleados.

En la industria manufacturera por ejemplo, se ha roto el equilibrio que había en el uso de los factores de producción, inclinándose sistemáticamente en favor de los niveles más altos de tecnología y capacitación, en detrimento evidente de muchos países en desarrollo, cuyas ventajas comparativas han radicado en la aportación de materias primas y mano de obra no capacitada.

Una característica marcada en esta etapa es la presencia de un amplio desempleo entre la población joven que no ha ingresado todavía al mercado laboral, así como grupos de trabajadores en edad madura⁴⁰ y todavía productiva

⁴⁰ En este grupo se encuentra una proporción de población ocupada que oscila entre los 38 y los 50 años de edad, que comienzan a ser vistos como una carga para el mercado laboral y para el sistema de seguridad social.

desechados del mercado por la privatización de las empresas públicas o por el ajuste tecnológico de las empresas privadas.

La OIT, calcula que aproximadamente mil millones de trabajadores están desempleados o subempleados, es decir 1/3 de la población activa del planeta. El número de personas que buscan trabajo sin poder encontrarlo ha llegado a representar 150 millones. Entre 750 y 900 millones de personas en edad productiva están subempleados.

Los procesos de ajuste han implicado una reducción del empleo en el sector público debido a las privatizaciones y los ajustes fiscales, las tasas de crecimiento económicas moderadas, la inestabilidad de las economías y la caída del empleo formal han obligado a muchos trabajadores cesantes del sector público a buscar empleo en las actividades informales.

Cerca de 85 de cada 100 nuevos empleos en América Latina han sido creados en este sector.

En México, se ha estimado que la fuerza de trabajo ocupada en el sector informal, representa por lo menos el 28% del total, aunque hay quienes calculan que en realidad cubre cerca de la mitad de los que trabajan en el país.⁴¹

Así mismo se percibe un desplazamiento hacia el sector terciario. Una gran parte de los nuevos puestos creados están en los servicios. Lo que tiene que ver con los fenómenos relacionados con el cambio tecnológico.

En algunos casos se trata de empleos de calidad asociados a la internacionalización de los mercados financieros, al comercio exterior, las comunicaciones, sin embargo en América Latina, la terciarización sigue manteniendo su característica histórica de servir como refugio del desempleo y de ser de baja productividad. Así modernidad y marginalidad coexisten y se desarrollan en esta nueva etapa de libre mercado y globalización.

Por otra parte, el proceso de informalización, presenta ciertas modificaciones, se han estado creando crecientes empleos en las microempresas, se estima que más de cuatro de cada diez empleos informales se crean en esta categoría. Los procesos de redimensionamiento de las empresas industriales modernas en busca de lograr mayores márgenes de competitividad y de eficacia las obliga a reducir el empleo, lo que ha originado que se desplace la concentración del empleo hacia la microempresa, donde por lo general, los trabajadores obtienen remuneraciones más bajas, una protección social menor o en algunos casos ésta es inexistente⁴².

Así mismo, y en respuesta a la flexibilización de la mano de obra, ha implicado también una tendencia hacia el empleo de tiempo parcial e inseguro, tendencia que está aumentando aún en los países más ricos.

⁴¹ Cordera Campos, Rolando; La cohesión social en tiempos mutantes : algunos desafíos; *Ibíd.*

⁴² Aunque se ha dado el caso de profesionistas que se desplazan hacia las microempresas creando puestos de trabajo de ingreso medio y alto lo cual compensa en parte el efecto antes mencionado.

Como ejemplo, podemos mencionar que en Gran Bretaña el 20% del total de la población ocupada trabaja a tiempo parcial. En Francia, Alemania, Los Países Bajos, Luxemburgo y España, la mitad o más de la mitad de la oferta de empleo generado en el decenio de los 80 era para trabajadores contratados a tiempo parcial. Muchos de estos nuevos empleos precarios están siendo ocupados por mujeres, en los países industrializados las mujeres ahora constituyen del 40 al 50% de la fuerza de trabajo. Muchos patrones prefieren contratar a las mujeres que están dispuestas a trabajar a tiempo parcial y por menos dinero⁴³.

En los países en desarrollo este cambio en los métodos de producción se refleja en el hecho de que el sector informal está siempre en crecimiento. La mayor flexibilidad y eficiencia de ese sector en relación con los costos de producción parece estar en consonancia con el modelo económico actual. En muchos países africanos el sector informal está absorbiendo hasta ahora el 60% de la fuerza de trabajo urbano.

No obstante aunque las empresas informales puedan parecer dinámicas, muchas veces sólo sirven como último recurso para conseguir empleo, lo que significa un nuevo socorro para el ejército de reserva de los desempleados.

Así el resultado de la lucha antiinflacionaria, el proceso integrador y la globalización, características de este nuevo liberalismo, han sido abiertamente opuesto a lo esperado, las transferencias netas de recursos hacia el exterior ha alcanzado magnitudes sin precedentes, la relación de precios del intercambio se ha deteriorado, las monedas se han desvalorizado, han caído los salarios reales, ha crecido el desempleo y se ha concentrado aún más el ingreso, lo que ha generado una pobreza nueva a la ya existente.

2.2 El Panorama Social Mundial

Para entender con más precisión la relevancia de las políticas sociales en el liberalismo contemporáneo, valdría la pena reconsiderar dos aspectos primordiales en la problemática de las privaciones humanas: el aspecto demográfico y la pobreza en el mundo.

⁴³ Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, *Ibid.* P. 9

2.2.1 *Aspecto Demográfico*

Es preciso reconocer que la estructura de la población y los cambios habidos en ella, ejercen grandes presiones sobre la oferta y la demanda de bienes y servicios, particularmente si analizamos su estructura por edades.

El perfil que muestran los países pobres, comprende una amplia base de población infantil, joven y adulta en edad reproductiva, lo que aunado a la creciente participación de la mujer en la dinámica económica y social, se traduce en una demanda de mayor y mejor calidad de educación, alimentación, creación de programas e instituciones de salud.

Ligada a esta tendencia, la proporción de la población en edad de formar hogares independientes es muy numerosa, lo que propicia que la demanda de vivienda aumente y con ello, la creación de programas e información sobre sexualidad y salud reproductiva. Y quizá lo más relevante, la creación de más y mejores fuentes de empleo.

Por otra parte, la concentración de los asentamientos humanos ha originado un rápido proceso de urbanización, lo que impone costosas y enormes exigencias de infraestructura productiva, equipamiento en las ciudades, así como fuertes presiones sobre el medio ambiente y los recursos naturales.

La tendencia abrumadora del crecimiento poblacional de los países pobres, pareciera indicar que existe una relación inversa entre el crecimiento demográfico y el grado de desarrollo de estos países. En los países donde tiende a acentuarse la pobreza, la desigualdad y los problemas ligados al subdesarrollo presentan sin excepción mayores niveles de fecundidad y altas tasas de natalidad⁴⁴, cuestión que es evidenciada por las estadísticas mundiales, como puede observarse en la gráfica 1.

El efecto que causan el tamaño y el crecimiento demográfico sobre las variables económicas y sociales ha sido una premisa de la relación desarrollo-población-condiciones de vida, alrededor de la cual ha existido toda una discusión teórica a la que se ha respondido desde diferentes y hasta contradictorias posturas, como puede ilustrarse con las principales ideas que la teoría económica ha tenido sobre el rol de la población-desarrollo en los distintos momentos⁴⁵.

⁴⁴ La tasa de fecundidad, nos indica el número de hijos por mujer. Y la tasa de natalidad nos indica el número de nacimientos por cada mil habitantes.

⁴⁵ En estas posturas se encuentran: a) La de los clásicos, que conciben a la población como la base de la actividad económica, debido al doble carácter que presenta en el sistema económico, la de productora y consumidora; bajo esta postura un aumento en la población favorecería a la reproducción de la fuerza productiva y a la extensión de mercados, por lo tanto un aumento en el crecimiento demográfico favorece al crecimiento económico y este al desarrollo. b) En la postura Malthusiana, también llamada catastrofista, el crecimiento demográfico constituye el principal obstáculo para la mejora de las condiciones de vida. Esta postura intenta demostrar que una de las causas principales de la situación de miseria en que se encuentran las clases pobres de la sociedad, se le puede atribuir a la reproducción misma de la población. Bajo el

Pero independientemente de cualquier posición que se tenga y aunque se reconozca que para superar la pobreza y la desigualdad que ataca a una considerable parte del planeta, es necesario tomar en cuenta todos los factores económicos y sociales; lo cierto es que en la elaboración tanto de políticas sociales como económicas, sería un error no considerar a la dinámica demográfica como uno de los factores que agudiza aún más esta situación.

En 1995, la población mundial ascendía a 5 700 millones de habitantes, en cinco años esta población ha aumentado y actualmente se estima que el planeta está habitado por 6 000 millones de personas. Sin embargo tal crecimiento no ha sido homogéneo entre las grandes regiones del mundo, (ver cuadro 1). En el caso de México, actualmente el país está habitado por casi 100 millones de habitantes, se estima que para el año 2005, 2015, 2025 y 2030, se alcance una población de 105 millones, 116, 126 y 130 millones de habitantes, respectivamente. (ver cuadro 2)

En los países industrializados la población crece a una tasa inferior al 1% anual, mientras que en los países en desarrollo la población crece al 1.9% en promedio y en ciertas regiones por arriba de este. Como ejemplo, podemos mencionar al continente africano, donde la población crece a una tasa del 2.1% anual, en África Septentrional y África Meridional al 2.2%, África Central al 2.9% y 3% en África Occidental.

La gráfica 2, nos muestra claramente que en países como Italia, Japón, Gran Bretaña, Suecia o Alemania, la tasa de crecimiento anual promedio de la población apenas alcanza el 1%. Mientras que en Bolivia o Ecuador, por mencionar sólo algunos de los países latinoamericanos, esta tasa oscila alrededor de los dos puntos porcentuales. En nuestro caso, la población mexicana crece a una tasa promedio anual de 1.8%.

Entre los factores que ayudan a explicar este comportamiento, Mario Luis Fuentes, menciona entre otros ⁴⁶ :

a) el nivel de escolaridad, el cual incide sobre la edad en que las mujeres y los hombres deciden tener hijos,

b) el nivel de información sobre sexualidad humana, así como la calidad y la infraestructura de los servicios médicos disponibles sobre los diferentes métodos anticonceptivos,

argumento de que los recursos naturales son limitados y necesariamente llegará el momento en que la población creciente se enfrentará a las restricciones de los recursos naturales. c) O la postura marxista, la cual sostiene que el aumento demográfico no incide en la creciente pobreza, porque más bien es el peculiar modo del funcionamiento capitalista el que por su propia dinámica interna genera todos los problemas ligados al desarrollo.

⁴⁶ Fuentes, Mario Luis; *La asistencia social en México*; p. 235

c) la tendencia hacia una mayor racionalización de las decisiones de la vida privada con base en las exigencias cotidianas del empleo, la vivienda, el vestido, en suma de la economía individual,

d) una mayor tolerancia social hacia las decisiones individuales en aspectos relacionados con la procreación, las relaciones de género, la vida en pareja y la sexualidad.

Actualmente en los países de menor desarrollo habitan 4 972 millones de personas, concentrando al 80.75% de la población mundial. Mientras que en los países industrializados habitaban 1 185 millones de personas, es decir apenas el 19.25% de la población mundial. (Ver gráfica 3).

Y para el siglo XXI se prevé la continuación de esta tendencia, acentuándose a partir del año 2020, en que más del 85% de la población mundial se concentrará en los países en desarrollo.

Asia ha sido la región más poblada, la cual concentra al 60.67% del total de la población mundial, seguida por América y África que concentran por igual, cada una al 13.5% de la población mundial.

Asia continuará con esta tendencia, mientras que África presentará los mayores incrementos demográficos. Por el lado opuesto, Europa y Oceanía, presentarán una declinación significativa de su población.

Esta tendencia de rápido y continuo crecimiento demográfico, repercute al menos en tres aspectos importantes: la tendencia al envejecimiento de la población; a un aumento en la edad promedio; y al tamaño y crecimiento de la población económicamente activa.

Referente a la relación de dependencia⁴⁷, el cuadro 3, nos muestra que al menos hasta el año 2025, la proporción de niños y jóvenes en edad escolar, hará que las necesidades y con ellas los costos que se requerirán tendrán que ser necesariamente crecientes.

Un punto importante es que en los países en desarrollo la tendencia general del grupo de menores de 14 años, pierde peso y lo gana el grupo de 15 a 65 años de edad. Desde el punto de vista económico, este cambio en la estructura por edades, significa que las necesidades y demandas de la población tendrán un carácter y una composición distinta de lo observado en el pasado, debido a la distinta composición del consumo de los niños y jóvenes comparado con el de los adultos.

⁴⁷ La razón de dependencia, expresa la relación que existe entre la población supuestamente dependiente, que son aquellos menores de 15 años y mayores de 65 años y aquella en edades potencialmente productivas de 15 a 65 años de edad.

El incremento de la población económicamente activa, significa un mayor potencial productivo, pero también mayores demandas en materia de alimentación, educación técnica y superior, empleo, vivienda y transporte.

Sin embargo, en los países en desarrollo, la presión sobre el mercado laboral derivada de la demanda de puestos de trabajo, tenderá a acentuarse. Y si se tiene en cuenta los elevados niveles de desempleo y subempleo que existe en estos países, no cabe duda que los esfuerzos requeridos en materia de creación y puestos de trabajo tendrán que ser indiscutiblemente superiores a los registrados históricamente.

Por otro lado, la oferta laboral, asumirá cada vez más un carácter urbano, debido a las tendencias crecientes de urbanización y con ello una mayor intervención de la mujer en el mercado de trabajo.

Otra variante específica de la razón de dependencia, consiste en el peso relativo de las personas de 65 años y más respecto a la población entre 15 y 65 años. Aunque esta tendencia es más acentuada en los países industrializados, que en los países menos desarrollados, los cuales, aunque muestran una tendencia creciente en la proporción de la población mayor a los 65 años, no es tan significativa como en Europa o EUA. Sin embargo, esta tendencia, dará paso a una demanda de salud de mayor costo asociado con la tendencia del envejecimiento. Cada vez más, se tendrán que sumar a los programas pediátricos y ginecoobstétricos los de tipo geriátrico. Asociado con este paulatino envejecimiento, la población ejercerá mayores presiones sobre el sistema de seguridad social y de pensiones.

Para el caso mexicano, la estructura demográfica, como lo muestra la gráfica 4, presenta una forma piramidal típica de una población fundamentalmente joven, el 32.85% de la población es menor de 15 años; el 37.52% se encuentra entre los 15 y 34 años; el 24.9% tienen entre 35 y 64 años, mientras que el 4.6% tiene 65 años y más.

Se estima que para el año 2010, la proporción de la población menor a los 15 años disminuirá al 26.9%; así mismo, la población entre los 15 y 34 años también presentará cambios al disminuir al 35.7%, mientras que la población de 35 a 64 años y la población de 65 años y más, se incrementará a 31.34% y 6.05%, respectivamente.

Para el año 2020, la población mexicana reflejará el envejecimiento, modificándose la forma piramidal, en una de barril, donde la población menor a los 15 años representará el 22.04%; la población entre los 15 y 34 años, el 32.58%; mientras que la población entre los 35 y 64 años se incrementará significativamente al 37.15%; así como la población de 65 años y más, al representar el 8.22% de la población, el doble que se registra actualmente.

Todo esto implicará cambios importantes en la demanda y satisfacción de servicios educativos, donde habrá un desplazamiento de la demanda educativa de educación primaria hacia los niveles de secundaria, media superior y superior.

En materia de salud, hay que considerar, que en 1998, había un médico por cada 767 habitantes y 1.4 enfermeras por cada médico, si se mantiene esta misma proporción de médicos en 2010, 2020 y 2030 harán falta 20 mil, 33 mil y 44 mil médicos adicionales respectivamente.

El Consejo Nacional de Población, señala que uno de cada tres mexicanos tiene actualmente 15 años, mientras que uno de cada veinte, tiene más de 65 años, situación que se modificará radicalmente en el año 2050, cuando uno de cada cuatro habitantes, tendrá 65 años y más.

Esto implicará mayor presión en los servicios de salud, debido al personal, la infraestructura y el gasto para atender a una población en constante crecimiento, además el proceso de envejecimiento demográfico, será el factor que más determine la cuantiosa asignación de recursos, no sólo en la demanda de servicios de salud, sino también en seguridad social.

2.1.2 *Pobreza y Calidad de Vida*

Según el Informe sobre Desarrollo Humano de la ONU, un poco más de la cuarta parte de la población mundial vive en condiciones de pobreza severa.

Es decir, en los países en desarrollo viven 1300 millones de personas por debajo de la línea de pobreza, más de 100 millones de personas viven en estas condiciones en los países industrializados, y 120 millones en Europa Oriental y Asia Central⁴⁸.

Las disparidades de la pobreza, realmente alcanzan cifras alarmantes; Asia Meridional concentra la mayor cantidad de población que subsiste con 1 dólar, es decir 515 millones de personas. Seguida por Asia Oriental y Suoriental y el Pacífico donde 446 millones de gentes viven en estas condiciones. 219 millones en África al Sur del Sahara. Y 11 millones en los Estados Arabes. En América Latina y el caribe 110 millones de personas viven con 2 dólares diarios. En Europa Oriental y en los países de Asia Central 120 millones de personas viven con 4 dólares al día. (Ver gráfica 5).

Por el lado opuesto se encuentran los países industrializados, como los europeos, o Japón o Canadá, cuyas economías sufren una inflación anual muy

⁴⁸ Esto significa que más de ¼ parte de la población en las regiones en desarrollo y 1/3 de la población mundial, viven en condiciones de pobreza con ingresos diarios de 1 dólar por persona.

baja; su línea de pobreza está fijada en 14.4 dólares diarios por persona y su porcentaje de pobres no llega ni a los 15 puntos porcentuales⁴⁹. (Ver gráfica 6).

En el caso de México, se ha estimado que la pobreza afecta a 40 millones de mexicanos, 26 de los cuales se consideran pobres extremos que *experimentan graves carencias en materia de nutrición, salud, educación y servicios básicos, y que están sujetos a fuertes limitaciones en términos de sus capacidades para generar ingreso.*

En los países pobres, 120 millones de personas carecen de agua potable, 842 millones de adultos son analfabetas, 766 millones no cuentan con servicios de salud, 507 millones cuentan con una esperanza de vida de tan sólo 40 años de edad, 158 millones de niños sufren algún grado de desnutrición y 110 millones en edad escolar no asisten a la escuela. (Ver gráfica 7).

En el caso de México, en las localidades urbanas, el 85.6% de la población tiene acceso al servicio de agua potable, el 74% al servicio de drenaje y el 93.2% cuenta con energía eléctrica; mientras que en las localidades rurales estos porcentajes apenas ascienden al 61.6, 31 y 78.8%, respectivamente. El 86% de la población nacional, en edades de 6 y 14 años sabe leer y escribir, en el medio rural, esta proporción disminuye al 78%.⁵⁰

Referente a la calidad de vida la gráfica 8, nos muestra los índices promedio de desarrollo humano por regiones mundiales⁵¹. El grupo de países con un alto desarrollo humano alcanza en promedio un índice de 0.908. El grupo de países con un desarrollo humano medio, alcanzan un índice promedio de 0.673. El grupo de países con un desarrollo humano bajo alcanzan en promedio un índice de 0.421.

El Índice de Desarrollo Humano, es una metodología propuesta por la ONU, que califica la calidad de vida de la población, mide las capacidades básicas promedio de las personas en base a tres indicadores: una esperanza de vida de 85 años de edad, alfabetización completa de adultos y niños en edad escolar con acceso a la educación básica y media, así como un nivel de ingresos que permita cubrir con las necesidades básicas de acuerdo a cada país.

El valor de dicho índice⁵², indica si la población de cada país cumple con estas tres variables para alcanzar un grado de desarrollo humano deseable.

De 174 países que conforman el estudio, Canadá ocupa el primer lugar, obteniendo un índice de 0.935, México se encuentra en el grupo de países con un desarrollo humano medio, ocupa el lugar número 55 y presenta un índice de 0.784. Sierra Leona ocupa el último lugar, con un índice de 0.252.

⁴⁹ El Banco Mundial, sugiere una línea de pobreza de: a) 2 dólares diarios para América Latina y el Caribe, b) 4 dólares diarios para Europa Oriental y la ex Unión Soviética, c) y 14 dólares diarios por persona para los países industrializados.

⁵⁰ Cordera Campos, Rolando; La cohesión social en tiempos mutantes : algunos desafíos; *Ibid.*

⁵¹ Informe de Desarrollo Humano 2000, PNUD.

⁵² Los valores fluctúan entre 1 y 0, mientras más cercano a 1 sea el valor del índice, más próximo se encuentra ese país de alcanzar una calidad de vida óptima.

El ingreso per capita anual de los países con un Índice de Desarrollo Humano bajo es de 994 dólares anuales. Entre éstos, podemos mencionar a los países africanos, como Malawi, Rwanda, Malí, Guinea Bissau, Etiopía y Sierra Leona cuyo ingreso se ubica por debajo de este promedio⁵³.

El ingreso per capita promedio de los países con un índice humano medio alcanza los 3458 dólares anuales. En este grupo, podemos mencionar a México, Malasia, Colombia, Arabia Saudita, Turquía, Sudáfrica y Trinidad y Tobago, entre otros, cuyo ingreso per capita es superior a los 6 mil dólares. Así mismo, podemos mencionar a Sri Lanka, Armenia, Albania, Vietnam, Indonesia, Honduras, Bolivia, o India que no alcanzan el promedio, su ingreso per capita se ubica abajo de los 2500 dólares al año.

Mientras que el ingreso per capita de los países con un índice alto, llega a ser de 21799 dólares anuales en promedio. Como ejemplo podemos citar a Canadá, Noruega, EUA, Bélgica, Japón, Suiza o Luxemburgo cuyo ingreso rebasa los 20 000 dólares al año.

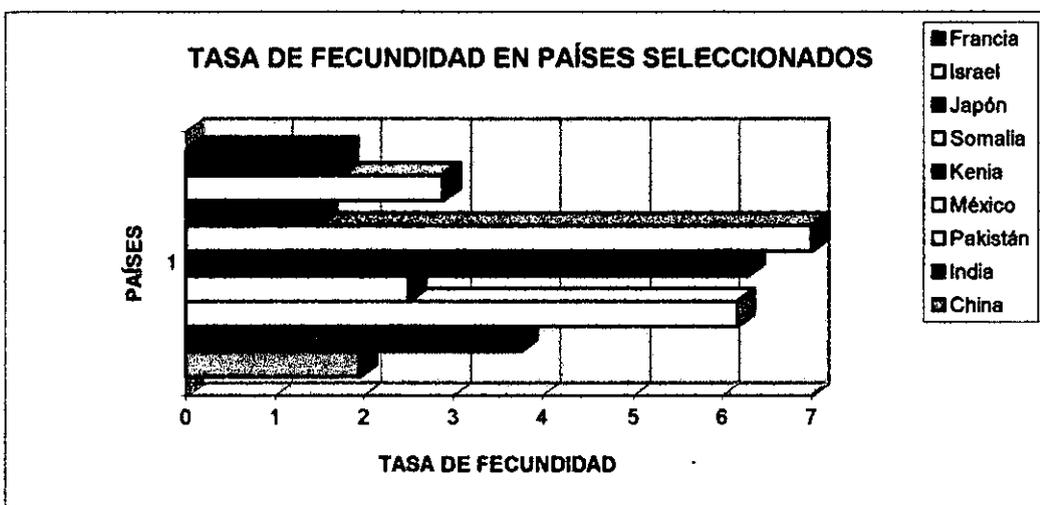
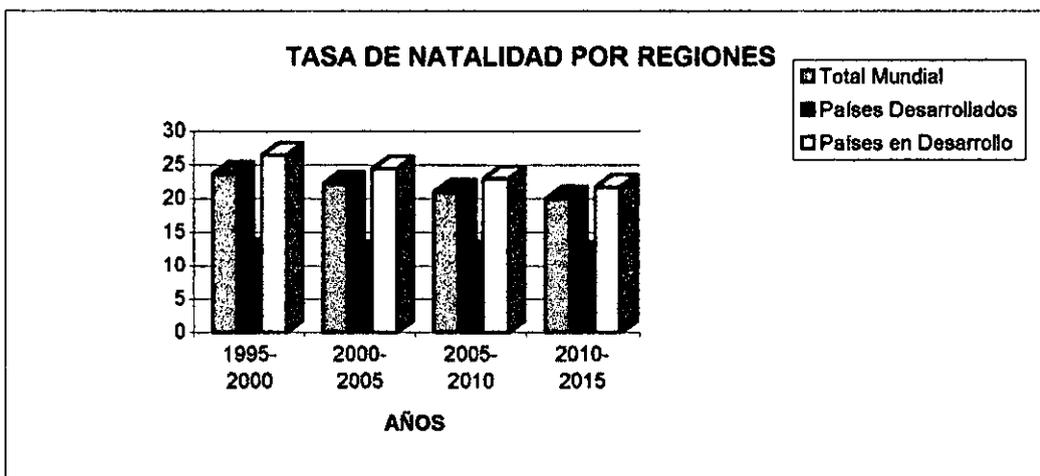
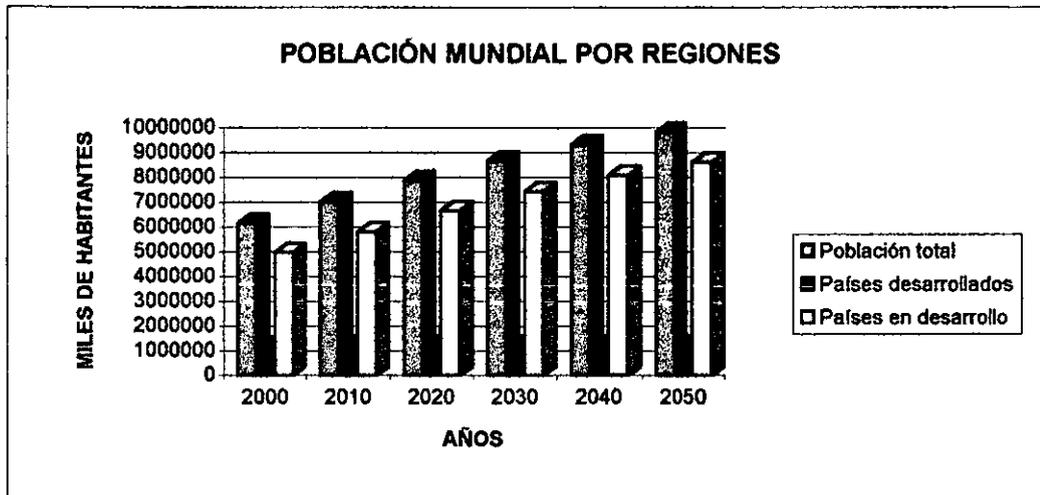
Siguiendo con la desigualdad del ingreso, cabe mencionar que el quintil más rico del mundo recibe el 85% de los ingresos mundiales, mientras que el quintil más pobre apenas recibe el 1.4% del mismo.

África, es una vez más ejemplo de esta disparidad, donde el 5% más rico posee el 86% de la riqueza. A su vez el 20% más rico de América Latina y el Caribe, posee el 82% de la riqueza, mientras el 20% más pobre se queda con el 1.4%.

En el caso mexicano, según datos más recientes, el 20% más rico, (deciles IX y X) concentraba el 54.1% del ingreso nacional, mientras que el 20% más pobre (deciles I y II) sólo recibe el 4.2% del ingreso total.

Por otra parte, el desempleo en estos mismos continentes, se mantendrá constante alrededor de un 7%, afectando a casi 30 millones de personas, de las cuales el 25% se encontraban sin trabajo dos años atrás. Significa no sólo, que la satisfacción de las demandas sociales se hará cada vez más difícil, sino que también el abatimiento de los rezagos acumulados, frustrará la realización misma de la tarea del desarrollo.

⁵³ Informe Sobre Desarrollo Humano, 2000, p. 160.



Fuente: México Social, Estadísticas Seleccionadas 1996-1998; Banamex; Y Datos de Naciones Unidas, World Population Prospects 1994, Nueva York 1995.

PROYECCION DE LA POBLACION MUNDIAL POR REGIONES

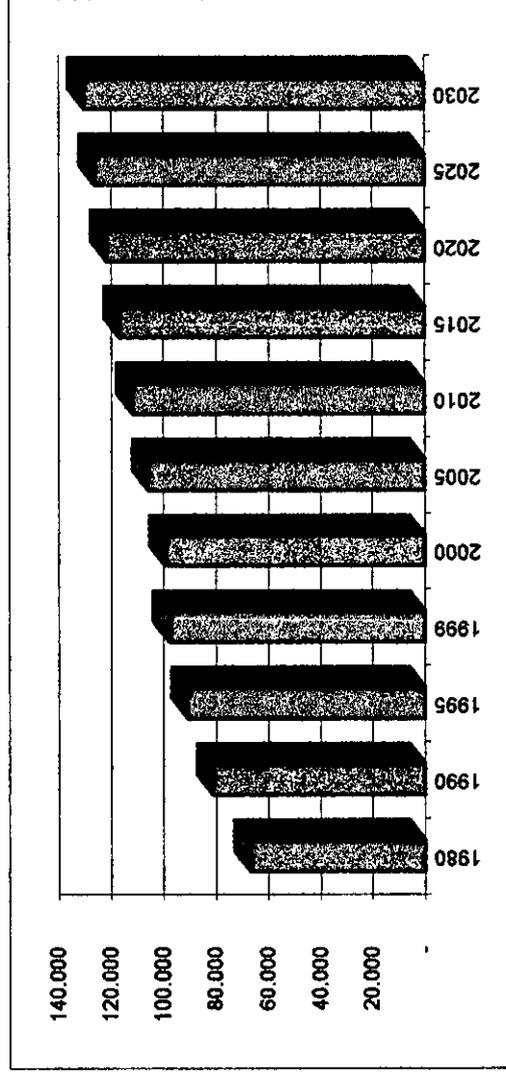
miles de personas

REGIONES	1995	2000	2010	2020	2030	2040	2050
Población total	5 716 426	6 158 051	7 032 294	7 887 856	8 670 614	9 318 226	9 833 208
Países desarrollados	1 166 598	1 185 536	1 212 865	1 231 987	1 236 179	1 223 660	1 207 504
Países en desarrollo	4 549 828	4 972 515	5 819 430	6 655 869	7 434 435	8 094 566	8 625 703
Africa	728 074	831 596	1 069 378	1 347 789	1 642 251	1 905 564	2 140 844
Africa oriental	227 107	261 292	342 049	441 314	547 555	642 746	729 355
Africa central	82 326	95 577	127 210	166 962	211 659	253 865	290 257
Africa Septentrional	160 582	178 443	215 108	250 503	286 121	316 513	341 271
Africa del Sur	47 396	53 004	65 128	77 232	87 728	97 515	106 320
Africa occidental	210 663	243 280	319 882	411 778	509 187	594 925	673 640
América	774 846	830 155	935 414	1 033 983	1 117 664	1 180 007	1 227 524
América del Norte	292 841	306 280	331 571	357 584	375 663	383 321	388 997
América Latina y el Caribe	482 005	523 875	603 843	676 399	742 001	796 686	838 527
América Central	126 419	139 610	164 286	186 859	208 241	226 586	241 110
América del Sur	319 790	346 231	396 946	442 213	481 776	514 103	538 505
Caribe	35 796	38 034	42 610	47 327	51 984	55 997	58 912
Asia	3 457 957	3 735 846	4 263 948	4 744 481	5 156 470	5 492 658	5 741 005
Asia oriental	1 424 155	1 493 284	1 605 221	1 707 477	1 773 529	1 808 555	1 819 829
Subcontinente Indio	1 381 160	1 525 812	1 816 977	2 076 460	2 309 045	2 513 783	2 673 098
Asia Sudoriental	484 252	527 103	607 479	679 498	747 641	806 394	851 009
Asia Occidental	168 390	189 646	234 271	281 046	326 256	363 926	397 069
Europa	726 999	729 803	728 741	722 574	711 939	695 609	977 764
Europa Oriental	308 709	306 828	304 305	301 266	297 252	292 763	289 451
Europa del Norte	93 542	94 665	96 206	97 813	98 921	99 106	98 972
Europa del Sur	143 922	145 271	144 577	141 404	136 908	130 930	123 531
Europa occidental	180 826	183 040	183 653	182 091	178 859	172 809	165 810
Oceanía	28 459	30 651	34 814	39 028	42 289	44 390	46 070
Australia-Nueva Zelandia	21 663	22 981	25 401	27 855	29 587	30 281	30 728
Melanesia	5 813	6 485	7 982	9 450	10 713	11 884	12 932
Micronesia	482	541	678	827	978	1 114	1 225
Polinesia	591	644	773	895	1 011	1 112	1 185

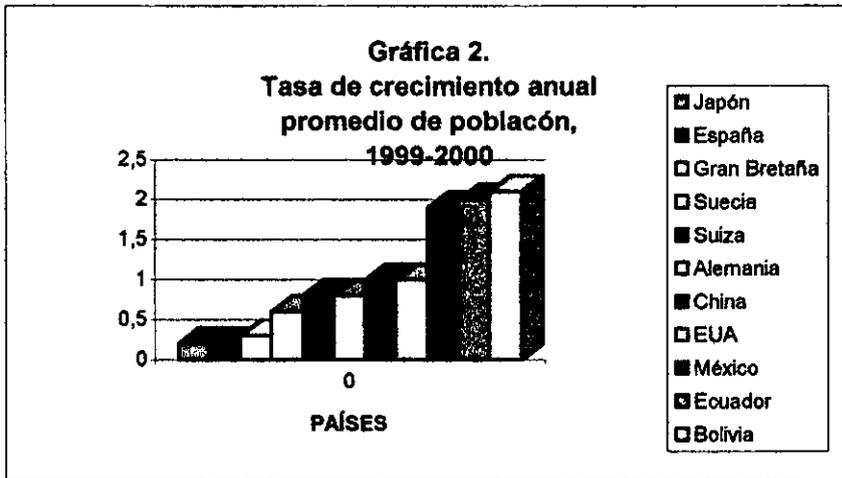
Fuente: México Social, Estadísticas Seleccionadas 1996-1998, Banamex; con datos de Naciones Unidas, World Population Prospects 1994, Nueva York 1995.

La Población en México, 1980-2030.
(millones de habitantes)

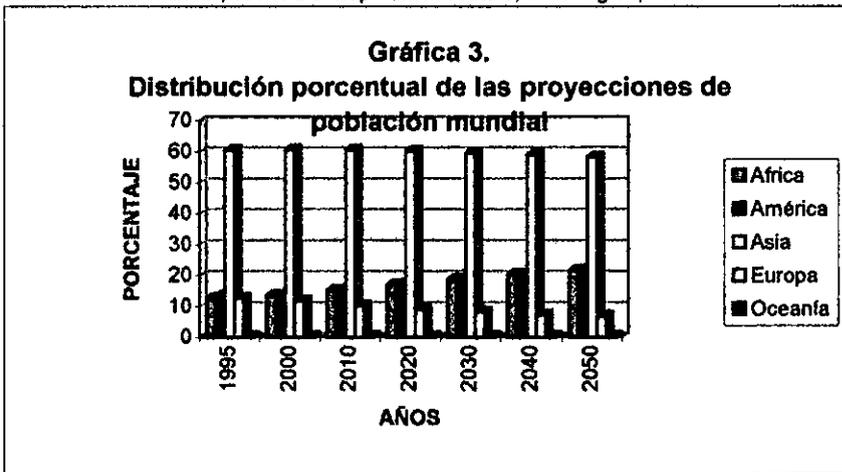
1980	66.846
1990	81.249
1995	91.158
1999	97.744
2000	99.198
2005	105.900
2010	111.683
2015	116.883
2020	121.766
2025	126.272
2030	130.295



Fuente: Consejo Nacional de Población, La situación demográfica de México; CONAPO, México, 2000



Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators, Washington, 1997



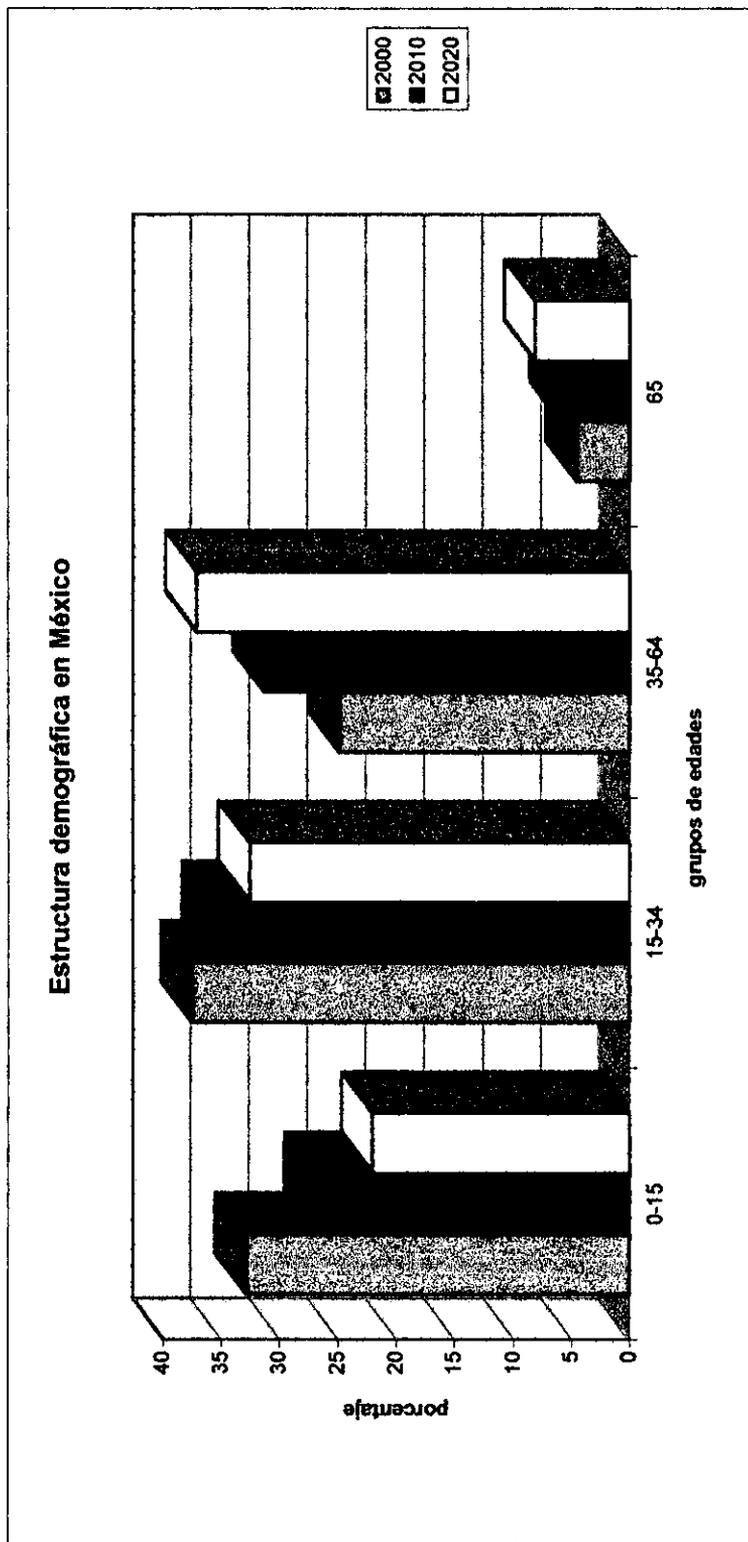
Fuente: Elaborado en base al cuadro 2

RELACION DE DEPENDENCIA POR REGIONES
por cada 100

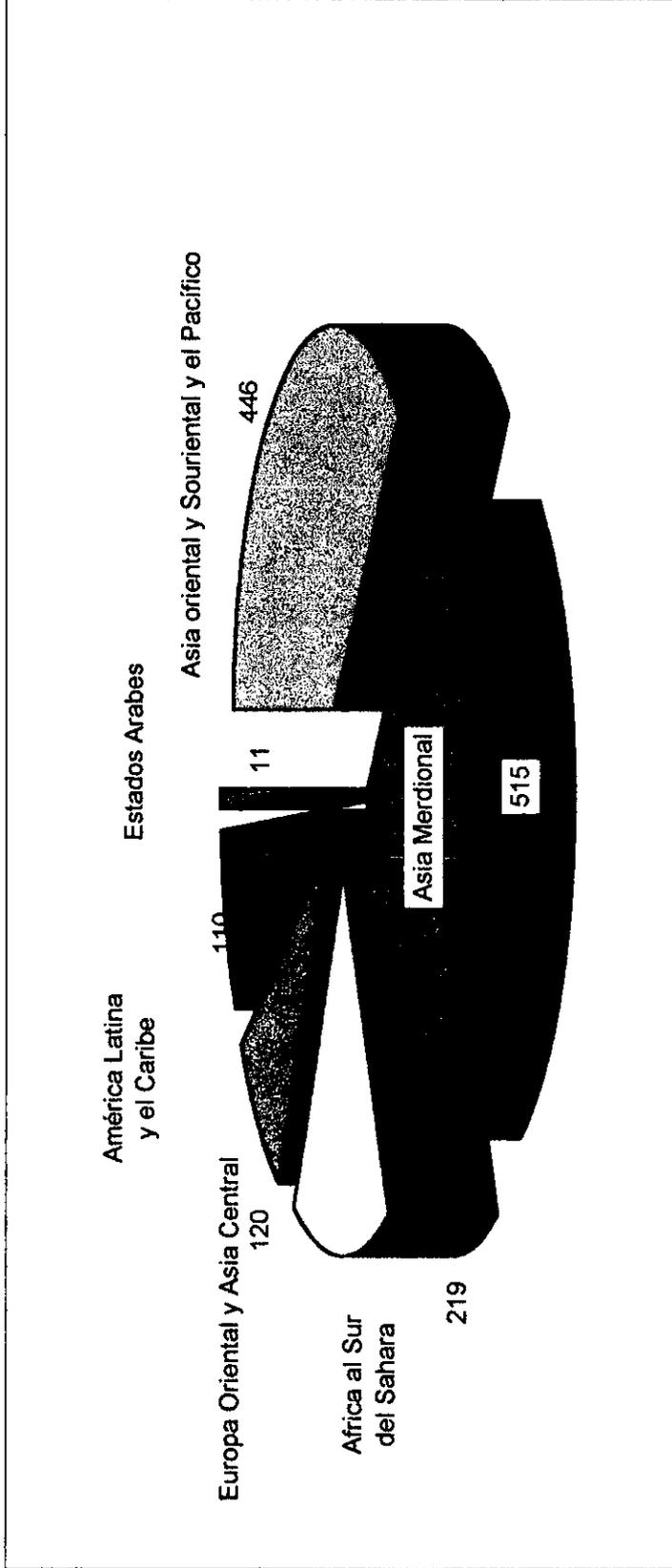
	1995	2000	2010	2015	2020	2025	2030	2040	2050
REGIONES									
Total Mundial	61.4	59.6	54.5	53.2	52.8	52.8	53.1	54.3	54.8
0-14 años de edad	50.9	48.8	43.3	41.2	39.4	37.9	36.4	34	32.1
65 años y más	10.5	10.8	11.2	12	13.4	14.9	16.7	20.3	22.7
Países Desarrollados									
Total	49.5	48.9	49	51.6	54.8	58.6	62.2	67.4	70.3
0-14 años de edad	29.4	27.9	26.2	26.4	26.7	27.2	27.7	28.9	29.9
65 años y más	20.1	21	22.8	25.2	28.1	31.4	34.5	38.5	40.4
Países en Desarrollo									
Total	64.7	62.4	55.7	53.4	52.5	51.8	51.6	52.5	52.7
0-14 años de edad	57	54.2	47	44.1	41.8	39.7	37.7	34.7	32.3
65 años y más	7.7	8.2	8.7	9.3	10.7	12.1	13.9	17.8	20.4
África									
Total	89.4	86.6	78.3	74.3	70.4	66.4	62	52.3	47.4
0-14 años de edad	83.4	80.6	72.4	68.2	64	59.5	54.5	43.4	36
65 años y más	6	6	5.9	6.1	6.4	6.9	7.5	8.9	11.4
América del Norte									
Total	52.7	51.7	49.5	52	56.1	60.8	64.3	65.4	65.7
0-14 años de edad	33.5	32.9	30.2	30.1	30.8	31.6	31.9	31.2	31.1
65 años y más	19.2	18.8	19.3	21.9	25.3	29.2	32.4	34.2	34.6
América Latina y el Caribe									
Total	63.9	59.8	52.9	50.8	49.9	50.1	51.3	54.2	57.9
0-14 años de edad	55.4	50.9	42.9	39.7	37.3	35.5	34.3	32.5	31.6
65 años y más	8.5	8.9	10	11.1	12.6	14.6	17	21.7	26.3
Asia									
Total	59.6	57.5	51.2	49.3	48.6	48.5	49	52.8	54.6
0-14 años de edad	51.1	48.5	41.4	38.7	36.4	34.6	33	31.9	30.9
65 años y más	8.5	9	9.8	10.6	12.2	13.9	16	20.9	23.7
Europa									
Total	49.5	48.1	47.7	49.6	52.7	56.4	60.5	66.7	71
0-14 años de edad	28.7	26.6	24.7	24.8	25.2	25.5	26.1	27.8	29.3
65 años y más	20.8	21.5	23	24.8	27.5	30.9	34.4	38.9	41.7
Oceanía									
Total	55.2	54	51.9	52.9	54.3	55.9	57.2	59.4	61.2
0-14 años de edad	40.4	39.3	36.5	35.6	35.1	34.6	33.6	31.9	31.6
65 años y más	14.8	14.7	15.4	17.3	19.2	21.3	23.6	27.5	29.6

Fuente: México Social, estadísticas Seleccionadas 1996-1998, Banamex; con datos de naciones Unidas, World Population Prospects 1994, Nueva York, 1995.

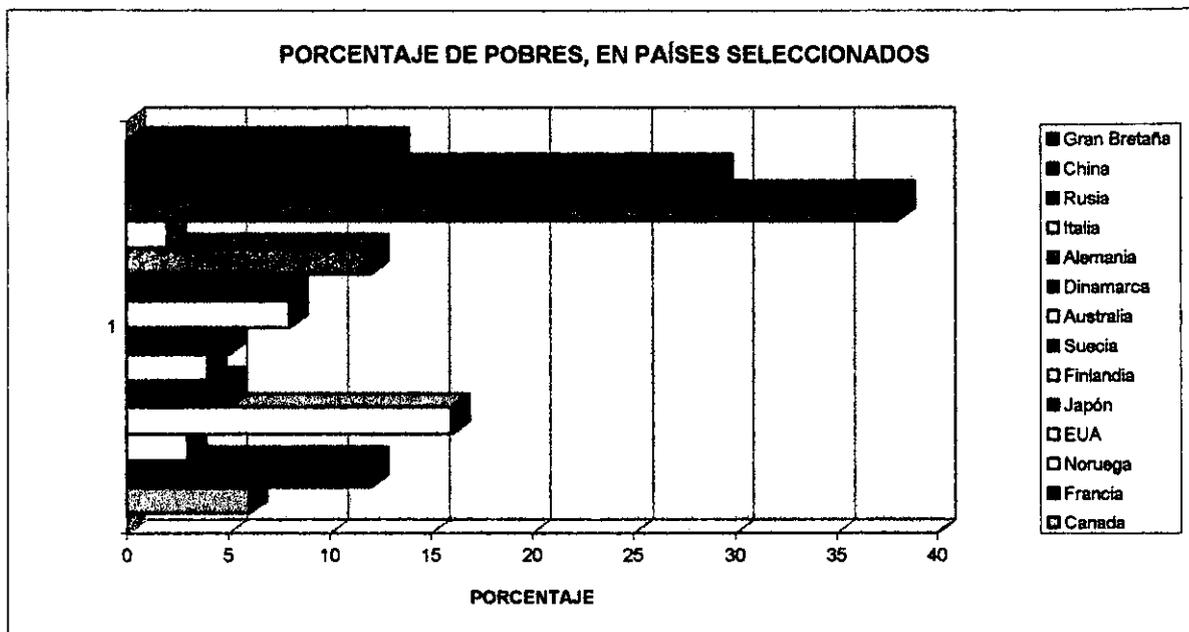
Gráfica 4



Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo Nacional de Población; La situación demográfica de México; CONAPO, México 2000.

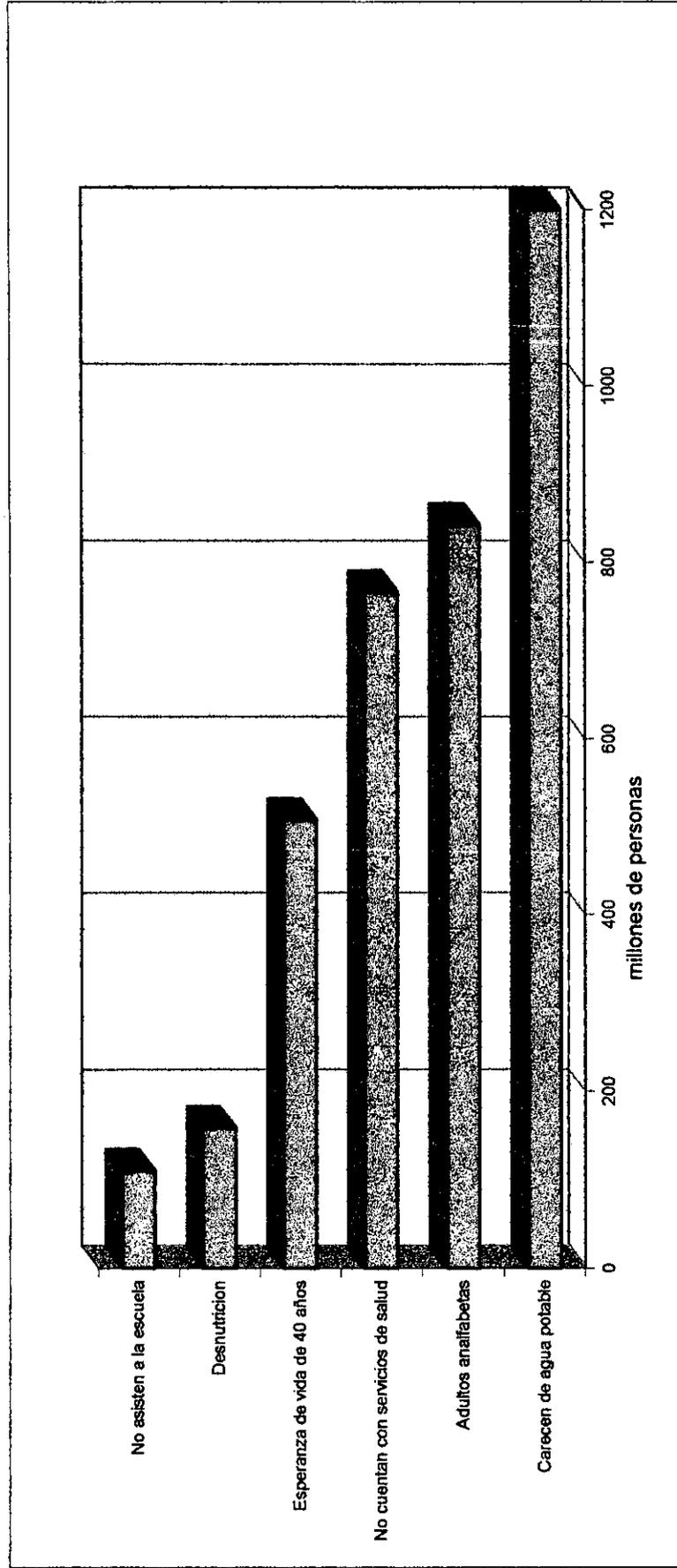


Fuente: ONU, Informe sobre desarrollo humano 1997, Madrid 1997.



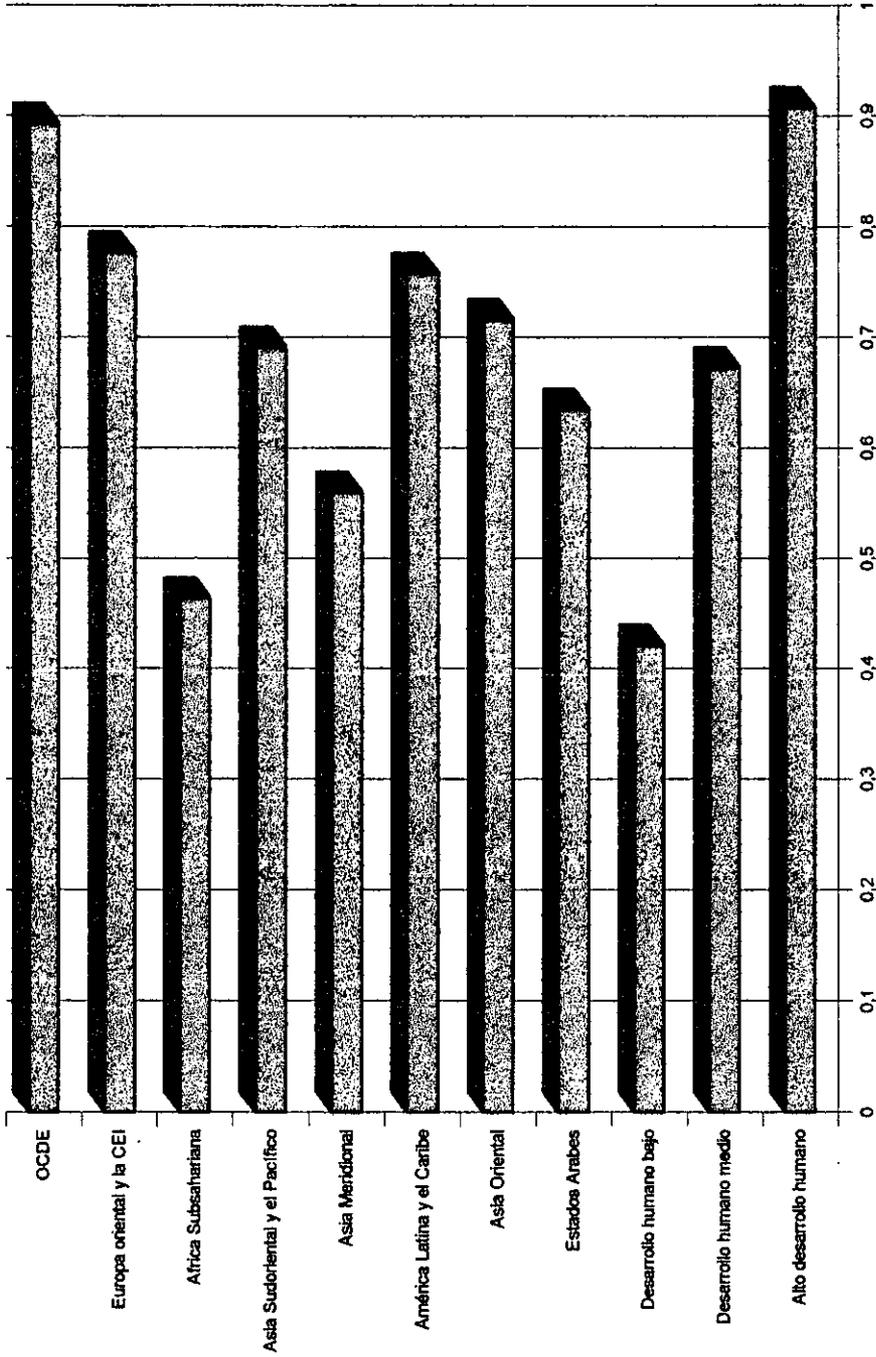
País	Inflación anual promedio	País	Inflación anual promedio
Canada	2,7	Australia	3,3
Francia	2,5	Dinamarca	2,1
Noruega	2,6	Alemania	3,1
EUA	3,6	Italia	15
Japón	1,7	Rusia	460,4
Finlandia	2,8	China	11,4
Suecia	5,3	Gran Bretaña	4,4

Fuente: México Social, Estadísticas Seleccionadas 1996-1998; con datos de : Informe sobre desarrollo humano 1997, Madrid 1997 y FMI, International Statics Yearbook, Washington 1996.



Fuente: Elaboración propia con datos del Informe sobre desarrollo humano 1997.

Índice de Desarrollo Humano, por regiones



Fuente: Elaboración propia con datos del Informe sobre desarrollo humano 2000.

Capítulo 3: Capital humano y pobreza

En el presente capítulo se explica cómo la inversión en capital humano constituye uno de los valores esenciales en el desarrollo, visto éste último, no como una cuestión de cifras macroeconómicas, sino por el nivel de vida que las personas logran tener.

Una sociedad es desarrollada cuando la mayor parte de las personas que la integran son sanas, productivas, informadas, libres, es decir cuando tienen una vida de calidad.

En la visión actual de las políticas de bienestar social la pobreza ha comenzado a entenderse, en términos de Sen, como *la ausencia de capacidades básicas para alcanzar un nivel de vida digno*. Entendiendo que *las capacidades básicas, no son esencialmente bienes ni servicios, no son cantidades primarias, sino cualidades, características específicas que tiene o no el ser humano*⁵⁴.

Las capacidades básicas están conformadas por un conjunto de funciones tales como la nutrición adecuada, salud y educación, que le permitan al ser humano generar incrementos en el producto marginal de su trabajo que deriven en aumentos concretos de su salario monetario; así como la capacidad de participar plena y libremente en el ejercicio de sus derechos.

Bajo este contexto el acceso universal a un paquete mínimo de capital humano, se ha visto como la inversión que le otorgará a los seres humanos la capacidad de poseer una vida de calidad. Ya que existe una correlación positiva entre las capacidades básicas y la disminución de la pobreza.

⁵⁴ Sen, Amartya, *Ibíd.* P. 97

En las reformulaciones en curso del pensamiento económico convencional ha ingresado, como un tema central, el del capital humano.

Esto ha sido así, porque en la teoría económica convencional se suponía que, alcanzando tasas significativas de crecimiento económico, el mismo se derramaría hacia los sectores más desfavorecidos y los sacaría de la pobreza. El crecimiento sería al mismo tiempo desarrollo social. Pero múltiples experiencias, como la nuestra, indican que las relaciones entre desarrollo económico y desarrollo social son de carácter mucho más complejas. No basta el crecimiento para solucionar el problema de la pobreza, aunque es sumamente imprescindible, puede quedar estacionado en ciertos sectores de la sociedad y no llegar a los estratos más desfavorecidos. Puede incluso darse tasas significativas de crecimiento y al mismo tiempo continuar en agudas carencias para amplios sectores de la población.

En los últimos años el crecimiento no ha sido acompañado por un mejor acceso a la protección de salud, educación, servicios públicos y otros factores que contribuyen al bienestar social, se plantea entonces que junto a los esfuerzos que es desde ya necesario realizar por el crecimiento, deben practicarse activas políticas de desarrollo social, y debe mejorarse la equidad.

Entendiendo al capital humano como *el conocimiento, cualificaciones, competencias y otros atributos adquiridos por los individuos que son relevantes a la actividad económica*⁵⁵. El capital humano, *no sólo busca crear bases económicas más fuertes, sino también disminuir las brechas generacionales, las socioeconómicas y brechas entre el medio rural y el urbano, e incrementar la participación de las mujeres en las actividades económicas y sociales, para sentar bases sólidas de cohesión social.*

Mejorar el perfil de la población de un país no es sólo un fin en sí mismo, como señala Sen⁵⁶, sino que al mismo tiempo constituye una vía fundamental para alcanzar productividad, progreso tecnológico y

⁵⁵ OECD, Human Capital Investment, p. 9.

⁵⁶ Sen señala al respecto que "el ser humano no es sólo un medio del desarrollo, sino su fin último". Enfatiza "si en última instancia considerásemos al desarrollo como la ampliación de la capacidad de la población para realizar actividades elegidas libremente y valoradas, sería del todo inapropiado ensalzar a los seres humanos como instrumentos del desarrollo económico. Hay una gran diferencia entre los medios y los fines". Un tema resaltante de la discusión abierta es el énfasis en no confundir los medios con los fines, desvío en el que se sugiere se ha caído con frecuencia. Los objetivos finales del desarrollo tienen que ver con la ampliación de las oportunidades reales de los seres humanos, de desenvolver sus potencialidades. Una sociedad progresa efectivamente cuando los indicadores claves, como años que la gente vive, calidad de su vida y desarrollo de su potencial avanzan. Las metas técnicas son absolutamente respetables y relevantes, pero son medios al servicio de esos objetivos finales. Si se produce un proceso de sustitución de los fines reales por los medios, se puede perder de vista el horizonte hacia el cual se debería avanzar, y equivocarse los métodos para medir este avance. Sen, Amartya; Teoría del desarrollo a principios del Siglo XXI, en Emmerij L. y J. Nuñez del Arco, (Coomp.); El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI, BID.

competitividad en la actividad económica. En ellos el papel del capital humano en la producción es decisivo.

La teoría sobre el capital humano destaca dos elementos fundamentales que deben considerarse:

i) Las diferencias en los logros educativos constituye el factor más determinante de las desigualdades y del acceso al bienestar.

ii) la satisfacción de las necesidades básicas tiene un enorme potencial productivo individual y social, en la medida en que acrecienta las capacidades de las personas para contribuir al crecimiento económico y satisfacer sus propias necesidades.

En estructuras productivas, cada vez más basadas en conocimiento, los niveles de calificación promedio de una sociedad van a ser determinantes en sus posibilidades de generar, absorber y difundir tecnologías avanzadas.

La educación hace una diferencia crucial según las mediciones disponibles tanto para la vida de las personas, el desenvolvimiento de las familias, la productividad de las empresas y los resultados económicos de un país. La nutrición y la salud son a su vez, condiciones de base para el desenvolvimiento del capital humano.

Aumentar la capacidad productiva implica, en primer término mejorar la calificación de los trabajadores, lo que plantea la imperiosa necesidad de ampliar las posibilidades de formación básica y profesional. Por otro lado, mejorar la productividad de los trabajadores pobres requiere generar acceso oportuno y de calidad a las protecciones sociales.

En sociedades de mercado como la nuestra, las posibilidades de la población para acceder a la satisfacción de sus necesidades dependen básicamente de la posibilidad que les brinda la estructura económica para tener un buen empleo o ingresos por actividades económicas por cuenta propia, así el empleo y el ingreso siguen siendo los factores fundamentales en el mejoramiento de las condiciones de vida.

El empleo y sus condiciones definen en gran medida los vínculos económicos y sociales de las personas. De ahí que la primera y privilegiada área de intervención sea la inversión pública destinada a mejorar la inserción productiva de los pobres, mediante el mejoramiento de su capacidad productiva (capital humano) y sus condiciones de vida (necesidades básicas y protección social).

Estableciendo una clara conexión entre la política social y la economía de mercado, ha comenzado a enfatizarse que el capital humano refuerza la relación positiva entre educación, salud, nutrición por un lado y el crecimiento económico y la productividad por otro.

3.1 Educación.

La educación representa una de las inversiones fundamentales para cualquier ser humano, otorga no sólo libertad de elegir, de creer y de ser, sino que la amplitud de visión que su propia educación le induce le hace capaz de participar en las discusiones y procesos sociales, políticos y culturales de su entorno.

Además, le otorga los elementos necesarios para generar ingresos que le permitan a la vez que educarse más, enfrentar la amenaza de la pobreza, a la cual, los seres humanos analfabetas, sin instrucción y nula educación son más vulnerables.

La educación es un factor esencial para romper la transmisión intergeneracional de la pobreza. Mediante ésta se alcanzan mayores niveles de capacitación, lo que incrementa la productividad de las personas, posibilita el acceso a mercados de trabajo mejor remunerados y permite una vida social y cultural más plena.

Son cinco causas por las cuales la educación constituye un elemento fundamental en la formulación de capital humano:

i) El efecto que tiene sobre la salud de la población; entre mayores sean los niveles educativos, los habitantes tendrán un mejor conocimiento sobre las medidas de carácter preventivo en términos de salud e higiene.

Esto, incrementa el bienestar de la población. Además existe un efecto retroalimentador sobre la educación, ya que seres humanos sanos gozan de una mayor capacidad para acumular y ejercer sus habilidades y conocimientos que por lo mismo se reflejan en una mayor productividad presente y futura en el mercado laboral y por supuesto en un mayor ingreso.

ii)) Su impacto sobre las tasas de fecundidad, natalidad, mortalidad y en conjunto, sobre la tasa de crecimiento de la población. Cuando los habitantes de un país, principalmente las mujeres incrementan su educación y por lo mismo el valor de sus conocimientos y habilidades en el mercado, el

costo de oportunidad del tiempo se aumenta, lo que lleva al descenso de la fecundidad y natalidad.

Combinado con mejores estándares de salud implica menores tasas de crecimiento poblacional. Y entre menor sea el número de miembros en la familia, para cada nivel de ingreso, la calidad de vida promedio tenderá a ser mayor y los lazos familiares tienden, también a ser más sólidos. Ya que a los padres de familia les alcanza tanto el ingreso como el tiempo para fortalecer estos vínculos.

iii) El nivel de educación que tengan los habitantes de un país será en el mediano y largo plazo el principal determinante de la distribución personal del ingreso. Además mayores niveles de educación tienden a reflejarse en una mayor igualdad de oportunidades en el mercado laboral, lo cual lleva a una distribución personal del ingreso más equitativa.

iv) Una mayor educación permite una mayor movilidad sociocupacional.

v) Por último, la educación es la principal herramienta para superar la pobreza y las causas estructurales que la reproducen. A mayor nivel educativo, menor es la probabilidad de ser pobre o caer en la pobreza.

La persistente desigualdad en el acceso a la educación, asociada al estrato social de origen indica que en gran medida las oportunidades quedan determinadas por el patrón de desigualdades prevalecientes en la generación anterior.

Las personas que provienen de hogares con escasos recursos suelen cursar 8 o menos años de estudios y en general, no superan la condición de obrero u operario, percibiendo un ingreso mensual promedio cercano a 2.5 líneas de pobreza, lo que es insuficiente para asegurar el bienestar familiar, y quienes crecen en hogares con más recursos por lo general cursan 12 años o más de estudios, lo que les permite desempeñarse como profesionales técnicos o en cargos directivos, obteniendo un ingreso promedio mensual superior a 4 líneas de pobreza.

3.2 Alimentación

La insuficiencia alimentaria o desnutrición, está relacionada con la muerte y la discapacidad de niños en gran escala y con la frecuente mortalidad materna. De una inadecuada satisfacción alimenticia se redonda

en discapacidades irreversibles en el ser humano; a una mayor propensión a concentrar enfermedades a lo largo de su vida o bien afecta al sano desarrollo de su potencial intelectual.

*Por que un niño desnutrido, será un adulto con serios impedimentos para desarrollar adecuadamente las múltiples facultades que le brinda su condición humana, con bajo rendimiento laboral y alta probabilidad de enfermedad y muerte precoz.*⁵⁷

Además de que deteriora la condición de cualquier ser humano por el sufrimiento y daño que ocasiona, contribuye a perpetuar el círculo vicioso de la pobreza, la imposibilidad económica de adquirir bienes alimentarios de calidad y la ignorancia sobre las cualidades de los alimentos, produce enfermedades que favorecen infecciones frecuentes y traduce fallas o defectos de la energía vital. Lo cual lleva a un bajo rendimiento laboral y conduce a la pobreza, lo cual evita el buen aprovechamiento de las oportunidades educativas y limita la movilidad social, y con ello vemos, que la desnutrición conduce a reproducir un estado de pobreza económica,⁵⁸ cuyas repercusiones a menudo, frena con la calidad de vida de muchos seres humanos.

3.3 Salud

El acceso a los servicios de salud influye en la distribución del ingreso y eleva el nivel de vida de los pobres a costos inferiores que los que suponen otras inversiones (por ejemplo la vivienda) y en un plazo más breve que la educación

Además la mayor equidad en materia de salud es percibida claramente por los beneficiarios como un acceso más justo a mejores condiciones de vida.

La prevención de enfermedades y el fomento de la salud influye positivamente en la productividad laboral y total de los factores, ya que permite disminuir los días perdidos de trabajo y lograr un mejor desempeño.

También contribuye al desarrollo integral y aprovechamiento de los recursos humanos, dado que la reducción de la morbilidad y la desnutrición infantiles redundan en un notorio incremento del rendimiento escolar y evita deficiencias permanentes que atentan contra el aprovechamiento de la educación y la capacidad futura de trabajo.

⁵⁷ Coplamar, Alimentación, necesidades esenciales en México. Situación actual y perspectivas al año 2000, Siglo Veintiuno Editores, 4ª edición, 1989, p. 27

⁵⁸ Coplamar, *Ibíd.* P. 30

Capítulo 4: Capital Humano en los Programas de Combate a la Pobreza en México.

En México, las políticas de bienestar, muestran rasgos completamente distintos a la experiencia europea, la cual se considera pionera en la materia⁵⁹; las características de nuestra política social, son propias del subdesarrollo en el que ha estado inmerso el país a lo largo de su historia.

Podemos resumir en seis, las características de la política social mexicana:

1.- En México, la política social, surge hasta el Siglo XX, y se remonta a los contenidos sociales de la Constitución Política de 1917, fundamentalmente en los artículos 3º y 4º, constitucionales que establecen el derecho a la educación básica; el reconocimiento de la composición pluricultural de la nación mexicana, sustentado en sus pueblos indígenas; el derecho a la salud, y a la vivienda digna; el artículo 27 que propició el reparto agrario y definió el derecho de propiedad; así como el artículo 123 que establece el derecho a un empleo socialmente útil.

Antes de la Revolución de 1910, las acciones sociales y la atención de los pobres se atendió bajo un esquema asistencialista, compartida por la caridad de la iglesia católica, por la beneficencia privada y muy marginalmente por la intervención del Estado⁶⁰. Es ya con los gobiernos posrevolucionarios cuando la política social comienza a formar parte de la agenda gubernamental, aunque bajo modalidades diferentes⁶¹.

⁵⁹Europa es considerada pionera, por la experiencia de Gran Bretaña, Alemania y los Países Escandinavos, los cuales han desarrollado las primeras escuelas de pensamiento que han influido en la teoría y las acciones gubernamentales; han estado a la vanguardia en el establecimiento de los sistemas de protección social con un alto grado de integración y una cobertura prácticamente universal; han elaborado normas y sistemas de financiamiento que les ha permitido afianzar sus sistemas totalizadoras de bienestar social; así como, han contribuido con sus enfoques y estudios sociales a sentar las bases que estructuraron los estados de bienestar en el mundo.

⁶⁰ Para un estudio más profundo, véase a De Gortari Hira y Alicia Ziccardi, "Instituciones y clientelas de la política social: Un esbozo histórico, 1867-1994" en Varios Autores, Las políticas sociales de México en los años noventa; pp. 201-234.

⁶¹ Véase, Cordera, Rolando, "Política social, la agenda deseable" en Voz y voto; pp. 4-5.

2.- La política social ha respondido a la estrategia económica que se ha adoptado, subordinándose a la misma.

La política social en nuestro país, hasta finales de los años ochenta, venía implícita en las políticas de crecimiento, partiendo de la tesis de que el modelo de crecimiento adoptado crearía las bases del bienestar social.

Como bien menciona Rolando Cordera, en las dos primeras etapas de la política social mexicana⁶², ésta se sustentó sobre el proceso de industrialización y crecimiento económico que si bien crearon las condiciones que permitieron en general elevar los niveles de vida de la mayoría de la población, este esquema de crecimiento fue desigual en la distribución del ingreso, pero no fue empobrecedor en la medida en que se conjugó la expansión económica y el gasto social que creció más rápido que la población.

Durante estas décadas el planteamiento gubernamental consideró que se podía crecer económicamente y simultáneamente mejorar la distribución del ingreso. El crecimiento era considerado el medio para satisfacer las grandes necesidades del desarrollo nacional, lo cual no supuso necesariamente un gran esfuerzo de política social como tal (aunque si hubo creación de programas sociales, sobre todo porque se crearon y se expandieron las instituciones públicas dedicadas al servicio social), más bien se crearon empresas, regulaciones, entre otras cosas que buscaban aumentar el empleo; así el crecimiento mismo del empleo se consideró una forma de hacer política social. A través del trabajo asalariado, los trabajadores y sus familias accedían a esquemas de protección social, ante los riesgos de enfermedad, vejez, vivienda, prestaciones, etc.

3.- Las relaciones sociopolíticas marcadamente corporativas que caracterizó durante décadas a la política social mexicana, provocó que el mapa geográfico de la pobreza y el de las instituciones sociales no coincidan.

Las instituciones sociales se crearon bajo esquemas de relaciones entre Estado y organizaciones sociales, estructuradas sectorialmente (obreros, campesinos, empresarios, comerciantes y organizaciones populares) muchos de los cuales fueron ubicándose en las grandes ciudades, y la pobreza y sobre todo la pobreza extrema, se ha concentrado, fundamentalmente en los estados del sur, en la zona de montaña, donde han predominado las actividades agropecuarias, y que generalmente son de baja productividad; y es ahí, donde se ubica una mayor proporción de la población indígena, como son los estados de Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Puebla, Hidalgo y parte del estado de Veracruz, los cuales conforman la principal zona de marginación y pobreza del país.

⁶² La primera se inicia con los gobiernos posrevolucionarios y termina en los años cuarenta, se caracteriza por los beneficios sociales que se otorgaron a través de las movilizaciones sociales, los problemas sociales se atendían dependiendo de la capacidad de movilización y de lucha de los grupos organizados de la sociedad. En la segunda etapa que comienza en la década de los cuarenta y termina con la crisis de los años ochenta, la manera de hacer política social se da bajo un esquema de institucionalización corporativa.

4.- La población objetivo de la política social en el país, ha respondido a tres necesidades que ha generado el desarrollo económico:

i) En el periodo de movilización, después del movimiento revolucionario la población objetivo de la política social, fue la población campesina que protagonizó muchas de las batallas revolucionarias.

ii) Al modificarse el modelo de desarrollo en la postguerra y hasta finales de los años setenta, la población privilegiada con acciones de política social fue la asalariada industrial y la de los sectores de servicios formales.

iii) A finales de los años ochenta y hasta la actualidad, en medio de ajustes y reformas estructurales, y de una miseria masiva, la población objetivo de la política social, ha sido la que se ha encontrado en pobreza y pobreza extrema.

5.- Si bien, el gobierno mexicano, ya había registrado esfuerzos dirigidos a la atención a los sectores de la población de escasos recursos de las áreas rurales, a través de diversos programas como el Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER), La Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), no se puede decir que formaban parte de una estrategia de política social. Más bien, fueron programas aislados.

La política social, como política pública; y el concepto de ésta, aparece en el vocabulario de la agenda gubernamental hasta finales de los años ochenta, por dos cuestiones:

i) Cuando la pauperización alcanza niveles verdaderamente alarmantes.

ii) Esta preocupación gubernamental también responde a la tercera generación de reformas en las que se han embarcado varios de los países subdesarrollados con los organismos internacionales.

Nuestro caso, no ha sido la excepción; el cambio de modelo, hacia el neoliberalismo, suponía un paquete de medidas acordadas con el Fondo Monetario Internacional; que consistía en primer lugar, aplicar una reforma económica, a través de políticas deflacionarias para estabilizar el nivel inflacionario y los desequilibrios de la balanza comercial que agobiaba a nuestra economía a finales de los años setenta y principios de los ochenta; una vez estabilizada la economía, se aplicó una segunda generación de reformas, conocida como la reforma del Estado, cuyo objetivo central era la liberalización de la economía y la apertura comercial; posteriormente y como consecuencia de las dos primeras generaciones de reformas, el mismo Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, han propuesto una reforma social, para subsanar los costos sociales y los efectos negativos en la calidad de vida de la población, que han dejado los ajustes y la reforma estructural.

6.- La prioridad del gobierno mexicano en los últimos años, y en particular el objetivo central de la política social, ha sido el combate a la pobreza. Así, la guerra contra la pobreza en México, nace en 1989⁶³. Con el Programa Nacional de Solidaridad y posteriormente, en el sexenio siguiente, continúa esta tendencia con el Programa Educación, Salud y Alimentación.

Estos han sido programas focalizados y con subprogramas diferenciados, orientados al abatimiento de la pobreza extrema. De esta manera, la característica de la política social contemporánea, es una política social que tiende a la focalización. Aunque es importante señalar que esta tendencia se ha dado marginalmente, ya que la mayor proporción del gasto social se ha destinado a los sectores tradicionales de la política social: educación y salud.

Ambos programas y sobre todo PRONASOL, nacen en la época de los lineamientos de ajuste y cambio estructural, propios del neoliberalismo. Esto da lugar a una discusión intelectual y política de la política social que se centra prácticamente en: i) la crítica a los programas focalizados; ii) en los riesgos políticos; iii) y los intereses de grupo que genera.

La focalización, adquirió un significado especial en el marco de la política de saneamiento de las finanzas estatales llevadas a cabo como componente principal de los programas de ajuste estructural. Dicha política requería de los gobiernos la racionalización y la reducción del gasto estatal.

A través de la focalización se ofrecía la posibilidad de utilizar recursos escasos de manera selectiva a favor de grupos meta predeterminados y según criterios de costo-eficiencia.

De tal manera con la focalización se ponía el acento no sólo en la forma de utilización del gasto social, sino también en los destinatarios de dicho gasto.

Con la revalorización de las estrategias focalizadoras del combate a la pobreza como tarea fundamental de las políticas de desarrollo, comenzó a observarse un desplazamiento de los principales grupos meta-destinatarios de la acción social, desde los trabajadores organizados a la población pobre.

En un contexto de redefinición de objetivos y estrategias también se modificaron las visiones acerca de los roles asignados al Estado y al mercado en el ámbito social. Los argumentos que atribuían al Estado el rol de actor principal de la política social y garante del principio de justicia social redistributiva, igualitaria y universal resultaron fuertemente cuestionados.

⁶³ A diferencia de EUA, donde la guerra contra la pobreza nace en 1964, cuando el Presidente Johnson estableció el Medicaid, programa de asistencia médica para los pobres y la Oficina de Oportunidades Económicas OEO, cuyos programas estaban orientados a atacar las causas de la pobreza, en vez de aliviar sus síntomas. En Europa, como ya se ha visto en el capítulo 1, la guerra contra la pobreza nace en el Siglo XVII, Europa lleva de experiencia tres siglos en la materia.

En el nuevo discurso social y político comenzó a atribuirse crecientemente al mercado el rol de mecanismo de asignación de servicios y beneficios sociales con el argumento de una mayor eficiencia y equidad, que en última instancia, llevarían a una mayor igualación de oportunidades. Así el discurso comenzó a abandonar el término tradicionalmente asociado a la política social de justicia social por el políticamente neutro de equidad social.

El discurso de la nueva política social puso énfasis en la necesidad de perseguir una mayor conformidad de la política social con las reglas de la política económica. Respetando, ante todo los equilibrios macroeconómicos, lo que se convertiría así en principio regulador de las decisiones sobre el gasto social estatal. A esto, también se añadía, la idea de que los gastos sociales del Estado, deberían ser entendidos como una inversión eficiente y redituable destinado a la formación de capital humano. Estableciendo una clara conexión entre la nueva política social y la economía de mercado, comenzó a enfatizarse que el capital humano debería reforzar la relación positiva entre educación, salud, nutrición por un lado y el crecimiento económico y la productividad por otro.

En México, las políticas de desarrollo de capital humano se han focalizado y conforman la parte medular de los programas de combate a la pobreza extrema.

El combate a la pobreza extrema, se despliega en tres vertientes: el desarrollo del capital humano, la de oportunidades de ingreso y la de desarrollo del capital físico.

En este trabajo, se analizará, solamente los programas de desarrollo de capital humano, por la importancia que representa en el concepto de las capacidades básicas. Específicamente se analizará el Programa Nacional de Solidaridad y el Programa de Educación, Salud y Alimentación. Con el fin de evaluar, en qué medida, la inversión realizada en capital humano, realmente se ha traducido en capacidades básicas que permita al mexicano pobre generar un ingreso permanente que le permita alcanzar un nivel de vida digno.

4.1 Evaluación de la Inversión en capital humano, en el Programa Nacional de Solidaridad

El Programa Nacional de Solidaridad surgió en un contexto de crisis y ajuste, es decir en un contexto que se caracterizó por el saneamiento de las finanzas públicas, la estabilización macroeconómica, transformaciones estructurales de la economía y una demanda social creciente que rebasaba la capacidad de respuesta de las instituciones.

El Programa Nacional de Solidaridad ha sido un instrumento innovador de combate a la pobreza, si bien surge en el marco de la llamada reforma del Estado bajo el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, se trató de un programa, que por un lado coincidió con un manejo ortodoxo de las finanzas públicas y que por otro, rompió con el esquema tradicional entre la política social y el gasto público⁶⁴.

Los objetivos del programa fueron: mejorar las condiciones de vida de los grupos campesinos, indígenas, y colonos populares; promover el desarrollo regional equilibrado y crear las condiciones para el mejoramiento productivo de los niveles de vida de la población; promover y fortalecer la participación y la gestión de las organizaciones sociales y de las autoridades locales.

Partía de la premisa de que el Estado debía ser promotor del desarrollo y al mismo tiempo alentar la iniciativa corresponsable de las comunidades, propiciando la participación activa de la gente en la definición, ejecución y vigilancia de los proyectos y obras.

Uno de los principales rasgos fue la creación de un método de trabajo, que recuperaba la tradición de trabajo comunitario desarrollada en México por los sectores populares, lo cual fue el componente central de los denominados "comités de solidaridad".

Estos comités que en 1994, según datos oficiales eran 250,000 dieron origen a un nuevo tipo de organización social institucionalizada, requisito exigido por el programa para canalizar las demandas y otorgar los fondos. Con ello se pretendía eliminar el burocratismo y el intermediarismo que había caracterizado a la política social del estado corporativo.

⁶⁴ En México el combate a la pobreza se ha dado en un contexto de incremento del gasto público social en términos reales y como proporción del PIB, sin embargo éste ha resultado insuficiente a la magnitud y la intensidad del problema, ya que la mayor proporción del gasto social en términos reales y como proporción del PIB se ha canalizado hacia la educación y la salud.

Pronasol, intentó romper con la verticalidad tradicional de las políticas públicas, así como de los esquemas clientelares tradicionales, lo cual dio lugar a la creación de instancias de concertación y coordinación de las diferentes instancias que se encontraban involucradas en esta nueva política pública.

Se ubican las siguientes instancias de decisiones en el programa:

a) Comités de Solidaridad. Este ámbito fue construido con la intención de organizar al conjunto de potenciales beneficiarios del programa, es decir los pobres, a efecto de promover su participación que coadyuvara en: la formulación e identificación de las demandas sociales; jerarquización de las peticiones que a la larga permitieran la eficientización de los recursos canalizados a través del programa; establecimiento de compromisos y coordinación con las instancias correspondientes para la realización de las obras, ya fuera en especie o en la búsqueda de fondos complementarios aportados por las propias comunidades; monitoreo en el cumplimiento de las obras y su correspondiente evaluación.

b) Delegaciones estatales de SEDESOL, por medio de estas delegaciones se brindaba el apoyo necesario para promover la participación social, así como de la coordinación con los diferentes ámbitos de gobierno participantes.

c) La Coordinación general del programa. Mediante esta coordinación, se promovía la firma de los acuerdos y compromisos para la asignación de recursos, así como la aprobación definitiva de las acciones.

d) La Comisión Nacional, durante algún tiempo fue la instancia encargada de establecer los diferentes mecanismos de coordinación entre las dependencias federales de la administración pública para aprobar definitivamente la ejecución de las obras.

Mediante la fórmula de trabajo de Pronasol, se pretendió consolidar un instrumento de política que permitiera modificar el ejercicio del gasto público para transformarlo en lo operativo y en lo técnico. Dicho cambio pretendía entonces modificar una premisa del desarrollo social⁶⁵, de esta manera la idea básica que prevaleció fue la de lograr que la gestión de los recursos asignados por el programa no se quedara en un plano asistencial, ni tampoco que generara una relación de dependencia de los grupos sociales en situación de pobreza, sino que el fin último del programa consistía en promover gente mejor capacitada, mejor organizada y con recursos para enfrentar sus problemas.

El financiamiento del programa provenía de tres fuentes: de los recursos federales, de los recursos de los gobiernos estatales y municipales, y de las aportaciones de los beneficiarios (generalmente mano y materiales).

A partir de 1989 el ramo XXVI se constituyó como la principal vía de financiamiento del gasto público para el desarrollo social, el cual primero, fue

⁶⁵ González Tiburcio, Enrique; Seis tesis sobre el Programa Nacional de Solidaridad; p. 25.

denominado Solidaridad y Desarrollo Social y posteriormente se le cambió a Superación de la pobreza.

El Programa Nacional de Solidaridad⁶⁶, se diseñó como una respuesta a las demandas de los grupos cuyas condiciones de vida no podían esperar hasta la completa recuperación económica del país, ni a que surgieran los proyectos productivos que traería consigo la reactivación económica para incorporarse a ellos y así mejorar sus ingresos y niveles de vida.

Los principios básicos del Programa fueron⁶⁷:

- respeto a la voluntad, a las iniciativas y a las formas de organización de los individuos y de las comunidades;
- promover la participación plena, efectiva y organizada de las comunidades en todas las acciones del programa;
- fomentar la corresponsabilidad entre la sociedad organizada y en movimiento con el Estado para afrontar las tareas de la política social;
- honestidad y transparencia en el manejo de los recursos.

El 6 de diciembre de 1988 se expidió el decreto que sustentaba la creación de la Comisión del Pronasol; el 24 de enero de 1989 se conformó la unidad responsable del programa, la cual se adscribió inicialmente a la Subsecretaría de Desarrollo Regional de la desaparecida Secretaría de Programación y Presupuesto; el 25 de mayo de 1992 se crea la Secretaría de Desarrollo Social, organismo al que le asignan definitivamente las funciones de implementación de las políticas sociales, y por consiguiente, las de combate a la pobreza.

Desde la perspectiva del programa, se pretendía combatir a la pobreza desde sus causas estructurales que la generan mediante sus tres vertientes. Y pretendía ser una política redistributiva que enfrentaría los rezagos sociales, liberar (fomentar el desarrollo) de capacidades en el ámbito de la organización y participación social; así como para sentar las bases para la recuperación de los niveles de vida de la población con mayores carencias, sobre bases productivas.

Las transferencias que realizó el programa hacia los más pobres, se llevaron a través de cuatro mecanismos⁶⁸:

- Transferencias de ingresos corrientes y subsidios: programas de becas, servicio social, y las tiendas Conasupo, lecherías y el subsidio a las tortillas. Con el fin de beneficiar, sobre todo, a los grupos en situación de pobreza extrema.

- La inversión en obras que incrementan la productividad de los activos de los grupos más necesitados, como ocurre con los convenios que ha establecido

⁶⁶ SEDESOL-SOLIDARIDAD; Seis Años de Trabajo; 1994.

⁶⁷ Solidaridad, seis años de trabajo; *Ibid.*, p. 18.

⁶⁸ Rojas, Carlos; "Solidaridad en Warman Arturo, La política social en México, 1989-1994, p. 407-408.

el programa con distintas dependencias públicas como la Comisión Nacional del Agua o la Comisión Federal de Electricidad para la construcción de obras de irrigación, electrificación, u otras como los mecanismos rurales de mano de obra.

- La inversión que incide en la generación de proyectos productivos en las comunidades, como ocurre en el caso de los Programas de Fondos para la Producción, Empresas en Solidaridad y en algunos de los rubros de los Fondos Regionales o los programas de desarrollo regional.

- Con una política que permita la acumulación de activos "no enajenables" tales como la salud, la educación y el conocimiento técnico que los pobres poseen, como los programas de desarrollo urbano, incluyendo los rubros de agua potable, drenaje y alcantarillado y pavimentación.

Así, se orientó a la atención de las mujeres, los niños, los jornaleros agrícolas y los pueblos indígenas, cuya situación ha sido la de mayor vulnerabilidad ante la extrema pobreza y en los cuales se manifiesta con mayor crudeza la inequidad y la injusticia social.

Sobre esta base el Programa Nacional de Solidaridad se estructuró en tres líneas de acción, a través de las cuales aseguraría la consecución integral de sus metas

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

Solidaridad para la producción: Con la cual se proponía promover el desarrollo de las capacidades productivas y competitivas de las comunidades, con apoyo financiero, técnico y tecnológico en actividades agropecuarias, agroindustriales, piscícolas, forestales, extractivas y de transformación, pero con pleno respeto al medio ambiente.

Solidaridad para el desarrollo regional: su objetivo consistía en integrar a las comunidades dispersas a la dinámica de crecimiento de las regiones. Se impulsaron actividades productivas y comerciales, y se mejoran las vías de comunicación. Sus acciones se orientaron a promover la urbanización y crecimiento ordenado de las ciudades medias, así como al fortalecimiento de la gestión municipal.

De la descripción de los programas, de la jerarquización y de la asignación de los recursos se desprende la evaluación de la inversión en capital humano en este programa.

4.1. 1 Capital Humano invertido en Pronasol , según sus principales programas.

Si bien el objetivo prioritario de Pronasol consistía en erradicar la pobreza, entonces la solución al problema estructural de la misma debió haber empezado por la provisión de capital humano que al complementarse con otros tipos de programas se convierten en capacidades básicas, mecanismo más eficiente para romper con el círculo vicioso de la pobreza, sin embargo una de las características principales de Pronasol es que fue un programa que favoreció la construcción de infraestructura física y el fortalecimiento de los programas productivos, pero no la de inversión en capital humano.

La inversión prioritaria de Pronasol en la inversión física fue abrumadora. La mayor parte de la inversión se canalizó a esta área. De acuerdo al cuadro 4, los principales programas de Pronasol de acuerdo al monto ejercido del gasto total fueron:

i) Carreteras y Caminos Rurales y los Fondos Municipales de Solidaridad, de la vertiente Desarrollo Regional, los cuales ocuparon el primer y tercer lugar, en importancia dentro del programa.

ii) Servicios de desarrollo urbano, agua potable, alcantarillado y electrificación, ocuparon el segundo, cuarto, sexto y octavo lugar respectivamente, dentro del programa.

iii) Acciones educativas y de salud, según su monto invertido, ocuparon el séptimo, noveno y décimo lugar respectivamente.

I.- Carreteras y Caminos Rurales y los Fondos Municipales de Solidaridad.

La función de Solidaridad en el Desarrollo Regional, fue desde el principio tratar de reducir los desequilibrios regionales, para lo cual asumió como objetivo prioritario incorporar a las poblaciones más apartadas y dispersas a los beneficios de una comunicación más fluida con el resto del país, tanto para el acceso a los servicios como para hacer atractiva la inversión a esas regiones que presentan grandes rezagos sociales y productivos.

El programa para crear una infraestructura carretera fue el que recibió la mayor inversión de Pronasol, la construcción y rehabilitación de puentes peatonales y vehículos tanto de carreteras como caminos rurales, significó para Pronasol el 11.3% del total de su inversión. (Ver cuadro 4).

Entre la infraestructura de caminos rurales, se puede citar los de Santos Reyes-Pápalo-Cuicatlán en Oaxaca; Rinconada-Payacán Viejo en Chiapas; Las Cuevitas-El Balcón en Guerrero; Texcapa-Cuatotol en Hidalgo. Y entre las carreteras alimentadoras, Francisco I. Madero-Salto de Agua en Chiapas; Peribán-Buenavista en Michoacán; Tuxpan-Tamiahua- Tantoyuca-Platón Sánchez en Veracruz y Huajuapán-Mariscal en Oaxaca.

Los Fondos Municipales, sirvieron para financiar: la rehabilitación y equipamiento de aulas, anexos y laboratorios de planteles de educación básica; construcción, ampliación y rehabilitación de redes de agua potable y alcantarillado, pavimentación de calles; electrificación de viviendas; ampliación de alumbrado público; apoyo a productores del sector agropecuario; y construcción de caminos rurales; estos fondos manejaron el 8.8% del total de recursos de que dispuso Pronasol, ocupando el 3º lugar por recursos destinados. Estos fondos se orientaron a los estados de Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Hidalgo, Veracruz y Puebla. (Ver cuadro 5).

II.- Servicios de desarrollo urbano,

Le siguieron en importancia los Servicios de desarrollo urbano, tales como, programas orientados a la urbanización, la dotación de agua potable, alcantarillado y electrificación. El programa de agua potable por su monto de inversión fue el que ocupó el 4º lugar dentro de Pronasol. Debido al costo de introducir el servicio, el cual fue muy alto en aquellos asentamientos urbanos irregulares que no habían sido urbanizados antes de su ocupación, pero sobre todo en las comunidades más apartadas que por lo mismo tenían graves problemas de comunicación y de transporte. Así mismo, las acciones de drenaje y alcantarillado absorbieron el 5.8% de la inversión en el periodo, lo cual se fundamenta en lo indispensable que resulta para mejorar las condiciones de vida sanitarias de las comunidades.

La dispersión de la población fue un gran obstáculo para dotar de agua potable e introducir servicios de drenaje a comunidades pequeñas y muy distantes entre sí, en aquellos estados del país cuya geografía ha sido determinante en la marginación de regiones selváticas como Chiapas, o montañosa como Oaxaca, Chiapas, San Luis Potosí o Puebla; o desérticas como San Luis Potosí o Zacatecas.

La electrificación, contó también con una aportación importante, debido al objetivo de su cobertura, en estos casos, las tareas también se complicaron enormemente por la dispersión de las localidades y las condiciones del terreno, pese a lo cual se logró la electrificación de miles de colonias populares y comunidades rurales.

Se realizaron obras dirigidas a la construcción de banquetas, de calles, instalación de luminarias, plazas y jardines, y obras de vialidad para la seguridad

del peatón y del conductor de vehículos. Los estados que pavimentaron el mayor número de colonias fueron Morelos, Nuevo León, Hidalgo y Sonora.

Las entidades donde se construyeron, ampliaron y rehabilitaron la mayor cantidad de sistemas de agua potable fueron Oaxaca, Michoacán, Chiapas, Tlaxcala, Yucatán y Campeche. Respecto a la dotación de alcantarillado, Coahuila, Baja California, Morelos, Colima, Guanajuato y Durango.

Este programa registró mayor actividad en el ámbito rural, donde se efectuó 72.8% de obras, en tanto que 27.2% fueron ejecutados en el medio urbano. Las entidades que electrificaron el mayor número de colonias fueron México, Jalisco y Guanajuato; y las que atendieron el mayor número de poblados fueron Chiapas, Michoacán y Oaxaca.

Si bien el hecho de construcción de banquetas y la instalación de luminarias aumenta las medidas de seguridad de los habitantes; la pavimentación de calles contribuye a terminar con los encharcamientos de agua, y con la proliferación de moscos y lodazales; y a través de un mayor grado de urbanización se establecen rutas de transporte y se mejora la vialidad. Así, como la dotación de agua potable mediante un sistema formal garantiza a la población el abastecimiento regular del vital líquido, evita el acarreo, la explotación indebida de pozos y la adquisición a altos precios, y permite un mejor cuidado de la salud. A través de la provisión de los servicios de alcantarillado, se pueden manejar adecuadamente los residuos de agua utilizada cotidianamente, evitando los estancamientos y putrefacción al aire libre, previniendo graves focos de infección. Y mediante la electrificación de las colonias y los poblados además de facilitar la vida cotidiana de sus habitantes, permite el acercamiento entre poblaciones distintas, a través de la introducción o mejora de los medios de comunicación, el uso de motores eléctricos para el bombeo de agua potable, y el riego agrícola para la industria. Se tratan de bienes públicos que resultan cercanos a la provisión de las capacidades básicas, pero no generan la base social (educación, salud, y alimentación) que permite a cualquier individuo insertarse en la sociedad a través del ejercicio de su voluntad y de su capacidad para generar ingreso.

III.- Acciones educativas, salud, y alimentarias.

En las acciones educativas, de salud, y alimentarias, que muestran una relación directa con la formación de capital humano, y generan capacidades básicas, destacan solamente cuatro.

a) Niños de Solidaridad, se puso en marcha con el propósito de contribuir al abatimiento de la deserción escolar en educación primaria, al apoyar a las familias de escasos recursos para alentar la permanencia de los infantes en la escuela.

Los beneficiarios fueron niños matriculados que asistían regularmente a clases, los cuales eran seleccionados en forma democrática y por consenso por

sus propios compañeros. Para llevar a cabo este programa, se estableció una coordinación entre el sector salud, Distribuidora Conasupo (Diconsa), la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Desarrollo Social, gobiernos estatales a través del Coplade, gobiernos municipales y la comunidad escolar.

El monto ejercido para este programa representó el 5.3% del total de Pronasol. Los estados que mayor gasto total ejercieron en el periodo 1991-1994, destacan: Michoacán con 9.3% del total nacional, Veracruz, 6.3%; Puebla, 5.9%; San Luis Potosí, 5.7%; e Hidalgo, 5.1%. Este programa, alcanzó una cobertura de 2226 municipios, lo que representó 93% del total nacional.

En el periodo 1991-1994, se otorgaron becas a 1 169 932 niños de educación primaria matriculados, en más de 27 mil escuelas públicas, y se asignaron 18.2 millones de despensas y se proporcionaron más de 4.4 millones de consultas médicas.

Los estados en donde el programa atendió al mayor número de niños, fueron: Chiapas con 14.3% del total nacional; Guerrero, 10.4%; Tamaulipas, 8.3%; Michoacán, 5%; San Luis Potosí, 4.6%; México y Zacatecas, 4.3%.

Este programa sustentó su operación en los comités de Solidaridad y en los ayuntamientos. En el periodo 1991-1994, se integraron más de 27 mil comités de Solidaridad, uno por cada escuela atendida. La cobertura del programa cubrió la totalidad de municipios de 25 estados del país, las siete entidades restantes, registraron la siguiente cobertura: Chihuahua alcanzó 98.5% del total de sus municipios; Hidalgo, 97.6%; Oaxaca, 83.5%; Puebla, 86.6%; Tamaulipas, 86%; Veracruz, 73.9%; y el D.F., 62.3% del total de sus delegaciones políticas.

b) IMSS-Solidaridad. Se inició en 1988, con el objetivo de desarrollar la infraestructura de servicios con énfasis en la atención primaria de la salud de los grupos sociales que más lo requerían. La estructura organizativa de IMSS-Solidaridad se apoyó en la organización social y áreas desconcentradas del Instituto Mexicano del Seguro Social.

La población no aportaba cuota alguna en efectivo por los servicios que recibía, su responsabilidad consistió en comprometerse en el autocuidado de su salud y la de su familia y en la participación en actividades de mejoramiento colectivo.

Los servicios de salud del programa se organizaban por regiones y zonas; éstas a su vez estaban conformadas por un conjunto de unidades médicas rurales cuyo número oscilaba según la dispersión geográfica de la población. Cada zona se supervisaba por un equipo multidisciplinario que visitaba las unidades una vez al mes, llevaba a cabo reuniones con el personal para analizar la información relativa a la atención a grupos prioritarios, problemas de salud y administrativos, participación comunitaria, capacitación, coordinación interinstitucional, avances y limitaciones para la toma de decisiones adecuadas ante las diferentes situaciones.

Los equipos zonales recibían asesoría y apoyo administrativo de los equipos multidisciplinarios de la delegación. Cada unidad médica rural registraba información en formatos que se conjuntaban en la zona y luego se verificaban y procesaban, dicha información, incluía las actividades de promotores, sistemas rurales, comités de salud y parteras capacitadas. Las unidades médicas se entrelazaban por un sistema de radiocomunicación que facilitaba la asesoría técnica por parte del equipo zonal o del hospital, la referencia de pacientes y el apoyo administrativo en casos de urgencias.

El programa se financió 100% con recursos de Solidaridad y administrado en forma desconcentrada por el IMSS. El monto total de recursos ejercidos en el periodo 1989-1994, fue de 196.2 millones de pesos, el 100% del gasto se orientó en beneficio de las comunidades rurales.

En el periodo 1989-1994, IMSS-Solidaridad, realizó la construcción, rehabilitación y equipamiento de 1241 unidades médicas rurales en 19 entidades federativas, se amplió la cobertura del servicio a 3.1 millones de personas, 22% del total de la población abierta que carecía de los servicios institucionales de salud.

La instalación y operación de nuevas instalaciones médicas permitió acercar los servicios de salud a más comunidades de difícil acceso carentes de ellos, con población indígena y campesina. El personal de la unidad informaba de padecimientos transmisibles de vigilancia epidemiológica obligatoria, capacitaba a la población sobre higiene elemental y tratamiento de enfermedades curables con medicamentos naturistas producidos en la localidad.

La comunidad aportaba terrenos, mano de obra en las acciones de construcción, trabajaba en las labores de educación para la salud, campañas de vacunación, integraba a los médicos a la comunidad aprovechando las experiencias de la medicina tradicional.

Las acciones en materia de alimentación y abasto abarcaron fundamentalmente tres modalidades: cocinas populares, tiendas rurales y lecherías.

c) Programa de cocinas populares, representaban centros comunitarios, en donde todos los miembros del comité podían comer pagando una cuota mínima. El DIF a través de un promotor social, otorgaba a crédito el equipo, mobiliario y utensilios necesarios para la operación de las cocinas, se proporcionaba, orientación nutricional, manejo y conservación de alimentos.

d) Tiendas rurales de abasto comunitario, este programa estaba a cargo de Diconsa. Estas tiendas abastecían de productos básicos, principalmente maíz, frijol, azúcar, arroz; también cubría el abasto de leche, a bajo precio a los habitantes de zonas rurales pobres y de colonias populares

Durante el período, 1989-1994, se destinaron 233.3 millones de pesos en acciones de alimentación y abasto. Sin embargo, el monto ejercido para estos programas ni siquiera se registra en los rubros del gasto ejercido de los principales programas de Pronasol, como puede verse en el cuadro 4.

El único programa para atender las demandas educativas, fue El Programa Niños de Solidaridad, el cual alcanzó apenas el 5% del gasto total ejercido de Pronasol. Para encargarse de los problemas de salud, se creó el programa IMSS-Solidaridad. En el caso de la alimentación, se podría argumentar que los más cercanos fueron: Niños de Solidaridad, a través de las becas, que pudieron ir destinadas a este rubro o a cualquier uso; las despensas que se repartían; y el programa de Alimentación y Abasto, sin embargo los programas destinados a la alimentación y la salud recibieron un mínimo monto del gasto ejercido de Pronasol.

Si bien, un mayor gasto no garantiza un mayor beneficio a favor de los más necesitados, este recurso es un indicador de la orientación de la política social. Cuando persiste la pobreza y sobre todo la pobreza extrema, ante todo se deben seleccionar prioridades, dando tratamiento preferencial a algunos problemas y postergando otros que se consideren menos urgentes. Se debe entonces de optar entre realizar inversiones físicas, productivas o sociales.

Aunque se argumenta que cuando se optan por estas últimas, se están restando recursos a algún otro uso alternativo como la inversión productiva, lo que tiene su riesgo, porque sólo a través de ellas se puede asegurar en parte el crecimiento económico, que generará empleos productivos, uno de los principales motores para acabar con la pobreza. Sin embargo cabría preguntarnos, qué clase de empleos generaría esto en personas sin instrucción, con precaria salud y escasa alimentación.

A través de inversiones en capital humano, se está realizando una dotación de capacidades ex-ante, es decir lo ideal para alcanzar equidad e igualdad, es dotar de estas capacidades a los seres humanos antes de ingresar al mercado. Manteniendo la prioridad para los más necesitados y los que menos tienen. Entonces, el costo de oportunidad de invertir en infraestructura física y proyectos productivos (porque cabría preguntarnos si éstos realmente llegan a los pobres y sobre todo si llegan a los pobres extremos, o pueden ser realmente aprovechados por ellos), fue perder la posibilidad de instrumentar programas efectivos de salud, educación y programas alimenticios.

Otro factor importante, fue la poca claridad que tuvo Pronasol para diferenciar conceptualmente entre pobreza y marginación. El concepto de marginación se refiere al sector de la sociedad que por causas de la organización socioeconómica y política se excluye del acceso al consumo y disfrute de bienes y servicios públicos y de la participación en los asuntos políticos. Mientras que la

pobreza, es entendida como la ausencia de las capacidades básicas para alcanzar determinados niveles de vida mínimos aceptables⁶⁹.

Queda claro entonces, que este programa se orientó más bien al abatimiento de la marginación, mediante la construcción de una gran infraestructura física y la apertura de espacios de decisión a la participación social organizada de las comunidades.

Si bien los bajos niveles de bienestar se asocian lo mismo a una deficiente provisión de bienes públicos que a un bajo ingreso y condiciones de empleo precario; y a su vez, la falta de servicios básicos es reflejo de la inestabilidad laboral y habitacional de los habitantes de ciertas comunidades, o bien de lo alejadas que están éstas de las redes de servicios esenciales del país; así como por la gran dispersión de poblaciones de las áreas rurales marginadas, que dificulta su incorporación al sistema carretero del país elevando considerablemente los costos de introducción de los servicios básicos.

La inversión en infraestructura física, representa sólo un medio en la formación de capacidades básicas, esta inversión debe combinarse con programas específicos de abatimiento de la pobreza que incluya acciones y transferencias directas, como bonos y apoyos monetarios, apoyos destinados al cuidado de la desnutrición y la alimentación; asistencia médica y prevención de enfermedades; así como becas educativas.

Si la provisión de la infraestructura física no se acompaña de un servicio cualitativamente alto, la rentabilidad de la inversión será muy baja, es decir, la efectividad en términos del abatimiento de la pobreza será muy débil y su eficiencia cuestionable a largo plazo.

4.1. 2 La asignación de recursos a los estados, respecto a sus niveles de pobreza.

El ejercicio del gasto de Solidaridad, no se correspondió en sentido estricto con criterio de contribución a la pobreza. Ya que hubo estados del país, donde se registró una asignación insuficiente, respecto a sus niveles de pobreza.

Al Programa Nacional de Solidaridad, se le ha criticado con insistencia la dimensión relativamente pequeña para cumplir con los fines que se propuso. Sin

⁶⁹ Entendiendo en términos de Sen, que las capacidades básicas, no son esencialmente bienes ni servicios, no son cantidades primarias, sino cualidades, características específicas que tiene o no el ser humano. Se consideran cualidades en tanto que la educación, no tiene como meta la escolaridad, sino el desarrollo de las capacidades analíticas y creativas que el grado escolar requiere; en la medida en que la nutrición busca la posesión fáctica de carbohidratos, proteínas, lípidos y demás componentes de una alimentación adecuada en las cantidades requeridas y no en el consumo de X bienes; en cuanto a la salud, no se limita al acceso a un sistema de salud curativo, sino que requiere de medicina preventiva y de buena calidad.

embargo hay que subrayar la disparidad entre los porcentajes del gasto público efectivamente asignados al programa y las dimensiones y la profundidad del problema de la pobreza.

Si bien es cierto, que los recursos destinados al gasto social se incrementaron de 6% al iniciarse el sexenio al 9.1% del PIB en 1994 (ver gráfica 9); el gasto para el combate a la pobreza, es decir, el gasto que se ejerció para Solidaridad, fue de alrededor del 7% del gasto en desarrollo social, y nunca representó más del 4% del gasto programable, porcentaje muy limitado para la magnitud y la importancia que representaba el problema de la pobreza. (Ver cuadros 6 y 7).

Por otro lado, el ejercicio del gasto de Solidaridad, no se correspondió en sentido estricto con criterios de contribución a la pobreza; ya que hubo estados del país, donde se registró una asignación insuficiente, respecto a sus niveles de pobreza.

Como se puede observar en el cuadro 8, los seis estados del país, con muy alto grado de marginación, recibieron el 28.2% del gasto destinado a este renglón, en el periodo 1989-1994.

Los diez estados con alto grado de marginación, recibieron el 26.7%. Los diez estados con una baja marginación, recibieron casi la misma cantidad, 25.4%.

La forma en que los recursos, fueron distribuidos, no siempre se ajustó al lugar que ocupan las distintas entidades en el mapa de marginación del país, ya que los estados muy marginados, durante el periodo que duró el programa, recibieron casi la misma proporción de recursos, que el conjunto de estados que cuenta con un bajo grado de marginación.

La entidad más apoyada fue Chiapas que recibió el 6.5%; seguida por Oaxaca con 6.4%; y Guerrero con 5.2%. De esta forma, los tres primeros lugares en asignación federal de recursos correspondieron a las entidades con mayores rezagos del país. Sin embargo, no se observa el mismo patrón de distribución a partir del cuarto lugar que correspondió a Michoacán con 5.1% del gasto en este renglón. Al Estado de México y Yucatán correspondieron el quinto y el sexto lugar con 4.7% y 4.5% respectivamente. Veracruz, con importantes zonas marginadas y elevada población, ocupó el séptimo lugar con 3.9% de los recursos. Sonora, en cambio, ocupó el octavo lugar, por encima de entidades como Puebla, con menor nivel de desarrollo y mayor población. Coahuila, recibió más recursos que Hidalgo, así mismo, Chihuahua fue más favorecida que Tabasco y San Luis Potosí.

Sin embargo, si analizamos, el gasto per capita de Solidaridad, la ordenación de las entidades más favorecidas cambia radicalmente.

El gasto per capita, el cual nos muestra a los cuatro estados de la República que destinaron más de 1 000 pesos en el periodo 1989 - 1993,

incluidas la inversión federal y la estatal, en el combate a la pobreza⁷⁰. Campeche fue el estado que representó el mayor gasto por habitante, 1 374 pesos; en segundo lugar, tenemos a Yucatán con 1 157, en tercer lugar a Quintana Roo con 1 050 pesos, y en cuarto lugar a Baja California Sur que contó con 1 018 pesos por habitante.

Un segundo grupo, lo constituyen aquellas que recibieron entre 751 y 1 000 pesos del Programa. A esta categoría, pertenecen Colima, Aguascalientes, Sonora, que presentan problemas de marginación inferiores a los de la media nacional, Tlaxcala que con una población y una extensión territorial pequeña, recibió recursos federales equivalentes a los canalizados a entidades más grandes, más pobladas y con mayores rezagos como San Luis Potosí.

El tercer grupo, lo constituyen, aquellas entidades que recibieron entre 501 y 750 pesos. Los estados con mayores rezagos sociales del país y algunos de los que le siguen en importancia por este concepto, se ubican dentro de esta categoría, Oaxaca, Chiapas, Zacatecas, Guerrero e Hidalgo. Así mismo se ubican, dos estados del norte, uno desarrollado y el otro con problemas similares a los de Zacatecas y uno del occidente, Coahuila, Nayarit y Durango. Le sigue un estado de contrastes y con varios focos de pobreza extrema, como es Michoacán. Figura también Baja California, Tabasco, Chihuahua, Morelos y Querétaro.

El cuarto grupo de entidades, según la clasificación basada en la distribución per capita de los recursos, comprende a aquellas que recibieron entre 251 y 500 pesos. Aquí se ubican estados como Sinaloa, Nuevo León, Tamaulipas, Puebla y Guanajuato.

Una quinta categoría, es la formada por aquellas entidades que invirtieron menos de 250 pesos por habitante, Veracruz, encabeza la lista con un gasto per capita de 238 pesos, cifra muy alejada de lo que hubiera correspondido con base en un criterio de asignación apegado exclusivamente al mapa de marginación del país. Jalisco, asignó 233 pesos por habitante, sin embargo esta posición está justificada por el bajo índice de marginación que representa. Y el estado de México, que asignó 218 pesos por habitante.

Si bien, se utilizaron criterios de grado de marginación y nivel de desarrollo para el caso de Chiapas, Oaxaca y Guerrero, las tres entidades con mayor marginación de México, no recibieron la mayor inversión per capita, aunque si se colocaron por encima de la media. El criterio de atender a los estados más marginados no operó en Veracruz, Puebla y San Luis Potosí y sólo parcialmente en Zacatecas, Hidalgo y Tabasco. Así mismo, es difícil explicar el fuerte apoyo que canalizó a estados con altos niveles de desarrollo, muy por encima de entidades con mayores carencias, como en el caso de Baja California Sur, Sonora, Coahuila, Baja California, Chihuahua, Nuevo León y Tamaulipas.

⁷⁰ El análisis está basado, en la clasificación que hace El Consejo Consultivo de Pronasol; Evaluación del periodo 1989-1994 y perspectivas del Programa Nacional de Solidaridad, desde el punto de vista de líderes empresariales, representantes populares y líderes académicos y de opinión, Mimeo.

4.1.3 *La magnitud y evolución de la pobreza, 1989-1992*

El estudio de la magnitud y evolución de la pobreza que hizo Cepal e INEGI⁷¹, basado en el Método de la Línea de Pobreza, reporta que durante el periodo 1989-1992, la población en pobreza extrema pasó de 14.9 millones de personas a 13.6. La población de hogares intermedios aumentó en números absolutos entre 1989 y 1992, al pasar de 19.4 millones de personas a 23.6 millones. Y en lo que respecta a la población en hogares con un nivel de bienestar superior al intermedio, ésta pasó de 41.3 millones en 1989 a 47.1 en 1992⁷². (Ver gráfica 10).

La evolución de la pobreza extrema se dio en un contexto de reducción inflacionaria, de cambio estructural y de ejecución de programas sociales, como Pronasol. En un periodo acumulativo de tres años, la pobreza extrema sólo logró reducirse en un millón de personas. En este sentido puede sostenerse que Pronasol fue un programa eficaz por las modificaciones que produjo en el bienestar de vida de los grupos más pobres, bienestar medido en términos de acceso a los bienes de consumo colectivo, pero también fue insuficiente si se le evalúa como una política exclusivamente diseñada para erradicar la pobreza estructural.

Pronasol no fue del todo certero en hacer coincidir la orientación del gasto con el mapa de la pobreza, ni en promover la organización de los más pobres entre los pobres. La falta de acierto en ambos puntos produjo tres efectos distorsionados: los recursos no siempre llegaron a las regiones más pobres; muchas de las carencias cubiertas por el programa no fueron las más apremiantes en cada región; con frecuencia la cobertura de los programas no distinguió los niveles de ingreso de la población beneficiaria. La combinación de esos tres factores redujo las posibilidades de Solidaridad en el combate a la pobreza extrema, y en ese sentido es deseable una mayor congruencia en términos del destino regional de las inversiones y de las carencias más urgentes de los grupos más pobres.

Aunque existen tantas razones para juzgar con severidad las insuficiencias del Pronasol a partir de la evidencia palpable de la pobreza que aún continúa,

⁷¹ Para efectos de este trabajo se utilizan los informes estadísticos del INEGI y la ONU-CEPAL, instituciones que basándose en la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares para los años 1984, 1989 y 1992, y del Sistema de Cuentas Nacionales de México, realizaron un estudio para evaluar y ubicar los grados de pobreza en el país.

⁷² Los hogares en pobreza extrema, se definen a partir del ingreso total del hogar, el cual es menor al valor de la canasta alimentaria. Los hogares intermedios, son aquellos cuyo ingreso es superior al valor de la canasta alimentaria, pero inferior a dos veces dicha canasta. Los hogares con nivel de bienestar superior son aquellos cuyo ingreso es mayor a dos veces el valor de la canasta alimentaria.

como argumentos para afirmar que nunca antes se había diseñado en el país, una política para combatir directamente la pobreza.

Cuadro 4			
GASTO EJERCIDO DE LOS PRINCIPALES PROGRAMAS DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD, 1989-1994			
	miles de pesos	%	Lugar, según el gasto ejercido
Bienestar Social	27147349,7	52,4	
Infraestructura educativa	2163310,7	4,2	9
Solidaridad para una Escuela Digna	1516643,3	2,9	10
Programa de apoyo al servicio social	1068021,2	2,1	13
Niños de Solidaridad	2754573,3	5,3	7
Hospital Digno	391339,6	0,8	14
Infraestructura hospitalaria	1237877,2	2,4	12
Centros de salud	254359,8	0,5	16
Unidades médicas rurales	196166,8	0,4	17
Centros de bienestar social	98385,6	0,2	17
Enfermeras en solidaridad	35189,9	0,1	18
Maestros Jubilados y Pensionados	53269,7	0,1	18
Jóvenes en solidaridad	39154,2	0,1	18
Tenencia de la tierra	91965,1	0,2	17
Solidaridad obrera	61407	0,1	18
Agua potable	4198091,4	8,1	4
Alcantarillado	3015185,4	5,8	6
Electrificación	2326389,3	4,5	8
Urbanización	5461393,6	10,5	2
vivienda	1260180,9	2,4	12
Infraestructura Deportiva	724147,6	1,4	15
Solidaridad Forestal	200318,1	0,4	17
Proyectos productivos	7817606,8	15,1	
Fondos para la producción	3167382	6,1	5
Empresas de solidaridad	875838,7	1,7	14
Fondos regionales indígenas	349224,5	0,7	15
Patrimonio cultural indígena	29393,6	0,1	18
Mujeres en solidaridad	269301,3	0,5	16
Apoyo a cafeticultores	341921,6	0,7	15
Jomaleros agrícolas	81075,6	0,1	18
ecología productiva	35499,5	0,1	18
Infraestructura de apoyo productivo	1237610,6	2,4	12
Apoyo a productores forestales	45244,4	0,1	18
Otras acciones productivas	1405115	2,7	11
Desarrollo Regional	10450459,7	20,2	
Fondos municipales de solidaridad	4579572	8,8	3
Carreteras y caminos rurales	5870887,7	11,3	1
otros programas	6403276,9	12,4	
Total	51818693,1	100	

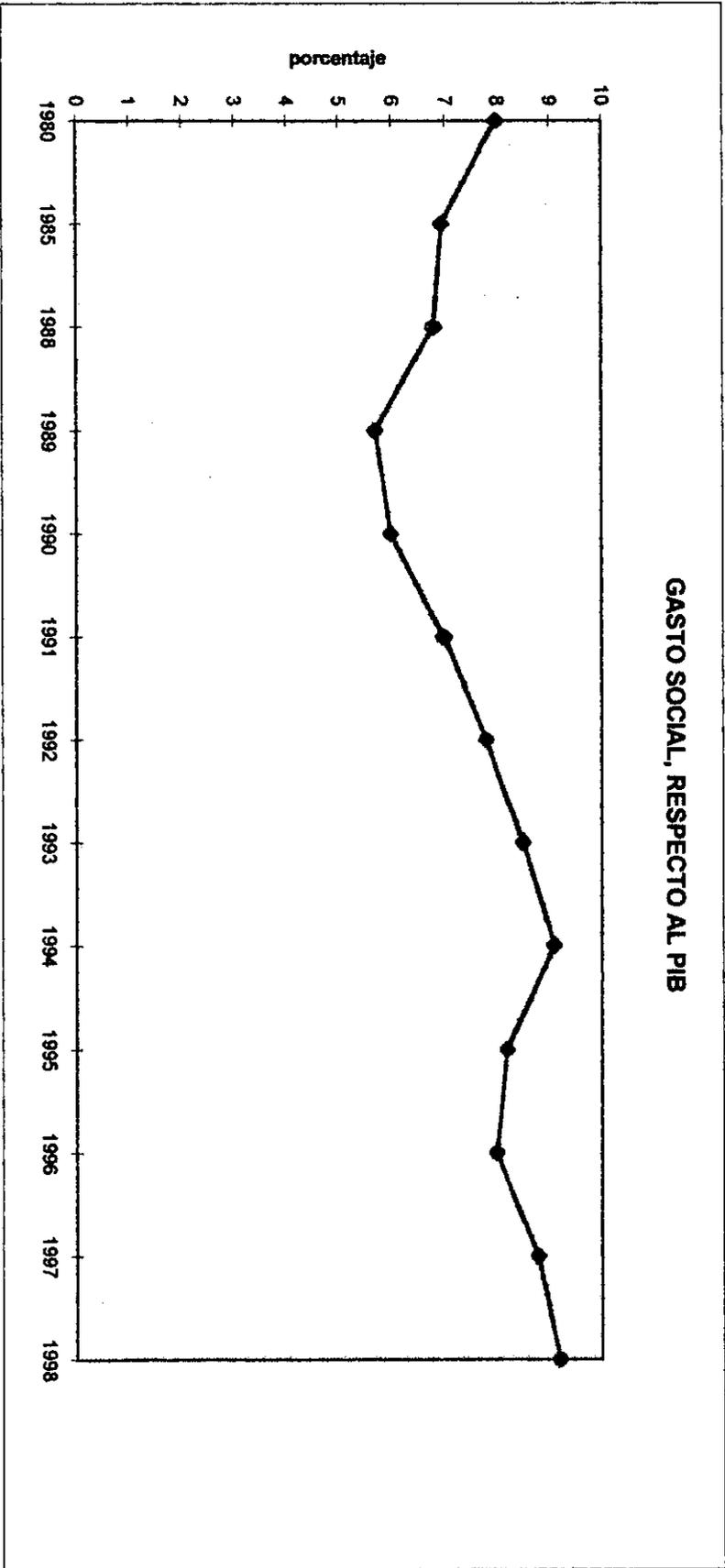
Fuente: SEDESOL-SOLIDARIDAD; Seis años de trabajo, 1994; pp.28-29

Cuadro 5					
FONDOS MUNICIPALES DE SOLIDARIDAD					
municipios atendidos, proyectos ejecutados y gasto total ejercido, 1990-1994 (miles de pesos)					
Entidad	Municipios	%	Nº de proyectos	%	Gasto
Marginación muy alta					
Chiapas	110	4,7	7372	6,5	388194,3
Oaxaca	570	24,3	11945	10,5	360992,5
Guerrero	75	3,2	10363	9,1	314416,6
Hidalgo	84	3,6	5714	5,0	206757,2
Veracruz	207	8,8	7653	6,7	453696,5
Puebla	217	9,3	9999	8,8	377795,2
Subtotal	1263	54,0	53046	46,8	2101852,3
Marginación alta					
San Luis Potosí	56	2,4	2322	2,0	69648,4
Zacatecas	56	2,4	7701	6,8	115036,1
Tabasco	17	0,7	506	0,4	51597,8
Campeche	9	0,4	1792	1,6	97766,9
Yucatán	106	4,5	5037	4,4	290161,8
Michoacán	113	4,8	2323	2,0	109917,8
Guanajuato	7	0,3	125	0,1	9691,2
Querétaro	18	0,8	1743	1,5	101820,9
Durango	39	1,7	1291	1,1	39661,1
Subtotal	421	18,0	22840	20,1	885302
Marginación media					
Tlaxcala	44	1,9	6244	5,5	245733,1
Nayarit	20	0,9	2102	1,9	81200,2
Sinaloa	18	0,8	1580	1,4	58199,9
Quintana Roo	8	0,3	126	0,1	7136,9
Subtotal	90	3,8	10052	8,9	392270,1
Marginación baja					
Morelos	33	1,4	500	0,4	16781,5
México	121	5,2	5583	4,9	247101,2
Tamaulipas	43	1,8	695	0,6	34386,8
Colima	10	0,4	909	0,8	34337
Jalisco	121	5,2	8013	7,1	319452,8
Sonora	70	3,0	2351	2,1	109361,3
Chihuahua	67	2,9	1772	1,6	56145,7
Aguascalientes	11	0,5	2594	2,3	122807,7
BCS	5	0,2	127	0,1	8882,3
Coahuila	38	1,6	2117	1,9	76524,6
Subtotal	519	22,2	24715	21,8	1025780,9
Marginación muy baja					
BC	4	0,2	1215	1,1	85196,8
Nuevo León	44	1,9	1563	1,4	86244
Subtotal	46	2,0	2778	2,4	171440,8

Fuente: SEDESOL-SOLIDARIDAD; Solidaridad. Seis años de trabajo; 1994. P. 235

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

Grafica 9

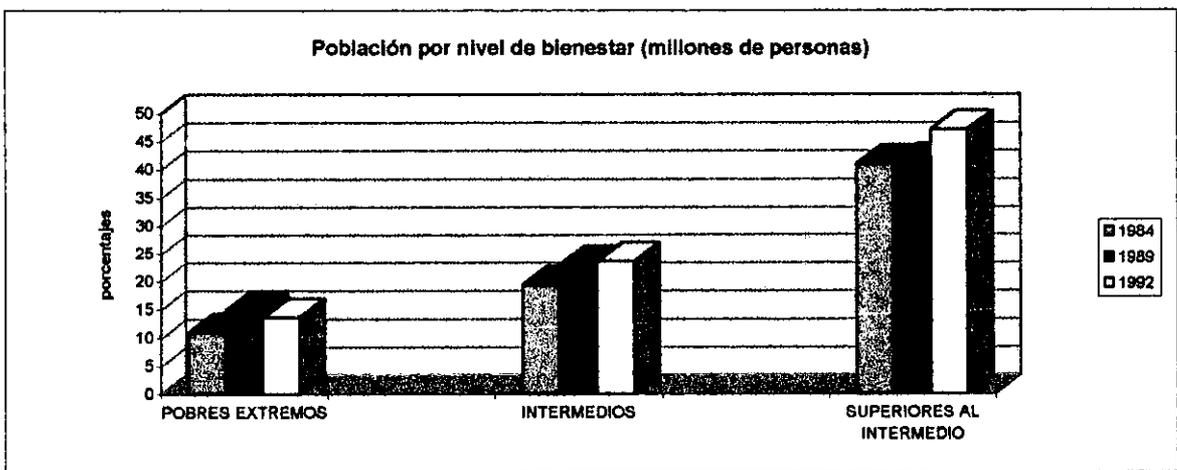


Fuente: Cuadro 6.

cuadro 6	GASTO SOCIAL. (porcentajes, respecto al PIB)									
	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994			
Desarrollo social	100	100	100	100	100	100	100			
Educación	41	42,1	41,7	41,4	41	42,4	42,9			
Salud y seguridad social	42,6	49,1	48,3	47,1	43,6	43,5	41,8			
Laboral	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.			
Solidaridad y desarrollo regional	3,3	3,5	6,7	7,1	6,4	7,1	6,6			
Desarrollo urbano, ecología y agua potable	6,6	3,5	3,3	4,3	5,1	4,7	6,6			
programa social de abasto	n.s.	n.s.	n.s.	1,4	2,6	2,4	2,2			
cuadro 7	GASTO PROGRAMABLE. (porcentaje)									
	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994			
GASTO PROGRAMABLE										
desarrollo social	32	35,5	37,9	44,8	49,4	51,7	51,6			
educación	13,9	15,2	15,7	18,2	20,2	22,1	22,5			
Salud y seguridad social	14,6	17,1	18,3	20,8	21,6	22,3	21,4			
Laboral	0,2	0,2	1,3	0,2	0,2	0,2	0,2			
Solidaridad y desarrollo regional	1,3	1,5	2,4	2,9	3,4	3,6	3,2			
Desarrollo urbano, ecología y agua potable	2,1	1,5	1,3	1,8	2,6	2,5	5,2			
programa social de abasto				0,9	1,4	1,1	1,1			

Fuente: Tercer Informe, EZPL, 1997

cuadro 8		
GASTO DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD POR REGIONES		
Regiones		Gasto total
		%
Marginación muy alta		
Oaxaca		6,4
Chiapas		6,5
Guerrero		5,2
Veracruz		3,9
Puebla		2,9
Hidalgo		3,3
		28,2
Marginación Alta		
SLP		2,2
Campeche		2
Yucatán		4,5
Michoacán		5,1
Tabasco		2,3
Zacatecas		2,2
Querétaro		1,5
Sinaloa		2,2
Guanajuato		2,5
Durango		2,2
		26,7
Marginación Media		
Nayarit		1,5
Quintana Roo		1,5
Tlaxcala		1,7
		4,7
Marginación Baja		
Morelos		1,8
Tamaulipas		2,2
Sonora		3,6
México		4,7
Chihuahua		3
BCS		1,1
Jalisco		2,9
Cohahuila		3,4
Cotima		1,2
Aguascalientes		1,5
		25,4
Marginación Muy Baja		
BC		1,8
Nuevo León		3
D.F.		
		4,8
Fuente: Elaboración propia, con datos de <i>Solidaridad, Seis Años de Trabajo</i> , SEDESOL-SOLIDARIDAD, p. 27.		



Fuente: Jarque, Carlos, "Ingreso y Bienestar" en Warman, Arturo; La política social en México, 1989-1994; FCE; p. 478.

4.2 Evaluación de Inversión en Capital Humano en el Programa Educación, Salud y Alimentación.

En 1997 se implementa el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), instrumento que promueve el Ejecutivo Federal, en el marco de una política social integral, el Programa proporciona un conjunto de servicios de educación, salud y alimentación fundamentales para el desarrollo de las capacidades de las personas que viven en las familia en condición de pobreza extrema.

Con el objetivo de ampliar las oportunidades de las familias mexicanas que viven en condiciones de pobreza extrema en el medio rural. Su propósito fundamental es atender de manera simultánea y continua, las necesidades básicas de estas familias para que puedan desarrollar sus capacidades e insertarse productivamente en la sociedad⁷³.

Las acciones de Progresas se sustentan en cinco objetivos particulares fundamentales⁷⁴:

a) Mejorar substancialmente las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias en condición de pobreza extrema, particularmente las de población vulnerable.

b) Integrar las acciones de educación y salud para que el aprovechamiento escolar no se vea afectado por enfermedades o desnutrición de los niños y jóvenes.

c) Procurar que los padres de familia dispongan de medios y recursos suficientes para que sus hijos completen la educación básica.

d) Inducir la responsabilidad y la participación activa de los padres y de todos los integrantes de las familias a favor del beneficio que significa para los niños y los jóvenes mejorar su educación, salud y alimentación.

e) Promover la participación y el respaldo comunitario en las acciones de Progresas para que los servicios educativos y de salud beneficien al conjunto de familias de las localidades donde opera.

⁷³ Progresas; *Más oportunidades para las familias pobres. Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Aspectos Operativos del Programa*; p.3.

⁷⁴ Conprogresas; *Lineamientos generales para la operación del Progresas*, serie: Documentos de Divulgación. México, febrero de 1999.

Para brindar sus apoyos, Progresá se basa en las siguientes orientaciones⁷⁵:

- i) Se concentra en la familia, a quien se otorga directamente los apoyos.
- ii) Tienen un enfoque integral, las acciones conjuntas destinadas a la educación, salud y alimentación, tiene mayor impacto para lograr el objetivo de desarrollar las capacidades y potencialidades de las personas.
- iii) Brinda ayuda estructural, al facilitar a personas y familias el acceso a bienes y servicios que les permitan adquirir habilidades y aptitudes necesarias para que mediante su esfuerzo personal, alcancen una vida autosuficiente.
- iv) Opera con un enfoque de género, ya que procura reducir las disparidades entre hombres y mujeres, que casi siempre se han traducido en mayores desventajas para ellas.
- v) Fomenta la corresponsabilidad de los padres, al establecer como requisito su participación activa en el cuidado de la salud, la nutrición y la educación de sus hijos.
- vi) Focaliza su apoyo a las familias más necesitadas.
- vii) Realiza la selección de beneficiarios con transparencia y objetividad. Se determinan las localidades con mayor marginación y el grado de acceso de su población a servicios de educación básica y salud, posteriormente, se obtiene información socioeconómica de cada hogar para identificar a las familias con mayores necesidades. Una vez hecha esta identificación, la relación de hogares se presenta a las comunidades en asamblea para que, en su caso, emitan opiniones sobre la lista definitiva de familias beneficiarias.
- viii) Fomenta el apoyo comunitario y de las autoridades locales. El compromiso que establece Progresá se hace con cada una de las familias beneficiarias, aunque reconoce la participación corresponsable de las comunidades donde opera, con pleno respeto a su pluralidad y sus particularidades culturales.
- ix) Se basa en una estrecha coordinación entre los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal, lo cual asegura su eficiente operación.
- x) Propicia la complementariedad con otros programas que desarrollan infraestructura social en las localidades y regiones donde opera.

Respecto al manejo del presupuesto, el gasto que es canalizado para la operación del programa ha sufrido una serie de modificaciones desde su inicio, a

⁷⁵ Progresá; *Más oportunidades para las familias pobres. Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Aspectos Operativos del Programa*; p. 3.

partir de 1995 se llevó a cabo una descentralización de los recursos contenidos en el ramo XXVI y se procedió a repartirlos entre el ramo XXV denominado "Aportaciones a la educación básica en los estados y para los servicios educativos del DF", así como para el ramo XXVIII orientado a "Participaciones a las entidades federativas y a los municipios". Un nuevo ingrediente fue planteado en 1998, ya que se crea el ramo XXXIII denominado "aportaciones federales para entidades federativas y municipios" con lo cual se pretendió reforzar el proceso de descentralización del gasto público en el marco del federalismo.

La ejecución de los recursos destinados a Progresá se definen en las disposiciones que realiza la Cámara en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente al año fiscal, en el que se establece el compromiso para que el gobierno federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, suministren los recursos aprobados.

Progresá se concentra en la familia a quien se otorga directamente los apoyos, los cuales se integran en tres componentes estrechamente vinculados entre sí:

i) Becas educativas y apoyos para la adquisición de útiles escolares. Las becas y apoyos tienen propósitos de fomentar la inscripción escolar, la asistencia regular y la permanencia de los niños en la educación básica: primaria y secundaria, así como estimular a los padres a que colaboren para mejorar el aprovechamiento escolar de sus hijos⁷⁶.

ii) Paquete básico de servicios de salud para todos los miembros de la familia. Este servicio es preventivo, por que se estimula el autocuidado de la salud y una vigilancia de la nutrición familiar. Se lleva a cabo mediante cuatro estrategias:

- Proporcionar de manera gratuita, un paquete básico de servicios de salud, que incluye: una serie de medidas para impulsar la higiene del ambiente en el que viven las familias, planificación familiar, atención prenatal del parto y del recién nacido, vigilancia de la nutrición y crecimiento infantil, manejo de enfermedades gastrointestinales en el hogar (diarrea y tratamiento antiparasitario), manejo de las infecciones respiratorias agudas, prevención y control de la tuberculosis pulmonar, prevención y control de la hipertensión arterial y la diabetes mellitus, prevención de accidentes, detección y control del cáncer cérvico intrauterino.

- Prevenir la desnutrición de los niños desde la etapa de la gestación. Se establece un sistema de vigilancia y de educación alimentaria y nutricional con acciones que se refuerzan mediante la entrega de una papilla que contiene

⁷⁶ El monto total de recursos que puede recibir una familia por concepto de becas varía en función del número de niños inscritos en los diferentes grados de educación básica; respecto al apoyo que reciben destinado a útiles escolares, éste puede ser dinero en efectivo o bien un paquete en especie de dichos útiles.

complementos alimenticios básicos. Los potenciales beneficiarios son los niños menores de cinco años y las mujeres embarazadas que presentan algún grado de desnutrición.

- Fomentar y mejorar el autocuidado de la salud de las familias y de la comunidad mediante información y capacitación en materia de salud, nutrición e higiene.

- Reforzar la oferta de servicios de salud para satisfacer la demanda adicional.

iii) Apoyos para mejorar el consumo alimenticio y el estado nutricional. Los beneficios consisten en apoyos monetarios para la alimentación de la familia, así como suplementos alimenticios dirigidos a los niños, mujeres embarazadas y en periodo de lactancia.

La entrega de becas educativas para cada familia está vinculada a la asistencia regular de los niños a la escuela, de manera que la ausencia a clases en forma injustificada en 4 o más días hábiles de un mes, implica la suspensión de la beca correspondiente a ese mes. El apoyo monetario por concepto de alimentación está vinculado a que los integrantes de las familias cumplan con un esquema de asistencia programada a los servicios y las sesiones educativas para la salud.

El monto de los apoyos monetarios, se actualiza semestralmente, de acuerdo con el Índice de Precios al Consumidor, a fin de que no pierdan su poder adquisitivo.

Tanto la asistencia a la escuela como a las unidades de salud se verifica mensualmente de manera individual para cada una de las familias y los estudiantes, y de ello depende el suministro de los apoyos monetarios.

Las becas tienen dos características importantes:

i) Los apoyos se incrementan a medida que los niños avanzan de grado escolar.

ii) Hay una diferenciación por sexo en el nivel de secundaria, donde las becas para las niñas son ligeramente mayores que la de los niños, con el propósito de contrarrestar el elevado índice de deserción escolar que existe entre las niñas del medio rural.

La identificación de los hogares como beneficiarios de progresá se logra en tres etapas: primero se seleccionan las localidades usando un índice de marginación basado en datos censales. Segundo, dentro de las localidades seleccionadas, se identifican los hogares usando los datos de una encuesta recabada a nivel de cada hogar. Tercero, la lista de los beneficiarios potenciales se presenta ante asambleas comunitarias para su revisión y discusión; y la lista se

modifica de acuerdo con los criterios establecidos para la selección de los hogares beneficiarios.

Para evaluar la orientación de la inversión en capital humano en dicho programa, en este trabajo se examinan solamente las dos primeras fases.

4.2.1 Focalización geográfica: selección de las localidades beneficiarias de PROGRESA.

Los criterios para la selección de las localidades se basan, primero en el nivel de marginación de la comunidad, con los que Progresá da prioridad a la selección de localidades con altos niveles de marginación, en las que se presenta una alta proporción de hogares en extrema pobreza. En algunos casos específicos, se identifican algunas zonas con altos niveles de marginación dentro de las localidades con bajos niveles de marginación.

Conjuntamente con el análisis de marginación de cada localidad se comparan los datos geográficos y estadísticos, lo que permite identificar las áreas con el nivel más alto de marginación en términos del número de localidades y de la densidad de población. El propósito de este proceso es identificar los grupos de localidades donde se puede llevar el máximo beneficio a los hogares en extrema pobreza.

Una vez establecida la distribución geográfica de las zonas marginadas, se identifican las regiones.

i) Índice de marginación.

La selección de localidades de acuerdo con su nivel de marginación se basa en criterios homogéneos a nivel nacional y sigue un proceso estandarizado, que es un Índice Básico de Marginación para todas las localidades de las que se tiene información censal. El índice se construye mediante un análisis de componentes principales, donde el producto es una variable resumen que captura la mayor variación posible entre las localidades. Los valores del índice se pueden interpretar por medio de un análisis comparativo entre las localidades.

La información base para identificar las características de marginación son los datos del IX Censo General de Población y Vivienda de 1990, el Conteo de Población y Vivienda de 1995 y el Catálogo de Integración Geográfica, contruidos y levantados por INEGI.

Los indicadores que se usan para construir el índice de marginación para cada localidad son:

- a) Porcentaje de población analfabeta de 15 años de edad o más.
- b) Porcentaje de vivienda sin agua corriente.
- c) Porcentaje de hogares sin drenaje.

- d) Porcentaje de hogares sin electricidad.
- e) Número promedio de ocupantes por habitación.
- f) Porcentaje de viviendas con piso de tierra.
- g) Porcentaje de la fuerza laboral que trabaja en el sector agrícola.

ii) Cálculo del índice de marginación.

El índice de marginación para cada localidad se calcula con base en la fórmula:

$$MI_j = f_1 \{X_{j1} - X_1\} / S_1 + \dots + f_n \{X_{jn} - X_n\} / S_n$$

- Donde f es el puntaje o factor de ponderación para la primera variable
- S está determinada por el procedimiento.
- X_{j1} es el valor de j-ésima localidad para la primera variable.
- X_1 y S_1 son la media y la desviación estándar de la primera variable sobre todas las localidades.

El índice de marginación se clasifica en 5 categorías: nivel de marginación muy alto, alto, medio, bajo y muy bajo.

Una vez creado éste índice, las localidades se clasificaron por marginación. Sin embargo las comunidades no se eligieron estrictamente con base en la marginación. Los otros elementos considerados incluyeron la ubicación geográfica, la distancia entre localidades y la existencia de infraestructura de salud y escuelas. Ya que el acceso a los servicios básicos es una condición necesaria en el proceso de selección de la localidad, sin el cual no es posible que el Programa opere.

Al combinar los datos de las Secretaría de Salud y Educación Pública con la información geográfica, se establecieron zonas de servicios, en las que las localidades se caracterizaron por su acceso a estos servicios requeridos, y en los casos en que los servicios no se localizaban dentro de la misma comunidad se tomó en cuenta la disponibilidad y calidad de los caminos.

iii) Acceso de la localidad a los servicios de educación y de salud.

Para facilitar la selección de localidades, éstas se clasifican de acuerdo con las zonas de influencia de la red federal y estatal de caminos, considerando que la distancia a la que se encuentran las localidades de los caminos indica las distintas posibilidades de comunicación entre las mismas. Una localidad que se encuentra

cerca de un camino federal se le asigna un radio de influencia mayor que a una localidad que se encuentra cerca de un camino estatal, que a su vez es mayor que el de una localidad que se encuentra alejada de cualquiera de estos tipos de caminos.

A partir de los radios de influencia de las localidades se establecen las áreas de influencia de los servicios de educación y de salud, dependiendo de la distancia a la que se encuentren las localidades de los distintos tipos de caminos, de acuerdo con la información proporcionada por los sectores de educación y de salud.

Así en la FASE 1 de PROGRESA: se instrumentó (para efectos de planeación) en 9 estados en 1996. Campeche, Chihuahua, Hidalgo, Puebla, Querétaro, SLP y Veracruz. Seleccionando sólo entre las localidades que tenían los tres servicios.

En la FASE 2: se instrumentó en 1997 en dos etapas:

- Se eliminó el requisito de que las localidades tuvieran acceso a las clínicas de salud, con lo que se pudieran incluir localidades adicionales.
- Se agregaron nuevos municipios y estados. (incluyendo Chiapas, Guerrero, Michoacán, Nuevo León y Oaxaca).

En la FASE 3: se instrumentó en 1998. A excepción de BC, BCS, Aguascalientes y el DF, los demás estados participaron en el programa. En esa fase se introdujeron varias localidades que habían sido excluidas en las fases anteriores debido a su aislamiento geográfico. Cubriendo 35 685 localidades de las 105 749 que se obtuvieron del índice de marginación de El Censo y el Conteo, en 1488 municipios y 28 estados.

De la identificación de las localidades potencialmente beneficiarias por medio del criterio de marginación, seleccionando de manera prioritaria las localidades de alta y muy alta marginación, se pueden analizar tres aspectos importantes:

- 1.- Progresas focaliza la inversión en capital humano a determinadas áreas geográficas y exclusivamente hacia la pobreza extrema rural, lo cual excluye a los pobres extremos rurales que se ubican en localidades marginadas en las que el programa aún no llega.
- 2.- La focalización geográfica utilizada excluye a los pobres extremos urbanos.
- 3.- En consecuencia de los dos últimos puntos Progresas ha desatendido a un poco más de 4.5 millones de familias ubicadas en pobreza extrema.

1.- La focalización del capital humano hacia la pobreza extrema rural.

El Progresá al ser un programa focalizado en el combate a la pobreza extrema, combina: mecanismos de complementación de los ingresos familiares (es decir, mecanismos que operan como subsidios a la demanda), mecanismos de apoyo nutricional, y prestación de servicios de salud y de educación para la salud; condicionados en particular los primeros al cumplimiento de responsabilidades definidas por parte de los beneficiarios.

De aquí se derivan una serie de dimensiones importantes del programa que implican tanto la concepción del problema de la pobreza como del modo de combatirla.

Si bien la diferenciación entre pobreza extrema y pobreza moderada se basa en el Progresá en el método de la línea de pobreza (utilizando como parámetro la canasta normativa alimentaria definida en el marco de Coplamar), la lógica del programa se apoya en una hipótesis acerca de la diferencia entre ambos grados que no refiere a ingreso y satisfacción de necesidades, sino a las capacidades implícitas en ambas condiciones.

De esta manera se asume en el caso de los pobres extremos que su condición implica la incapacidad de desplegar a plenitud sus capacidades productivas, de asumir riesgos, de hacer frente a externalidades negativas y de aprovechar las posibilidades que ofrecen las externalidades positivas.

Los pobres moderados aunque experimentan diversas carencias, de acuerdo con la perspectiva de Progresá, éstos pueden emerger de su condición por sí mismos, en la medida en que el entorno macroeconómico proporcione las posibilidades para aprovechar su potencial.

Por eso los pobres extremos requieren de apoyos específicos como subsidios directos a la demanda, en tanto que los pobres moderados no tanto.

Como es bien sabido, la proporción de pobres en el campo es mucho mayor que la de las ciudades. De esta manera el alivio de la pobreza rural puede propiciar una disminución de la pobreza urbana, por ser en parte un reflejo de ésta.

El combate a la pobreza rural es muy importante, por que influye directamente en la pobreza urbana, mediante el fenómeno migratorio campo-ciudad. Generalmente los pobres de las ciudades fueron pobres del campo, y emigraron a las urbes por ser mayores las oportunidades de empleo mejor remunerado. Esto no quiere decir que la pobreza urbana carezca de importancia, sino que aliviar la pobreza rural, podría en parte solucionar la pobreza urbana.

En la pobreza extrema rural, se ubican los jornaleros y trabajadores agrícolas por cuenta propia. Y se ubican los hogares que tienen un ingreso total de magnitud

tan ínfima, que aún cuando fuera destinado en su totalidad a la alimentación no les permitiría satisfacer sus requerimientos nutricionales⁷⁷.

Las estimaciones del nivel de nutrición de la población rural, presenta un 73% de deficiencias en talla para la edad y el 58% de prevalencia de desnutrición en menores de 5 años. El poco peso de los niños al nacer generalmente está relacionado con la desnutrición o la malnutrición de las madres, lo que origina un alto riesgo de mortalidad infantil, la malnutrición afecta negativamente su crecimiento en la niñez, lo que también aumenta la aparición de otros tipos de enfermedad y atrasos en el desarrollo físico y psicológico.

Las familias rurales son más grandes que el promedio nacional, el promedio de miembros es entre cinco y seis. Las familias pobres generalmente tienden a tener más hijos, principalmente porque la utilización de mano de obra familiar para la subsistencia así lo requiere. Esto significa que la mano de obra infantil ha sido una práctica persistente en las labores del campo, por lo que los niños o desertan de la escuela o nunca asisten a ella. Adicionalmente una familia grande permite una especie de seguro de retiro a los padres que llegan a la vejez.

También presentan los niveles educativos más bajos. *El 86% de la población nacional en edades de 6 y 14 años sabe leer y escribir, en el medio rural esta proporción disminuye al 78%. El 91.6% de la población de 15 años y más que reside en localidades rurales no ha cubierto la secundaria. El 27.5% no tiene instrucción alguna. El 34% ha cursado algunos años de primaria. El 1.1% de la población de 15 años y más, ha cursado estudios superiores.⁷⁸*

El número de miembros que aporta ingresos al hogar es considerablemente menor en las familias pobres rurales. Esto implica que dichas familias presentan un grado de dependencia mucho mayor que las ricas. Además concentra la mayor proporción de su población ocupada en el sector primario de la economía. El 22.5% de la población total ocupada del país, labora en alguna actividad agropecuaria. *Chiapas es la entidad que concentra el mayor porcentaje de este tipo de empleo, representada por el 54.1%, seguida por Oaxaca con el 50.1%, Guerrero con el 42.3%, Hidalgo con el 40.4% y Zacatecas con el 37%. Los ingresos de los trabajadores rurales son inferiores a los del resto del país. El 41.5% de los trabajadores rurales reciben menos de 1 salario mínimo, el 1.4% de 3 a 5 salarios mínimos, y sólo el .7% recibe más de 5 salarios mínimos.*

La probabilidad de acceso a la seguridad social por parte de los trabajadores rurales es inferior a la que tienen los trabajadores del resto de los sectores. Del total de asegurados por el IMSS, sólo el 5.1% pertenece al sector rural.⁷⁹

Por lo cual, es indispensable orientar hacia las zonas más pobres y marginadas las políticas de formación de capital humano.

⁷⁷ Definición de Enrique Hernández Laos, Citado en Fuentes, Mario Luis; Ibid. p. 277

⁷⁸ Cordera Campos, Rolando; La cohesión social en tiempos mutantes: algunos desafíos; Ibid.

⁷⁹ Cordera Campos, Rolando; La cohesión social en tiempos mutantes: algunos desafíos; Ibid.

En este sentido, de las 3 millones de familias que se encuentran en pobreza extrema en el campo, *PROGRESA* ha logrado atender a 2.6 millones de familias mexicanas, las cuales viven en 53 mil localidades rurales de las regiones de menor desarrollo relativo en el país⁸⁰.

2.- La exclusión de formación de capital humano a ciertos pobres extremos rurales.

La focalización geográfica utilizada por Progresas resulta en la exclusión de familias que viven en extrema pobreza, porque se ubican en las localidades marginadas en las que Progresas aún no llega, porque dichas localidades no cuentan en su cercanía con la infraestructura educativa y de salud necesaria para implementar el programa, y por lo tanto están relativamente aisladas.

Las localidades que no disponen de centros de educación y/o de salud en ellas mismas, el acceso a los servicios se define de acuerdo con su ubicación geográfica dentro de los radios de influencia de las demás localidades que disponen de dichos servicios, utilizando los siguientes criterios:

- Para escuelas ubicadas en localidades cercanas a un camino federal, 5 y 10 Km. para escuelas primarias y secundarias, respectivamente.
- Para escuelas ubicadas en localidades cercanas a un camino estatal, 3 y 6 Km. para escuelas primarias y secundarias, respectivamente.
- Para escuelas ubicadas en localidades rurales sin acceso cercano a caminos pavimentados, 2 ½ Km y 5 Km para escuelas primarias y secundarias respectivamente.
- Para centros de salud ubicados en localidades cercanas a un camino federal, a un camino estatal o localidad rural, 15, 10 y 5 Km, respectivamente.

Todas las localidades marginadas que tengan los servicios básicos en la localidad, o con acceso a ellos dentro de las distancias propuestas anteriormente, son elegibles para su incorporación a Progresas.

Las localidades con acceso a estos servicios (escuela primaria, secundaria y clínicas de salud) se consideraron como candidatas para la selección. Estas localidades se agruparon para formar "zonas de marginación". Para formar las zonas de marginación se siguieron dos pasos:

⁸⁰ Progresas; *Más oportunidades para las familias pobres*; *Ibid.* P. 3.

a) Se excluyeron las localidades con menos de 50 habitantes y las que tienen más de 2 500.

b) Usando el software para el Sistema de Información Geográfica, las localidades restantes se agruparon con base en su proximidad geográfica, usando una rutina que identificando a las comunidades relativamente aisladas, estas localidades se excluyeron del proceso de selección.

Lo que ha provocado que 593 699 familias pobres extremas en 37 175 localidades rurales queden excluidas del Programa por no contar con los criterios establecidos.

3.- La exclusión de la formación de capital humano a los pobres extremos urbanos.

De acuerdo a la focalización geográfica que hace el programa, quedaron fuera de los beneficios de Progresá casi 4 millones de familias en pobreza extrema porque viven en una unidad espacial no clasificada como de alta marginación.

Como menciona Nora Lustig, *esto ocurre porque la focalización geográfica es sensible a la unidad de agregación que se utiliza, por ejemplo, si se compara un municipio rural con la ciudad de México, el primero siempre tendrá prioridad bajo el criterio de focalización geográfica. pero si nosotros empezáramos a desagregar a la ciudad de México en conglomerados más pequeños, tal vez encontraríamos que algunas zonas marginadas de la ciudad están igual o peor que el municipio rural al que le dimos prioridad cuando aplicamos otro criterio de agregación espacial*⁸¹.

De igual manera que en el campo, son hogares cuyo promedio de miembros es entre cinco y seis, *subsisten con muy pequeñas cantidades de dinero para enfrentar los gastos cotidianos y su vínculo con la economía mercantil es relativamente escaso... se encuentran en este estrato las personas dedicadas a los servicios informales de las grandes ciudades, los que prestan servicios menores, el personal doméstico y los de actividades comerciales de poca monta*⁸².

Entre las localidades excluidas el 21% de los hogares se encuentran en localidades de menos de 50 habitantes, 67% en localidades entre 50 y 5000, y 13% en localidades de más de 5 000 habitantes⁸³.

⁸¹ Lustig, Nora; "La pobreza y el Programa Progresá", en Alivio a la pobreza, p. 125.

⁸² Cordera Campos, Rolando y Enrique González Tiburcio; "La sociedad mexicana hacia el nuevo milenio: Cohesión y divergencia" en Millán B., Julio y Antonio Alonso Concheiro (coord.), *México 2030*; p. 49 (Mimeo)

⁸³ Scott, John, "Progresá, Igualdad de oportunidades y dinámicas de la pobreza en México" en Alivio a la pobreza, *Ibid.* P. 53.

4.2.2 *La selección de la población objetivo.*

Una vez identificadas las localidades marginadas, se procede a la selección de beneficiarios, el cual consiste en identificar dentro de la comunidad a las familias que por sus características son elegibles. El método utilizado tiene el objetivo de identificar una serie de características socioeconómicas del hogar y de sus miembros, para definir si el hogar vive o no en condiciones de pobreza extrema.

I.- Recolección de información socioeconómica de los hogares

Se levanta un censo de todos los hogares ubicados al interior de las localidades marginadas seleccionadas, conocidas como ENCASEH.

La selección de las familias beneficiarias se basa en el análisis de la información socioeconómica de cada hogar ubicado en la localidad marginada seleccionada. Dicha información se obtiene de ENCASEH, que son las Encuestas de Características Socioeconómica de los Hogares diseñados para este fin, a partir de las cuales se obtiene la información sobre las características del hogar y del bienestar de sus miembros.

La información obtenida del cuestionario sobre las características socioeconómicas de los hogares ha sido diseñada para tomar en cuenta los múltiples factores que intervienen para determinar si un hogar es pobre o no lo es. Estas variables se definieron en detalle mediante el análisis de las fuentes de información socioeconómica a nivel nacional, las cuales toman en cuenta:

a) Estructura del hogar

- Número de personas.
- Identificación del jefe de hogar.
- Atributos del jefe de hogar, toma de decisiones, principal aportante de ingreso, persona responsable de atender a los niños en caso de enfermedad.
- Edad y sexo de cada miembro del hogar.
- Parentesco de cada individuo con el jefe de hogar.
- Identificación del padre de cada miembro del hogar.
- Identificación de la madre de cada miembro del hogar.
- Estado civil de cada miembro del hogar mayor de 12 años.
- Identificación de los cóyunges o parejas de los miembros del hogar.

b) Características Individuales

- Alfabetismo: si el individuo puede leer y escribir un mensaje, para cada miembro del hogar de 5 años o más de edad.
- escolaridad: si alguna vez asistió a la escuela, para cada miembro del hogar de 5 años o más de edad.
- Grado escolar y nivel más alto de estudios terminados, para cada miembro del hogar de 5 años o más de edad.
- Lenguas indígenas: individuos que hablan una lengua indígena, para cada integrante del hogar de 5 años o más de edad.

c) Ocupación

- Categoría laboral de entre las siguientes: trabaja, jubilado, incapacitado, no trabaja, días trabajados la semana anterior, para cada miembro del hogar de 8 años o más de edad.
- Ocupación: para cada miembro del hogar de 8 años o más de edad, clasificación del tipo de trabajador en las siguientes categorías: asalariado, cuenta propia, trabajadores de la familia no remunerados, patrón y jornalero.

d) Ingreso de los miembros del hogar

- Ingreso del trabajo: monto de ingreso del trabajo principal, para cada miembro del hogar de 8 años o más de edad. Monto de ingreso de otros trabajos: para cada miembro del hogar de 8 años o más de edad.
- Ingreso del trabajo: ingreso de otras fuentes (hasta dos fuentes adicionales). Pensión por jubilación, otras pensiones, subsidios, ingreso por renta, para cada miembro del hogar de 8 años o más de edad.

e) Beneficios de programas sociales.

- Beneficios de programas sociales recibidos por los miembros del hogar.
- Becas de educación básica.
- Beneficios del INI.
- Subsidios para capacitación a los trabajadores PROBECAT.
- Programa de empleo temporal.
- Beneficios a productores agrícolas PROCAMPO.
- Leche subsidiada: Liconsa o Conasupo.
- Distribución de canastas básicas de alimentos del DIF.
- Programa de tortilla subsidiada: Fidelist.

f) Migración

- Permanente: edad y sexo de los individuos que anteriormente vivían en el hogar pero que partieron en los últimos 5 años y que no han regresado.
- Lugar a dónde migró el individuo, para aquellas personas que anteriormente hayan vivido en el hogar pero que partieron en los últimos 5 años y que no han regresado.
- Monto de las remesas recibidas en el año anterior de los individuos que anteriormente vivían en el hogar pero que partieron, en los últimos 5 años y que no han regresado.
- Migración por trabajo temporal, a dónde fue a trabajar la persona en los últimos 12 meses, para cada miembro del hogar de 8 años o más de edad.
- Duración de la ausencia temporal, para cada miembro del hogar de 8 años o más de edad.
- Monto de las remesas recibidas por cada persona que haya migrado, para cada miembro del hogar de 8 años o más de edad.

g) Salud y acceso a los servicios de los integrantes del hogar.

h) Cobertura de seguridad social.

- Acceso a los servicios de seguridad social, para cada miembro del hogar de 8 años o más de edad.
- Servicios de salud.
- Servicios que utilizan los miembros del hogar normalmente.
- Discapacidades.
- Número y edades de los miembros de la familia con una de las siguientes discapacidades: ceguera, mudez, sordera, extremidad faltante, dificultades mentales, necesita algún aparato para moverse.

i) Características de la vivienda.

- Composición de la vivienda.
- Material principal de los pisos, techo y muros.
- Número de habitaciones en la vivienda, número de habitaciones usadas para dormir.
- Servicios.
- Disponibilidad de agua dentro de la vivienda, en la propiedad, agua corriente en el baño, electricidad.
- Propiedad y estado de pago de la casa.
- Vivienda prestada o rentada, de ser propia, si está totalmente pagada.
- Propiedad de bienes domésticos y de consumo: licuadora, refrigerador, estufa de gas, calentados de gas, radio, toca cintas o discos compactos, tv, reproductora de video, lavadora, ventilador eléctrico, automóvil, camión.

j) Tierras y animales

- Número de lotes de terreno y tamaño.
- Uso de la tierra para agricultura, ganadería o silvicultura.
- Tipo de tierra-irrigación.
- Propiedad de ganado y animales de trabajo, número y tipo.

II.- Sistema de puntajes.

Una vez obtenida la información para cada hogar se realiza una evaluación de las características socioeconómicas mediante un proceso estándar a nivel nacional. Los datos socioeconómicos se analizan utilizando un sistema de puntajes. Este sistema permite identificar a los hogares beneficiarios de Progres a basándose en criterios objetivos, que son iguales para todo el país, y que aseguran un trato igual de la población en extrema pobreza, independientemente del estado de residencia de la familia.

Este procedimiento se documenta y se guarda para todas las etapas de identificación de las familias beneficiarias de Progres a.

El sistema de puntajes que identifica a los hogares que serán beneficiarios resulta del análisis de la información socioeconómica de los hogares, en cada una de las regiones donde se encuentran las localidades marginadas. Los puntos reflejan lo precario de los recursos económicos de la familia de acuerdo con una serie de indicadores básicos.

Los puntos toman valores entre 0 y 100, en donde el valor más bajo siempre está asociado con una tendencia más alta a ser pobre (aún cuando el valor más bajo no siempre es cero) y se obtienen mediante un método de análisis discriminante, que refleja la distancia entre las familias pobres y las no pobres, de acuerdo con cada uno de los indicadores utilizados.

El método para seleccionar a los hogares beneficiarios de Progres a comienza con una aproximación inicial a la condición de pobreza, utilizando una línea de pobreza. Esta línea de pobreza se obtiene comparando el ingreso mensual per cápita con el costo de la canasta básica de alimentos.

El ingreso mensual per cápita corresponde al ingreso monetario de los miembros de la familia de 15 años de edad o más, en relación a todos los miembros de la familia. El costo de la canasta básica alimentaria corresponde a la Canasta Básica Normativa, definida por la Coordinación General del Plan para Áreas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar), y satisface los requerimientos mínimos para prevenir la mala nutrición, enfermedades y

deficiencias atropométricas. A este costo se le aplica un factor de expansión, para tomar en cuenta los gastos irreducibles mínimos de los artículos no alimenticios. La línea de pobreza extrema se ajusta de acuerdo a la inflación, utilizando el Índice de Precios al Consumidor publicado por el Banco de México.

La primera aproximación a las familias en extrema pobreza se hace con el ingreso de la familia y la línea de pobreza que clasifica a los hogares en dos grupos. Después de esta clasificación preliminar, se realiza una segunda agrupación, utilizando una serie de indicadores sociales y económicos derivados de la información obtenida de los hogares. El propósito es construir una aproximación multidimensional a la condición de pobreza, para lo que se utiliza un análisis discriminante, con el que los hogares se pueden o no clasificar en extrema pobreza, dependiendo de sus características.

El análisis discriminante caracteriza los perfiles multidimensionales de las familias (usando varias características socioeconómicas) en extrema pobreza y de aquellas que no están en extrema pobreza, y por medio del uso de esta caracterización determina una regla que permite asignar a los hogares en cualquiera de los dos grupos⁸⁴.

El ingreso se usa sólo como un indicador preliminar de la condición de pobreza de los hogares; la clasificación final se obtiene usando todo el perfil de características socioeconómicas de cada hogar.

El procedimiento indica que la clasificación de hogares como pobres y no pobres ha tomado en cuenta diferentes características de los hogares que capturan la naturaleza multidimensional de la pobreza, lo que significa que la condición de pobreza de un hogar no se basa únicamente en el ingreso declarado de dicho hogar. Lo cual facilita la identificación de la población pobre, sobre todo si las otras variables son más fáciles de observar que el ingreso o el consumo.

La utilización de un conjunto de variables en el proceso de selección dificulta que los beneficiarios potenciales manipulen la información para tener acceso al programa.

Además el método es más confiable a cambios en los niveles de ingreso, por ejemplo, si se utilizara un criterio de pobreza medido exclusivamente por el ingreso, las familias que están justo por encima de la línea de pobreza cambiarían continuamente su clasificación de ser pobres a no pobres, o viceversa. Por esta razón resultaría difícil darle un seguimiento adecuado a la población beneficiaria. En teoría el conjunto de variables, tal y como se definen, proporcionan una definición de pobreza menos sensible a los vaivenes económicos de corto plazo.

⁸⁴ El análisis discriminante, por separado en cada región se aplica para identificar las variables que discriminan mejor entre los hogares pobres y los no pobres, clasificados. Se usan las variables identificadas para desarrollar una ecuación que calcula un índice (puntaje discriminante) que representa parsimoniosamente las diferencias entre los hogares pobres y los no pobres. Posteriormente se usan las variables identificadas o el índice calculado para desarrollar una regla que clasifica las observaciones futuras como hogares pobres y no pobres

Si uno de los principios de Progres, es precisamente que se trata de un programa que quiere evitar la conformación de una capa de pobres dependientes del apoyo gubernamental y por consiguiente, trata de proporcionar a las familias en pobreza extrema un conjunto de soportes que pueden ser decisivos en una etapa de su ciclo vital que corresponde a la crianza de los hijos en escolaridad básica, precisamente para proporcionarles los elementos que les permitan en un momento determinado prescindir de los apoyos, entonces por qué no identifica a las familias en todo el territorio nacional, en vez de ubicarlas por localidades. Con el fin de incluir a las familias monoparentales que pueden estar ubicadas entre los pobres extremos urbanos o los pobres moderados, o al grupo de niños de la calle a quienes se excluye por no formar parte de una estructura familiar, y ambos grupos podrían ser beneficiarios atractivos para que se invierta en ellos capital humano, por el alto grado de probabilidades de encontrarse en pobreza extrema.

1.- ¿Por qué Progres debería orientarse hacia los niños de la calle?

De acuerdo con datos de UNICEF, en México se identifican a un cuarto de millón de niños en la calle, y 11 172 en la Ciudad de México.

Como menciona el informe sobre desarrollo humano: *Los niños de la calle son uno de los indicios más evidentes de la privación humana. Los niños hambrientos, enfermos y a menudo sin hogar, con escasas oportunidades de recibir una educación básica, constituyen un recordatorio impactante del potencial humano que el mundo está despilfarrando.*

Cabe señalar que en nuestro país, estos niños, tienen entre 12 y 17 años en promedio, siendo un 25.6% menores de 12 años.

Las causas por las que salen a la calle varían desde económicas, maltrato y conflictos familiares, hasta abuso sexual. Por lo general, las familias de estos niños y niñas que en ocasiones son obligados a trabajar son numerosas de bajo nivel económico y se encuentran en zonas marginadas urbanas.

Estos niños abandonan sus hogares, viéndose en la necesidad de desarrollar distintas actividades que les procuren el sustento. La salida del menor a la calle constituye la síntesis de un drama familiar y social intenso, de una magnitud tal, que el menor prefiere exponerlo todo antes de continuar en un ambiente de agresión física y emocional permanente.

2.- ¿Por qué Progres debería orientarse hacia las familias monoparentales?

Progres parece otorgar un lugar central a la mujer respecto de la superación de la situación de pobreza, el papel de la misma, sobre todo el de las madres de familia, es concebido de modo exclusivo como instrumental en cuanto vehículo de reproducción biológica: el Progres no contempla apoyos ni mecanismos destinados específicamente a influir positivamente en el bienestar y calidad de vida de la mujer adulta como sujeto por derecho propio.

Conjuntamente con lo anterior, el surgimiento de nuevos tipos de familia tiende a crecer en nuestro país, en las cuales las mujeres perfilan como jefas de hogar. Se estima que 8 de cada 10 hogares monoparentales son encabezados por mujeres. *En 1950 se observaron 13.2% de hogares de este tipo, en 1970, 15.3%, y en 1990 se observaron 17.3%*⁸⁵, y para el año 2000, 20%.

La vulnerabilidad de las familias con jefatura de hogar femenina, tanto en términos de seguridad y protección, como de ingresos es reproductora de pobreza y de desigualdad. Las mujeres jefas de hogar generalmente no tienen cónyuges, no cuentan con otro adulto para compartir las cargas domésticas; y las mujeres que tienen que asumir la maternidad muy temprano en su ciclo vital, fundan hogares que tienen mayor posibilidad de reproducir pobreza en las generaciones siguientes. Tienen menores ingresos comparativos, no tienen quien cuide a sus hijos y quien realice sus tareas domésticas, los niños de esos hogares se incorporan temprano al mercado de trabajo y pronto abandonan sus estudios. Lo cual plantea una situación de desventaja para los niños de esos hogares, por lo que se convierten en una población atractiva para que se invierta en ellos capital humano.

Las mujeres jefas de hogar, tienen una triple carga en comparación con las mujeres no jefas y los hombres jefes de hogar: el cuidado de los hijos, el trabajo doméstico y la provisión de ingresos. En los hogares encabezados por mujeres se registra una mayor incidencia de la pobreza y la indigencia, dado que cuentan con menos aportaciones económicas, y por que las mujeres deben asumir responsabilidades del hogar, además de sus laborales.

Este tipo de estructuras familiares se tropiezan con múltiples obstáculos para cumplir sus funciones de socialización e integración social.

El aumento de la desocupación, se agrega como nuevo factor junto a la mayor inseguridad social que ofrece el mercado formal de trabajo y junto al constante aumento de empleos informales, especialmente para las mujeres. La discriminación laboral de la mujer tiene un efecto mayor en el hogar cuando ella aporta el ingreso principal o único. Alrededor del 30% del ingreso de los hogares en que ambos miembros de la pareja trabajan remuneradamente, los aporta la mujer.

Vale recordar que en México, el 20% más rico, concentra el 54.1% del ingreso nacional, mientras que el 20% más pobre sólo recibe el 4.2% del ingreso total. Un contingente enorme de mujeres están ubicadas en ese 20% más pobre, fenómeno que ha dado lugar a la llamada feminización de la pobreza.

⁸⁵ Schmukler, Beatriz; Orientaciones de género en las políticas sociales en México; Cordera Rolando y Alicia Ziccardi; Las políticas sociales de México al fin del milenio; p. 398.

Capítulo 5: Redefiniendo a la Política Social

Tomando en cuenta lo dicho a lo largo de esta investigación, el debate de la pobreza, lejos de estar acabado, plantea nuevos cuestionamientos al Estado, al mercado y a la sociedad, lo cual nos coloca indiscutiblemente en el horizonte de una política pública de carácter social renovada e integrada. Que le haga frente no sólo a los efectos de los programas de ajuste que todavía siguen ocasionando un deterioro distributivo en la mayoría de los países subdesarrollados, sino también a las crecientes demandas que de empleo y educación ha impuesto la era de la globalización ante los cuales estos países muestran evidentes rezagos.

De esta manera, la necesidad y la relevancia que cobran hoy este tipo de políticas, se hace cada vez más obvia, no sólo porque la presencia amenazadora de la pobreza sea moralmente inaceptable, o por que su persistencia pueda llegar a generar desequilibrios en los sistemas políticos de los países que la padecen, sino además por que el mercado no asigna oportunidades e igualdades a los sectores de la población que no cuentan con ellas, y resulta cada vez más ineficaz para poder insertarlos ventajosamente a la dinámica productiva.

La pobreza, como bien menciona Nora Lustig⁸⁶, al no ser sólo la falta de acceso a un nivel de ingreso o consumo mínimo. Si no la falta de acceso a una vida digna, a la justicia, a la seguridad ciudadana, a la educación, a la salud, a la alimentación, a la vivienda, al medio ambiente limpio y a un entorno habitable. Así como también es la falta de acceso a la toma de decisiones y a las oportunidades, las cuales son características inherentes de la pobreza. La superación de ésta exige un conjunto integral de intervenciones públicas, que comprende políticas y programas sociales orientados a mejorar y potenciar la capacidad productiva de los pobres.

La combinación de políticas debe expresar los énfasis relativos en los objetivos tanto de mejorar la situación presente como de generar condiciones más favorables a las generaciones futuras. Así mismo, en el diseño de políticas para superar la pobreza se tiene que considerar que sus características varían entre grupos afectados por condiciones estructurales o permanentes de pobreza y

⁸⁶ Lustig, Nora; "Erradicar la pobreza: Un gran desafío", en Superación de la pobreza. Diálogos Nacionales; p. 43.

grupos que enfrentan situaciones de pobreza más bien temporales o coyunturales, derivadas de situaciones económicas o naturales transitorias.

Sin embargo, el objetivo de alcanzar y asegurar niveles de bienestar, implica también, al conjunto de la población, a través del acceso universal a los servicios y bienes básicos de valor social como la educación, la atención de la salud, la protección social, nutrición, vivienda y sus servicios básicos; así como con condiciones dignas de trabajo, lo que en conjunto significa el logro de las capacidades y habilidades necesarias para la plena participación social, económica y política de las personas.

En este sentido, la universalización y la integración, son los dos principios básicos deseables con los que debe cumplir toda política social. La integración con la política económica y con las políticas sectoriales de la misma; así como el carácter universal para proveer de capacidades básicas a toda la población en general, son los grandes vectores. Sin embargo debido a la necesidad de demandas de los grupos sociales más rezagados, se necesita implementar determinados grados de selectividad en sus programas.

5.1. La integralidad de la política social

Existen dos dimensiones de la integralidad que resultan definitivas para el éxito de la formulación y ejecución de estas políticas⁸⁷:

5.1.1 La primera tiene que ver con su relación con la política económica.

No es viable alcanzar y garantizar los derechos económicos y sociales de una sociedad independientemente de la situación económica del país. El desarrollo social no puede descansar exclusivamente en la política social, así como el crecimiento y la política económica no pueden tampoco por sí solos asegurar igualdades sociales.

El desarrollo económico condiciona las posibilidades e impacto de la política social, mientras la inversión en capital humano y desarrollo social, así como la mayor equidad, crean condiciones favorables para el desarrollo económico y la estabilidad política y económica. En el mismo sentido, el crecimiento económico y la política macroeconómica son determinantes en la generación de empleo y en la estructura de oportunidades laborales y por ende en las posibilidades de ingresos y de superación de la pobreza.

⁸⁷ Cepal-Naciones Unidas; *Equidad, desarrollo y ciudadanía*; *Ibid.* P. 86

En este contexto, la política social actúa en tres campos de acción⁸⁸:

1.- En las políticas de producción, administración y acceso a bienes y servicios públicos como la salud, vivienda, educación y alimentación.

2.- En las políticas de empleo formal e informal y en las formas de remuneración⁸⁹.

3.- En las políticas fiscales: de ingreso y gasto público, gastos sociales, subsidios y transferencias.

5.1.2 La segunda se refiere a las relaciones intersectoriales que conforman a la política social.

Aquí se apunta a destacar las relaciones virtuosas de la conjunción de los diferentes beneficios sociales, como la educación, atención a la salud, nutrición, vivienda y otros servicios básicos. Partiendo de la lógica de que las personas que están en una situación de desventaja no han llegado a esta por obra de una sola carencia, sino de una combinación de ellas, un programa que busque remediar sólo alguna de estas insuficiencias puede no cumplir siquiera su objetivo sectorial, porque las demás carencias impiden a los individuos aprovechar plenamente la oportunidad que se les ofrece. Por eso, para igualar oportunidades se requiere como condición la integralidad de las distintas políticas públicas sectoriales que conforman a la política social.

5.2 La universalización de la política social

Este principio, tiene como objetivo garantizar a todos los ciudadanos y en virtud de tal condición, determinadas protecciones y beneficios que cristalicen en capacidades básicas, vistos como derechos fundamentales necesarios para que sus beneficiarios alcancen a través de ellos la plena participación en la sociedad en que viven.

Las políticas universales son entendidas como una oferta homogénea dirigida a la población en general, basadas en la necesidad de fomentar la integración social y la idea de igualdad, a través de la noción de ciudadanía.

⁸⁸ González Tiburcio, Enrique; *Reforma del Estado y Política social*, 1993.

⁸⁹ Cabe señalar que la política social en lo que si puede y debe intervenir en este renglón, es en generar un mecanismo que contrarreste la desprotección que resulta del desempleo y regular la estructura de la oferta y la demanda con el fin de incorporar a ciertos grupos al mercado de trabajo a la vez de procurar elevar su productividad una vez insertos en él. Ya que es más deseable establecer un entorno macroeconómico con objetivos de generar empleo productivos y estables, readecuando los mercados financieros y cambiarios a una dinámica de crecimiento elevado, estimular el ahorro y la inversión productiva que esperar que la política social orientada al renglón laboral revierta las deficiencias de la política económica.

Son ofertas completas en los servicios de salud, educación, vivienda, alimentación, capacitación, empleo y seguridad social, con el propósito de crear un piso social básico que ayude a formar y fortalecer el proceso de formación del capital humano, para evitar que la población que aún no está inmersa en el círculo de la pobreza y en especial en la pobreza extrema caiga en ella.

5.3 La focalización

El objetivo de la política social consiste en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, en particular de la más pobre. Este propósito requiere de una intervención pública orientada a garantizar mínimos de consumo y de calidad de vida y complementariamente a disminuir las brechas entre los grupos altos o medios con respecto a los rezagados.

Es por ello que también se requieren de políticas focalizadas dirigidas a los grupos sociales con mayores ausencias en sus capacidades básicas, programas diferenciados y profundos que rompan el círculo intergeneracional de la pobreza extrema a través de acciones integrales y complementarias, ya que la pobreza y la marginación constituyen fenómenos multidimensionales que implican simultáneamente ausencia de capacidades y oportunidades, la ruptura del círculo de la pobreza extrema precisa de acciones coordinadas como en los aspectos de salud, educación y alimentación.

Además ante la escasez de recursos públicos, en particular durante los periodos de crisis y ajustes, así como en economías en desarrollo, la focalización puede verse como una forma de asegurar que los servicios sociales lleguen a la población que menos tiene y se logre mayor equidad y eficiencia en el uso de los recursos, por lo que no se opone necesariamente a los programas universales.

Ante el carácter multidimensional de la pobreza, las políticas focalizadas y diferenciadas deben entenderse como el instrumento que permite orientar la acción, y particularmente la asignación de subsidios para que la población carente pueda acceder a los servicios y garantías sociales por la vía más rápida⁹⁰.

Los programas focalizados y diferenciados son necesarios cuando la pobreza está muy concentrada en ciertos grupos de la población. La pobreza tiende a concentrarse en grupos determinados, como en los niños y niñas, en las madres solteras, en las personas de la tercera edad, en los indígenas, en las personas con necesidades especiales (físicas y mentales), en los jóvenes, y en todos aquellos llamados grupos vulnerables.

⁹⁰ Por multidimensional, se entiende que hay que considerar que las características de la pobreza varían entre grupos afectados por condiciones estructurales o permanentes de pobreza y grupos que enfrentan situaciones de pobreza más bien temporales o coyunturales, derivado de situaciones económicas o transitorias. Tomando en cuenta lo anterior, las políticas focalizadas van dirigidas a proteger a los pobres en épocas de crisis y proteger a quienes no pueden trabajar.

También en ciertos espacios geográficos; cuando las familias o las personas no son cubiertas por los esquemas de protección y seguridad social derivadas de las políticas laborales formales. Dada la heterogeneidad de la pobreza, la focalización se puede convertir en un mecanismo proveedor de capacidades básicas para poseer bienestar.⁹¹

La focalización, entonces, no se puede concebir como sinónimo de política social, o como una alternativa global, sino como una condición, que bien aplicada, hace más eficaz la universalización de la misma⁹². Así, la focalización de la política social y los programas diferenciados, constituyen una condición necesaria, pero no suficiente de la política social.

⁹¹ Por ejemplo, no se puede atender de la misma manera a las personas de la tercera edad que al grupo de las madres solteras. De igual manera no se puede erradicar del mismo modo a la pobreza urbana que a la pobreza rural. De ahí, la necesidad y la importancia de este tipo de programas.

⁹² La focalización en las políticas sociales, puede desviarse de su objetivo central, pueden caer en riesgos tales como, la politización, los beneficios excluyentes, u otros, intereses específicos.

CONCLUSIONES

La asistencia liberal no tuvo como trasfondo de su acción el derecho al trabajo y a la protección social durante todo el ciclo de vida del trabajador y de su familia, que hizo posteriormente el Estado de Bienestar y que recolocó a la asistencia como una política abocada a atender a las distintas formas de exclusión social, que se da en la sociedad del pleno empleo.

Este giro de la asistencia liberal de corte correctivo, reeducador, que se sustenta en la obligación del Estado pasivo a la preservación del orden, a la asistencia compensatoria o incluyente que se establece como derecho social en el Estado de Bienestar, está medida por un cambio en el carácter de la pobreza, que ambos tienen frente a sí. Y sobre todo por una transformación radical del significado que ésta asume en el orden social y político durante el siglo XX.

Con el ascenso de las luchas obreras por demandas políticas (el derecho al voto) y sociales (el derecho al trabajo y a la prevención social), a fines del siglo XIX y primeras décadas del XX, la pobreza y los pobres se constituyen en integrantes de la sociedad, en un asunto de la agenda del Estado, a partir de su condición de trabajadores, consumidores y miembros de la comunidad política.

El reconocimiento de los derechos desplaza y modifica el carácter de la asistencia social al dar paso a los sistemas de seguridad social. Por ello, en el curso de la primera mitad del siglo XX, la provisión de la asistencia en la mayoría de los países fue complementada y superada por esquemas de seguridad social, y más tarde, por esquemas de beneficios a categorías específicas de personas no contribuyentes a la seguridad social, pero sobre la base de la extensión universal de los derechos sociales.

La crisis del Estado de Bienestar y el creciente consenso en torno a los valores del mérito personal, la competencia y el individualismo que ha traído lo que se llamó la revolución conservadora y el neoliberalismo en todo el mundo, han contribuido a modificar el concepto de la pobreza en la sociedad actual y a replantear los valores que entorno a ella se generalizaron en la primera mitad del Siglo XX. El punto de partida es que el bienestar social es una responsabilidad individual y la satisfacción de necesidades sociales debe darse en la familia o a través del mercado.

Una de las razones por las cuales se plantea esto, aparte de la razón de principio de mercado y el individualismo, es que están considerados los servicios y beneficios sociales como bienes privados, ya que son consumidos por los individuos y en cantidades variables.

Por tanto sería injusto que la sociedad en su conjunto se hiciera cargo de la producción y el financiamiento de esos bienes. En cambio, deben ser transados en

el mercado o producidos en la familia. Con esa concepción desde luego no se reconoce la noción de derechos sociales.

A partir de la crítica a este modelo se fue dibujando otro modelo de política social y es aquel cuyo enfoque está orientado por el principio de igualdad de oportunidades.

Esta idea de igualdad de oportunidades ha tenido dos variantes fundamentales, en sus inicios y sobre todo para los países de América Latina en los que se puso en práctica esta idea de igualdad de oportunidades, se traducían en la corrección de los desequilibrios sociales provocados por los costos asociados al ajuste estructural.

Históricamente tendríamos que situarnos en la segunda década de los setenta, parte de los ochenta, cuando las orientaciones que se daban a los gobiernos de América Latina eran que el exceso de intervención gubernamental había distorsionado a la economía; para corregir esto, había que hacer un ajuste estructural hacia el mercado; éste provocaba desequilibrios, costos sociales y por tanto la función de la política social debía ser la de compensar los desequilibrios sociales, asociados al ajuste estructural.

Este modelo ya durante la década de los ochenta se orientó en cuanto a sus principios, a partir del hecho de que la capacidad de las economías para generar pobres era mucho más rápida que la capacidad de la política social para compensar estos desequilibrios.

De tal manera que se pasó a otro enfoque que es orientado en buena medida por la idea de inversión en capital humano. Esto lo que plantea es habilitar a todos los miembros de la sociedad para que puedan competir en igualdad de oportunidades y de esta manera asegurarse sus propios satisfactores.

En términos de sus beneficiarios, este modelo se dirige a grupos específicos de la población; se trata entonces, de un modelo focalizado. El supuesto es que si se dan los mismos satisfactores a toda la sociedad, esto constituiría una inequidad, toda vez que se estaría dando por igual a quienes no lo necesitan y a quienes si requieren estos satisfactores.

Así, la pobreza en la modernidad ha comenzado a definirse no sólo como un problema de distribución del ingreso, sino, también de asignación adecuada de los recursos productivos. Es decir, la pobreza ya no se combate sólo a través de mecanismos que busquen redistribuir el ingreso, sino de otros orientados a habilitar a los pobres, brindarles oportunidades, para que puedan ser productivos.

En este contexto, nuestro país ha adoptado este concepto multidimensional de la pobreza. A partir de los últimos años de la década de los ochenta se han implementado programas focalizados, orientados a combatir la pobreza extrema. Sin embargo los resultados de las diversas políticas para enfrentar la pobreza no han sido del toda satisfactorios.

En el caso particular de Pronasol, éste fue un programa que atravesó por una muy compleja red de implementación, y en consecuencia no estuvo a salvo de fallas y desaciertos, sobre todo porque nació como una política de emergencia, que surgió de una circunstancia nacional particularmente difícil, que tuvo que resolverse sobre su propia marcha y al mismo tiempo fue evolucionando a través de las transformaciones económicas, políticas y sociales, es obvio que no fue una política aislada de su circunstancia, lo cual no siempre ha sido tomado en cuenta en los juicios que se han formulado sobre su operación.

Otro de los obstáculos que presentó el programa, fue la confusión de términos entre pobreza y marginación, e incluso la reducción del concepto de pobreza a la estricta carencia de servicios públicos, (no está de más recordar que en esta etapa de la política social, el nuevo concepto de pobreza empezaba a emerger) fue de alguna manera una causa fundamental tanto de la inexistencia de indicadores oficiales de aceptación general, como de la guerra de cifras en torno a la pobreza.

A esta confusión inicial, se sumó el hecho de que aunque la mayor parte de los investigadores y académicos, aceptó convencionalmente que la pobreza como definiría Hernández Laos es "la ausencia de satisfactores apropiados para cubrir un mínimo de ciertas necesidades llamadas básicas", no existe consenso teórico respecto a la definición del ingreso, ni a la especificación exacta de una canasta de satisfactores, lo que originó cifras diferentes e incluso contradictorias.

Durante los años de operación del programa se criticó con insistencia su dimensión relativamente pequeña para cumplir con igualdad con los fines que se propuso, casi todas las evaluaciones han subrayado la disparidad entre los porcentajes del gasto público asignado al programa y las dimensiones y la profundidad del problema de la pobreza en México.

Si bien es cierto que los recursos destinados al gasto social se incrementaron en esos años, los renglones que más pesaron fueron el de salud y educación, el rubro de Solidaridad sólo representaba alrededor del 7% del gasto en desarrollo social, porcentaje muy limitado si se lo contrapone a la magnitud de la pobreza, porque la cantidad de recursos ejercidos no puede considerarse suficiente para resolver las causas estructurales de la pobreza.

Por otro lado, hay evidencias para sostener que no todos los responsables en la ejecución del programa actuaron con el mismo esmero, ni con el mismo nivel de compromiso con sus propósitos. Muchas de las fallas descansaron, en errores producidos por incompetencia administrativa. El Pronasol se coordinaba con otras

instituciones encargadas de la política social, sin embargo, esto no fue fácil de lograr, evaluaciones existentes al respecto, han señalado que "es necesario reconocer que el método de operación se tradujo, en no pocas ocasiones, en restricciones y limitaciones para el ejercicio del mismo, ya que la operación e instrumentación de las nuevas acciones recayeron sobre un mismo personal, de por si agobiado por la amplitud de la apertura programática y territorial de otros programas, con ritmos diferentes a los viejos y angustiosos reclamos comunitarios y poco capacitado para la evaluación ágil de las propuestas comunitarias. De esta manera, si bien se evitó la multiplicación burocrática, no hubo tiempo ni fue posible capacitar adecuadamente al personal de base ante una nueva perspectiva de operación y relación con grupos específicos de la población, lo que en ocasiones actuó en demérito de la calidad de las realizaciones de Solidaridad".

En el caso particular de Progresá, este surge tomando en cuenta la experiencia pasada (lo cual representa ya una ventaja adicional). Una de las diferencias importantes con Pronasol, es que Progresá ya define a la pobreza de manera multidimensional, es decir incluye otros conceptos de carencia, además de la falta de ingresos adecuados, como la falta de acceso a los servicios y al bienestar definido en un sentido amplio. Lo cual facilita la identificación de la población beneficiaria.

Sin embargo, este programa también padece serias limitaciones para cumplir su objetivo. En términos de desventaja, quizá la principal sea que la focalización geográfica excluye a personas que viven en un grado muy severo de pobreza. Atender en primer término a las comunidades rurales clasificadas como de alta y muy alta marginalidad, si bien podemos conferir razonabilidad a la priorización de la pobreza rural, también existe una incidencia muy importante de la pobreza extrema en el medio urbano. Si aceptamos las cifras manejadas por el programa tanto en relación con la cobertura actual como con la incidencia de la pobreza extrema, una cobertura total de la población objetivo requeriría aproximadamente que la cobertura prevista por año de alrededor de dos millones trescientas mil familias se ampliara para atender a cuatro millones trescientas mil familias aproximadamente.

La diferenciación entre pobreza extrema y pobreza moderada, junto con el énfasis en la profundidad de la pobreza, que de acuerdo con el método de selección utilizado es mayor en las áreas rurales, indica la necesidad de dar prioridad a dichas áreas, y en particular a las comunidades de menos de 500 habitantes, que también excluye Progresá.

Por otra parte, Progresá pone énfasis en la nutrición de los lactantes, los menores de cinco años y las mujeres embarazadas, y se prevén para ello apoyos en especie (complemento nutricional y servicios de salud). Este énfasis es justificado, razonablemente, en el carácter crucial que tiene una adecuada nutrición en los primeros años de vida, pero al mismo tiempo resulta obvio que la nutrición de las madres es atendida sólo en función de su papel en la reproducción biológica.

Al igual que la mayoría de los programas focalizados desde los años 80 y diversos programas focalizados que se han venido aplicando en México tengan o no un carácter transitorio, no están sustentados en una fórmula de acceso regulada por principios jurídicos, sino puramente administrativos.

Es decir la aplicación de programas como Pronasol y Progreso están basados en la definición programática de metas globales, en la asignación de un monto de recursos y en la definición de criterios de focalización, pero el acceso a los beneficios correspondientes constituye una posibilidad y no un derecho exigible, lo cual tiene consecuencias decisivas respecto tanto de la continuidad como de la cobertura, de modo que basta con una simple decisión administrativa para que los beneficiarios que estaban recibiendo un determinado beneficio dejen de recibirlo, aunque su condición social siga siendo la misma.

Lo ideal es transitar de la procuración burocrática a la de la institucionalización del derecho de las personas en pobreza extrema al apoyo público, y teniendo en cuenta que es más fácil gestionar las prestaciones de servicios en contextos en los que existen los equipamientos y el personal requerido, no debería existir ningún obstáculo para ello.

La pobreza de hoy se ubica en un ciclo económico distinto a aquel en el cual las compensaciones monetarias directas eran administrativas, financiera y socialmente viables. Hoy con una economía de lento crecimiento y baja absorción de empleo no se puede pensar sólo en apoyos monetarios temporales, o en programas que sustenten por un tiempo la economía de las familias, porque no habrá a mediano plazo un dinamismo económico suficiente para incluirlas en el mercado.

Si bien el crecimiento económico es condición primordial para reducir la pobreza, no es condición suficiente. Como ya se ha demostrado en los estudios de Nora Lustig, el tiempo que se llevaría erradicar la pobreza extrema, es decir que nadie viva con menos de 2 dólares diarios, si el producto por habitante pudiera crecer al 3% anual (lo cual no se ha visto en los últimos 17 años) de manera sostenida, tendrían que pasar alrededor de 40 años. Si se pudieran focalizar los recursos de manera perfecta, la pobreza extrema se podría erradicar transfiriendo el .5% del PIB a la población necesitada

Además del reconocimiento de la complejidad del fenómeno pobreza, hay otro elemento que juega de manera decisiva para modificar el entorno social y el contexto institucional en que se definen hoy las políticas sociales dirigidas al combate a la pobreza. Este radica en el hecho de que la pobreza de nuestro tiempo, no sólo implica nuevas categorías de pobres, sino también nuevos mecanismos de empobrecimiento que afectan de modo distinto a los diferentes grupos en situación de riesgo, y a que ambas situaciones se dan en un contexto social, cultural, económico e institucional diferente al de sólo unas décadas atrás.

Por ello se tiene que diseñar políticas que integren no sólo las acciones de distintos sectores, sino que recuperen en su diseño la pluralidad de dimensiones del contexto cultural de la pobreza y de las circunstancias específicas de cada grupo. Esto supone también otras formas de gestión pública. Es decir, de concebir, diseñar, producir y administrar las políticas sociales, así como la intervención de una red de agentes donde el gobierno debe ser sólo uno más de los proveedores de bienes y servicios, aunque siga siendo clave en la generación de recursos, capacidades, instituciones, y externalidades necesarias para el desarrollo de los diversos agentes.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

- 1.- Banco Mundial, **Informe sobre pobreza mundial**; 1997, 1998.
- 2.- Boltvinik, Julio y Enrique Hernández Laos; **Pobreza y distribución del ingreso en México**; Siglo XXI, 1999.
- 3.- CEPAL-Naciones Unidas; **Equidad, desarrollo y ciudadanía**; México, D.F. abril de 2000.
- 4.- Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad; **El Programa Nacional de Solidaridad**; México, FCE, 1994.
- 5.- Consejo Nacional de Población, **La situación demográfica de México**; CONAPO, México, 2000 .
- 6.- Coordinación Nacional del Progreso; **Lineamientos generales para la operación del Progreso**; serie de documentos de divulgación, febrero, 1999.
- 7.- Coplamar. **Alimentación, necesidades esenciales en México. Situación actual y perspectivas al año 2000**; Siglo XXI, 1989, 4ª edición.
- 8.- Cordera Campos, Rolando; "Progreso y la experiencia mexicana contra la pobreza. Notas sobre el contexto social y el registro histórico", en **Alivio a la pobreza. Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación dentro de la política social**; CIESAS-SEP-CONACYT-PROGRESA, México 1998, pp. 13-23.
- 9.- Cordera Campos, Rolando y Alicia Ziccardi; **Las políticas sociales de México al fin del milenio**; Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa-UNAM; 2000.
- 10.- Cordera Campos, Rolando y Enrique González Tiburcio; "La sociedad mexicana hacia el nuevo milenio: cohesión y divergencia" en Millán B., Julio y Antonio Alonso Concheiro (Coords.), **México 2030. Nuevo Siglo, nuevo país**; FCE, México 2000.
- 11.- Darwin, Charles; **El origen de las especies**; Universidad Nacional Autónoma de México, México 1997.
- 12.- Dawkins, R. **El gen egoísta**; Omega, Barcelona, 1979.

13.- De Hira de Gortari y Alicia Ziccardi; "Instituciones y clientelas de la política social: un esbozo histórico, 1867-1994" en Varios Autores; **Las políticas sociales de México en los años noventa**; Instituto Mora-UNAM-FLACSO-PyV.

14.- Fuentes, Mario Luis; **La asistencia social en México**; Ediciones El Milenio, México, 1998.

15.- García Reyes, Miguel y Ma. Mercedes Agudelo de Latapí; **Ajuste estructural y pobreza**; FCE-ITESM, México, 1997.

16.- González Tiburcio, Enrique; **Reforma del Estado y Política Social**; INAP, 1993.

17.- ----- **Seis tesis sobre el Programa Nacional de Solidaridad**. Serie: La reforma social, núm. 1; Instituto Nacional de Solidaridad, 1993.

19.- Huberman, Leo; **Los bienes terrenales del hombre**; Editorial Nuestro Tiempo, 10ª edición, 1980.

20.- Informe de Desarrollo Humano 1997, PNUD

21.- Informe de Desarrollo Humano 2000, PNUD

22.- Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social; **Estados en Desorden, los efectos sociales de la globalización**; Organización de las Naciones Unidas.

23.- Jusidman, Clara; **Las políticas sociales en Estados Unidos**; grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, México, 1996.

24.- Kusnir, Liliana; **La política social en Europa**; grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.

25.- Krugman; Paul; **Economía Internacional**; McGraw-Hill, 1994.

26.- Lewontin, R.C. y L.J. Kamin; **No está en los genes, crítica al racismo biológico**; Grijalbo Mondadori, Barcelona, 1996.

27.- Lustig, Nora; **El desafío de la austeridad**; Lecturas del Trimestre Económico # 86, FCE, México, 1997.

28.- ----- "Erradicar la pobreza: un gran desafío" en **Superación de la pobreza**. Diálogos Nacionales; BID, 1999.

29.- ----- "La pobreza y el programa Progresas" en **Alivio a la pobreza. Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación dentro de la política social**; CIESAS-SEP-CONACYT-PROGRESA, México 1998, pp. 120-

129.

30.- Marx; Karl; **El capital**; FCE, decimoséptima edición, México, 1982.

31.- OECD, **Human Capital Investment**; OECD, 1996.

32.- Presidencia de la República; **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**; México, 1999

33.- Polanyi, Karl; **La gran transformación**; Juan Pablos Editor, segunda edición, México, 1992.

34.- PROGRESA; **Evaluación de Resultados del PROGRESA**, México , 1999.

35.- Consejo Consultivo, Evaluación del periodo 1989-1994 y perspectivas del Programa Nacional de Solidaridad, desde el punto de vista de líderes empresariales, representantes populares y líderes académicos y de opinión; MIMEO.

36.- Rawls, John, **La teoría de la justicia**, FCE.

37.- Scott, John; ProgresA, igualdad de oportunidades y dinámica de la pobreza en México; en **Alivio a la pobreza. Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación dentro de la política social**; CIESAS-SEP-CONACYT-PROGRESA, México 1998, pp. 40-61.

38.- Secretaría de Desarrollo Social; **Programa para superar la pobreza 1995-2000**, México, 1998

39.- Sen, Amartya; "*Compromiso social y democracia: las demandas de equidad y el conservadurismo financiero*" en Barker, Paul, Compilador, **Vivir como iguales. Apología de la justicia social**; Paidós; Barcelona, 1996

40.- Sen, Amartya; **Nuevo examen de la desigualdad**; Alianza Editorial; Madrid, 1995.

41.- Sen, Amartya; Teoría del desarrollo a principios del Siglo XXI, en Emmerij L. y J. Nuñez del Arco (coord.); **El desarrollo económico y social en los umbrales del Siglo XXI**, BID, 1998.

42.- Smith, Adam; **La riqueza de las naciones**; FCE, Novena reimpresión de la segunda edición en español (1958), México, 1997.

43.- Trejo, Guillermo y Claudio Jones; **Contra la pobreza**; Cal y Arena, 1993.

44.- Warman Arturo; **La política social en México, 1989-1994**; FCE, México, 1994.

- 13.- Martínez, Ifigenia; "**Bretton Woods en el umbral del milenio**" en El Economista Mexicano; Vol. 1, núm. 1, Revista del Colegio Nacional de Economistas; septiembre-diciembre de 1996, pp. 75-114.
- 14.- Moctezuma Barragán, Esteban; "**La política social del Estado Mexicano**", en El Mercado de Valores, octubre de 1998, pp. 3-18.
- 15.- Ruiz Pantoja, Teresita; "**Las transformaciones urbanas de México**" en Examen: Política de Población, octubre de 1998, pp. 22-29.
- 16.- Sen, Amartya; "**Sobre conceptos y medidas de pobreza**"; en Comercio Exterior, abril de 1992; Banco de Comercio Exterior.
- 17.- Solís Cámara, Fernando; "**Política de población y planeación del desarrollo**" en Examen: Política de Población; Editada por el Comité Nacional del Partido Revolucionario Institucional; núm. 108; octubre de 1998, pp. 3-10.
- 18.- Tuirán, Rodolfo; "**México: hacia el dominio de su destino demográfico**" en Examen: Política de Población, #108, octubre de 1998, pp. 11-21.