

7



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

"ACATLAN"

ANALISIS DE LOS MODELOS DE POLITICA SOCIAL PARA EL CONTROL DE LA POBREZA EN MEXICO (1988-2000)



T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA
P R E S E N T A :
JUAN CARLOS CASTILLO SOTO

ASESOR: JUAN MONTES DE OCA MALVAEZ



ACATLAN, ESTADO DE MEXICO.

SEPTIEMBRE DEL 2002

TESIS CON FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

PARA USTEDES QUE SIEMPRE LUCHARON POR LA JUSTICIA SOCIAL, LA LIBERTAD Y EL PROGRESO DE NUESTRO QUERIDO MÉXICO...

"Una de las más grandes vergüenzas de una nación es la existencia y persistencia de la pobreza y la ignorancia de gran parte de su gente; más aún en medio de la opulencia y privilegios de sólo unos cuantos."

JUAN CARLOS CASTILLO SOTO

Con respeto y admiración para los inolvidables de nuestra historia:

JOSÉ MARÍA MORELOS Y PAVÓN

VICENTE GUERRERO

FRANCISCO JAVIER MINA

BENITO JUÁREZ

MELCHOR OCAMPO

SANTOS DEGOLLADO

GABINO BARREDA

LÁZARO CÁRDENAS; Y

LUIS DONALDO COLOSIO.

AGOSTO DEL 2002.

AGRADECIMIENTOS Y DEDICATORIAS

“ El saber ser agradecido con quien lo amerita es una de las más grandes virtudes humanas del hombre .”

A DIOS: Todo poderoso por iluminarme, protegerme; además de permitirme vivir y cumplir uno de mis más grandes sueños.

A MIS PADRES: Que son mis más grandes héroes, quienes con mucho esfuerzo, amor, dedicación y ejemplo; lograron enseñarme a luchar ante las adversidades de la vida. También me enseñaron el camino correcto del bien y a ser un hombre responsable y perseverante. Este trabajo es un reconocimiento a todos sus esfuerzos, fortaleza e inteligencia; y porque gracias a ustedes soy lo que soy.

A MI HERMANA NASU: Porque sé que siempre podré contar contigo.

A MIS HERMANOS AUDIEL Y ALEJANDRO: Por ser mis más grandes amigos, cómplices y aliados en más de mil batallas.

A MI MAMÁ CHABELITA: Que desde el cielo me ha cuidado y quien siempre creyó profundamente en mí. Sé que en estos momentos ella está disfrutando de este logro conmigo.

AL AMOR DE MI VIDA: Para ti Almita por todo el amor y apoyo que me has dado. Gracias por estar a mi lado siempre y por alentarme a ser mejor cada día de mi vida.

A LA FAMILIA URIBE SOTO: Por su apoyo y confianza, además de su valiosa orientación hacia el conocimiento y la fe en Dios.

A MI ASESOR MTRO. JUAN MONTES DE OCA: Por sus sabios consejos y por la adecuada orientación en la elaboración de esta tesis.

A MIS SINODALES: Mtro. Juan Montes de Oca, Lic. Lenin Bustamante, Lic. José Albino Hernández, Mtro. Joaquín Careaga y Mtro. Juan Carlos Gutiérrez. Por su tiempo y valiosas aportaciones al mejoramiento de este trabajo.

A MIS MAESTROS: Porque de ellos parte soy. Gracias por sus enseñanzas y a su incansable labor de compartir la sabiduría con los demás.

A MI ASESOR ADJUNTO JAIME AQUILINO LÓPEZ CALVA: Por su amistad y oportuna asesoría e interés en este arduo proceso de la elaboración de mi tesis.

A FELIX Y ALONSO: Por los buenos momentos y la amistad nacida en Acatlán.

A LA UNAM: Infinitamente agradecido y orgulloso; por aceptarme y formarme como profesional y que a pesar de las detracciones seguirá siendo la máxima casa de estudios.

A LA ENEP ACATLÁN: Por haberme dado alojamiento durante cuatro años y medio que fueron de los mejores en mi vida.

A MI QUERIDO PAÍS: Del cual me siento orgulloso por su historia y nobleza, que necesita cada vez más de profesionistas comprometidos con su función para aspirar a ser mejor

ÍNDICE GENERAL

ANÁLISIS DE LOS MODELOS DE POLÍTICA SOCIAL PARA EL CONTROL DE LA POBREZA EN MÉXICO (1988-2000)

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I ASPECTOS TEÓRICO-CONCEPTUALES DE LA POBREZA EN MÉXICO.

1.1 PRIMERAS APROXIMACIONES TEÓRICAS DE REFERENCIA. ESTADO, ESTADO DE BIENESTAR, GOBIERNO, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DESARROLLO	6
1.2 LA REFORMA DEL ESTADO PARA EL DESARROLLO SOCIAL Y EL COMBATE A LA POBREZA	36
1.3 MARCO HISTÓRICO DE LA POBREZA EN MÉXICO	42
1.4 POBREZA Y POBREZA EXTREMA	49
1.5 FACTORES E INDICADORES QUE INCIDEN EN LA POBREZA	52
1.6 GRUPOS VULNERABLES	60
1.7 POLÍTICA REGIONAL	68
1.8 DESIGUALDAD Y CONCENTRACIÓN DEL INGRESO	72
1.9 MEDICIÓN DE LA POBREZA	86

CAPÍTULO II MODELOS Y MECANISMOS INSTITUCIONALES DE POLÍTICA SOCIAL PARA ENFRENTAR LA POBREZA EN MÉXICO.

2.1 MECANISMOS INSTITUCIONALES PARA EL CONTROL DE LA POBREZA	98
2.2 EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO	105
2.3 MODELOS FOCALIZADO Y UNIVERSAL DE LA POLÍTICA SOCIAL	111
2.4 EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD (1988-1994)	124
2.5 EL PROGRAMA DE EDUCACIÓN, SALUD Y ALIMENTACIÓN (1997-2000)	137
2.6 OTROS PROGRAMAS DE COMBATE A LA POBREZA	151

CAPÍTULO III PROPUESTAS Y ESPECTIVAS DEL GOBIERNO PARA EL COMBATE A LA POBREZA EN MÉXICO.

3.1 LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y ECONÓMICA EN MÉXICO	170
3.2 COORDINACIÓN INSTITUCIONAL EN LA INSTRUMENTACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES PARA LA ATENCIÓN DE GRUPOS VULNERABLES	178
3.3 ORGANIZACIÓN SOCIAL Y COMUNITARIA PARA EL DESARROLLO REGIONAL	187
CONCLUSIONES	193
BIBLIOGRAFÍA	202

INTRODUCCIÓN

El desarrollo y la justicia social de todos los mexicanos constituye una de las más altas prioridades del Estado; es por ello, que en este trabajo se aborda y se analiza la problemática de la pobreza, así como sus consecuencias tan graves que representan rezagos en los niveles de vida de grupos vulnerables que viven en condiciones poco dignas. Para el combate a este fenómeno de la pobreza la presente tesis da a conocer los principales programas que se inspiran en modelos teóricos que en materia de política social ha emprendido el gobierno en los últimos dos sexenios. Sin embargo, a pesar de ciertos avances alcanzados en materia de educación, salud, seguridad social, vivienda y servicios básicos, aún persisten signos de inequidad y rezagos sociales a los que es necesario hacer frente para que todos los mexicanos activen su derecho a una vida digna, con mejores oportunidades para su desarrollo social, cultural y productivo.

La persistencia de la pobreza extrema, la desigualdad y la marginación alienta la necesidad de una nueva orientación de la política social, donde se destaque la convicción de que en sus estrategias y en la ejecución de sus programas se considere la participación activa de la población beneficiada, tanto a través de instancias institucionales como de organizaciones sociales. Con ello la política social se alejaría de esquemas corporativos que la caracterizaron en el pasado, liberando y movilizand o así las energías productivas que la sociedad tiene depositadas en la propia población marginada.

Por ello, el objetivo de moderar la opulencia y abatir la pobreza ha sido causa común de los mexicanos y es ahora en este umbral del siglo XXI que estos ideales tienen vigencia y colocan a la superación de la pobreza como un ideal realizable y como una premisa para la transformación nacional.

Hoy la política social debe ser un arma de consenso social y de voluntad política en donde el gobierno y la sociedad comulguen en la idea y la práctica; ya que el propósito medular de la Revolución Mexicana, que es el de la justicia social, no ha sido alcanzado aún.

La justicia social a fines del siglo XX significa que cada mexicano disfrute de salud, educación, vivienda y otros satisfactores básicos; ya que se trata de un compromiso humano, histórico, y de mandato constitucional. Para alcanzar la justicia social el gobierno requiere de promover más intensamente sus acciones y programas y convocar a toda la sociedad para participar en el combate a la pobreza. El gobierno debe estar en este contexto obligado y comprometido moral e históricamente con quienes más han padecido, garantizando la oferta de alimentos en el campo y la ciudad, ampliando los servicios de salud, manteniendo metas elevadas en materia de vivienda y asegurando la calidad y la cobertura suficiente para la educación.

Actualmente gran parte de la población se encuentra por debajo de los mínimos nutricionales comúnmente aceptados, lo cual es una pena; ya que la alimentación es parte de los principales determinantes de la calidad de vida y su adecuada

satisfacción depende el sano desarrollo de las potencialidades físicas e intelectuales del individuo y en consecuencia de las capacidades económicas y culturales de la sociedad. La existencia prolongada de los problemas alimentarios y nutricionales se explica en gran parte por la reducción del ingreso real de las familias, el acceso inadecuado a alimentos nutritivos, y el cambio de hábitos alimentarios.

Es por ello que cuando todos los mexicanos sin distinción disfruten de una dieta con las calorías, proteínas y nutrientes suficientes a bajo costo, cuando se hayan erradicado de México las enfermedades transmisibles y evitables, cuando cada familia mexicana cuente con una vivienda suficiente y dotada de servicios básicos, cuando las familias no padezcan de desempleos ni de ingresos injustos, cuando se generalice la educación básica, etc; será entonces que contaremos con una base de justicia que permita el ejercicio pleno de la libertad y me atreveré a decir que los modelos y mecanismos institucionales en materia social han sido un éxito; por lo que el pueblo se perfilará a la modernidad que se aspira y que promueve el gobierno.

El sueño de millones de mexicanos es de fe, de ideales, de esperanza, de optimismo, de grandeza, de paz, de seguridad, de Estado de Derecho, de libertad, de unidad y de oportunidades para todos. Es por ello, que el gobierno, la sociedad y los diversos sectores tendrán que buscar responder a estos anhelos.

En este sentido la tesis general de esta investigación radica en afirmar que los programas de combate a la pobreza extrema especialmente Pronasol y Progresá que el gobierno ha ejecutado de 1988 al 2000 no han servido de mucho para aminorar dicho mal; a pesar de las versiones oficiales que afirman lo contrario. Esta tesis también pretende conocer, y contextualizar teóricamente el fenómeno de la pobreza, a través de la revisión y análisis de los modelos de política social que el Estado ha implementado en los últimos años y así proponer esquemas alternativos de referencia que contribuyan a la solución de este problema y que sea una aportación a las tareas que el gobierno instrumenta en materia de desarrollo social.

Para ello, esta investigación está estructurada en tres capítulos; el primero se refiere al conocimiento de los fundamentos teóricos de la pobreza, así como los problemas que de ésta se generan y que sirve como punto de partida de este trabajo. El segundo capítulo se refiere básicamente al estudio de los programas derivados de modelos teóricos en materia social para el combate a la pobreza que el gobierno ha emprendido en los últimos años, sobre todo con la ejecución del Programa Nacional de Solidaridad y el Programa de Educación, Salud y Alimentación basados con el principio clave de solidaridad que se puso de moda desde el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado y que ha sido el leitmotiv de los discursos y de las acciones de política social; éste fue un concepto tomado de una realidad, de la capacidad de actuar de los mexicanos frente a las grandes desgracias, de su despertar participativo y su disposición para luchar unificados por reconstruir al país, devastado por las fuerzas naturales, por las crisis

económicas y por la pobreza. Por ello la solidaridad ha representado en los últimos tiempos una nueva esperanza en la política social, ya que se fundamenta en la experiencia de la capacidad solidaria de la gente que vive en la pobreza con el resto de los involucrados. El tercer capítulo aborda el estudio de propuestas alternas que sirvan de instrumentos fortalecedores de la política social en México para el control de la pobreza; y así abrir otro tipo de perspectivas.

Esta investigación también presenta un conjunto de conclusiones que nos invita a todos los actores del Estado mexicano a reflexionar y a unir esfuerzos para tratar de erradicar el mal social de la pobreza. Todo esto soportado por la bibliografía de referencia correspondiente.

CAPÍTULO I

**ASPECTOS TEÓRICO
CONCEPTUALES DE LA
POBREZA EN MÉXICO**

1.1 PRIMERAS APROXIMACIONES TEÓRICAS DE REFERENCIA, ESTADO, ESTADO DE BIENESTAR, GOBIERNO, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DESARROLLO.

EL ESTADO

Para hablar del Estado es necesario tener muchos puntos de referencia, ya que su contexto es tan amplio que podría generar algunas confusiones o lagunas. Es por ello, que en este apartado mencionaré algunas referencias teórico-conceptuales de este importante elemento que es el estado y que sirve como plataforma para emprender estudios de los fenómenos que se generan al interior del mismo

"El Estado históricamente es el resultante de una milenaria evolución de la coexistencia humana. Es la organización política soberana de una sociedad establecida en un territorio determinado, bajo un régimen con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persigue determinados fines mediante actos concretos." (1)

Por esto resulta ser la organización más importante de la vida moderna, pues se encarga de cumplir los fines de la convivencia humana y permite que la sociedad pueda integrarse con armonía y realización.

1. Montes de Oca, Malvaez, Juan. Tesis sobre Nuevas Tendencias de Tecnología Informática para la Definición de Políticas Sociales en México. UNAM. México, D.F, 1998. p.5.

En general, existen tres grupos de teorías que intentan definir los rasgos más sobresalientes del Estado desde perspectivas encontradas y, que a su vez, se complementan: las teorías organicistas, las teorías sociológicas y las teorías jurídicas.

Teorías organicistas: esta concepción se fundamenta en la analogía de que el Estado puede compararse a un organismo vivo. El Estado es entendido como un ser humano; sus partes o miembros no pueden ser separados de la totalidad, esta precede a las partes, por lo que cuenta con unidad, dignidad y carácter de tal manera que no puede disgregarse del conjunto.

Esta teoría fue desarrollada por los griegos, entre los que destaca Platón, quien considera que " en el Estado se encuentran más visibles las partes y caracteres que constituyen al individuo y, por lo tanto, comienza determinando las partes y las funciones del Estado para proceder luego a determinar las partes y las funciones del individuo." (2)

Por su parte, para Aristóteles la concepción de ciudad o agrupación de la sociedad se explica porque: " la ciudad (Estado) existe por naturaleza y es anterior al individuo, por que si el individuo no es por sí mismo, lo será con referencia al todo en la misma relación en que encuentran las demás partes. Por lo tanto, el que no

2.Abbagnano, Nicola. Diccionario de Filosofía. FCE. México, 1984. p. 448.

pueda entrar a formar parte de una comunidad o el que no tiene necesidad de nada para bastarse a sí mismo, no es miembro de un Estado sino que es una bestia o un dios." (3)

Estas ideas concebidas por los clásicos fueron retomadas por los teóricos filosóficos como Hegel; quien en sus estudios sobre Derecho, Filosofía y del Estado, asume la idea de que todo individuo está sometido a la finalidad del Estado. Las tesis de Hegel se basan en la identificación del Estado con Dios o el espíritu superior y en relación a ello señala: "El Estado es lo racional en sí y para sí, como la realidad de la voluntad sustancial que posee en la autoconciencia particular elevada a su universalidad. Esta unidad sustancial como absoluta e inmóvil finalidad última de sí misma es donde la libertad alcanza la plenitud de sus derechos, así como esta finalidad última tiene un derecho superior al de los individuos, cuyo deber supremo es el de ser miembros del Estado." (4)

Teorías sociológicas: Dentro de estas teorías se concibe al Estado como una unidad colectiva o de asociación, en la cual un grupo de individuos por voluntad propia se unen en comunidad para alcanzar un fin, de tal forma que las voluntades

3. Aristóteles. La Política. Porrúa. México, 1985. p. 159.

4. Hegel, Friedrich. Filosofía del Derecho. UNAM, México, 1985. pp. 242-243. Este autor afirma "que el Estado es la divina encarnación del espíritu en la tierra; además de ser la finalidad del hombre en la faz de la tierra." *Op.cit.* p.243.

particulares llegan a adquirir un poder único en la voluntad de un órgano director donde se deposita.

En el Renacimiento la palabra Estado en términos políticos, nace en las ideas del pensador florentino Nicolás Maquiavelo, autor de El Príncipe. En los siglos XV y XVI, el Estado buscaba la unidad italiana entre todas sus provincias y llegar a conformar un cuerpo único que adquiriera fuerza interna y a su vez la manifestara ante sus enemigos.

Dentro de las mismas teorías sociológicas destaca el pensamiento filosófico de Thomas Hobbes, que en su Leviatán, escrito hacia 1651, trata la esencia del Estado y lo define como un monstruo omnipresente que denomina Dios mortal. Hobbes define la esencia del Estado como: " una persona de cuyos actos, una gran multitud, por actos mutuos, realizados entre sí ha sido instituida por cada uno como autor al objeto de que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos, como él juzgue oportuno, para asegurar la paz y defensa común. El titular de esta persona se denomina soberano, y se dice que tiene poder soberano; cada uno de los que le rodean es súbdito suyo." (5)

Por otra parte, como principal representación de las teorías sociológicas destaca la concepción marxista del Estado, la cual se caracteriza por la crítica al modo de

5. Hobbes, Thomas. El Leviatán. FCE, México, 1981. p. 141. Este autor afirma que la implantación del Estado moderno es para garantizar el orden y la paz que peligra ante la maldad y voracidad del hombre cuando vivía en un Estado natural." *Op.cit.* p.73.

producción. La teoría marxista sobre la concepción del Estado aparece orientada hacia el análisis de las relaciones de producción y explotación en un sistema económico capitalista, y que de alguna forma nos permite comprender el concepto de lucha de clases. El Estado aparece como aquella estructura de poder que se encuentra por encima de la sociedad, considerada como la superestructura política de la economía y destinada a asegurar el ejercicio libre del derecho de la propiedad y de las relaciones de explotación. A la vez actúa como un mecanismo de la clase dominante; este surge en el momento en que las contradicciones no pueden conciliarse, y funciona como un regulador.

Por su parte, Lenin afirma que: " El Estado es producto y manifestación del carácter irreconciliable de las contradicciones de clase, no pueden, objetivamente, conciliarse, y viceversa: La existencia del Estado demuestra que las contradicciones de clase son irreconciliables, según Marx, el Estado es un órgano de dominación de clase, un órgano de opresión de una clase por otra, es la creación del orden que legaliza y afianza esta opresión, amortiguando los choques entre las clases". (6)

Teorías Jurídicas: La concepción de Estado a partir de un ordenamiento estrictamente jurídico lo encontramos en Hans Kelsen, quien lo concibe desde su carácter normativo. Dice Kelsen: "Que la ordenación llamada Estado tiene ante

6. Vladimir, Lenin. *El Estado y la Revolución*. Ed. Progreso. Moscú, 1981. pp. 275-276. Tanto Lenin como Marx, fomentan en sus teorías comunistas la desaparición de las clases sociales y del Estado como los responsables de la opresión hacia el proletariado, acusando al Estado de no poder regular ese equilibrio y por el contrario favoreciendo los intereses de las clases poderosas.

todo, el sentido de un orden normativo. El Estado como autoridad se halla por encima de los sujetos que lo forman y es inexorablemente necesario que lo concibamos como una ordenación normativa, que obliga a los hombres a un determinado comportamiento. Sólo lo podemos pensar como autoridad, en tanto que sea un sistema de normas reguladoras de la conducta humana." (7)

Dentro de esta teoría se le otorga personalidad jurídica al Estado, es decir, una unidad normativa cuyo campo de acción corresponde a realidades dentro del marco del Derecho, donde la colectividad de los ciudadanos constituye un conjunto indivisible, opuesto a los individuos y como tal conforma un ser jurídico que se encuentra personificado en el propio Estado.

Al ser unidad perteneciente a la esfera de las normas o los valores, mantiene una relación estrecha con el orden legal y por lo tanto, existe una identidad entre el Derecho y el Estado. Así, toda problemática estatal es jurídica, y la metodología que explica las acciones que sigue el Estado ante determinados casos que afectan su integridad es a través del Derecho, mismas que se explican de acuerdo a la conducta que dicte la norma sobre la sociedad.

En realidad, la definición de Estado depende de la teoría que se sustente, así como de las implicaciones que esta misma determine. En la peor de las situaciones, una falsa idea del Estado, puede provocar una simplicidad de su

objeto o bien, una minimización de su naturaleza como sucede con el modelo neoliberal, que lo concibe como un elemento sujeto al mercado y a sus necesidades utilitarias y no como su función de satisfacer las necesidades básicas de los grupos mas pobres por medio del ejercicio adecuado de las políticas sociales.

ESTADO DE BIENESTAR

A este tipo de estado también se le conoce como interventor, de asistencia social, benefactor, populista, paternalista, etc; que se caracteriza por asistir a la sociedad de sus necesidades más importantes (política social) , utilizando todos los instrumentos a su alcance para tal finalidad. Además de representar la liquidación de la política del laizzez faire por la imposición de una nueva política económica basada esencialmente en la interacción sistemática del Estado al que se le asigna un papel económico central y la tarea de ejercer una función directiva sobre la propensión al consumo a través del instrumento fiscal y la socialización de las inversiones y la política del pleno empleo.

A partir de la Revolución Francesa, con la nueva sociedad que surge como una primera generación que enarbola los derechos individuales con los principios de igualdad, fraternidad y libertad comienza a considerarse al marginado como un ciudadano más con derechos y deberes. Posteriormente como una segunda generación los derechos sociales con la Asistencia Social como segundo sistema de protección social. El Estado comienza a ocuparse de los problemas de los

pobres y marginados como una obligación inherente a su propia concepción y no como una tarea residual sin que esto quiera decir que en este periodo haya nacido el Estado benefactor de forma oficial. Esto provoca que progresivamente se vaya desplazando la acción de la Iglesia omnipresente hasta ese momento en beneficio de la acción pública. La asistencia social aparece como un conjunto, más o menos sistematizado, de principios, normas y procedimientos para ayudar a individuos, grupos y comunidades, para que satisfagan sus necesidades y resuelvan sus problemas. La consolidación del concepto de asistencia social es parejo al nacimiento del Estado liberal y a la introducción del capitalismo industrial, y plasma el inicio de la preocupación de los poderes públicos por la acción social.

A finales del siglo XIX y principios del XX la mano invisible que divinizó el liberalismo económico cobró muchas víctimas. Los efectos sociales de sus políticas llevaron a fuertes desequilibrios y a frecuentes crisis. El mercado dejado a su propio dinamismo reaccionaba lentamente y provocaba fuertes estancamientos socioeconómicos. Ante esta situación se agudizó el grado de presión de la clase proletaria en demanda de mejores condiciones de trabajo y de vida. Entonces los liberales moderados y los socialdemócratas propusieron que interviniera el Estado para que a través de la planificación evitara dichas crisis, naciendo así el Estado benefactor que trataba de garantizar un mínimo en el ingreso, la alimentación, la salud, la educación, la vivienda, entre otras. Así se gestó la política social del Estado que vino a sustituir la asistencia social cristiana,

basada en la caridad y que resultaba insuficiente para atender las necesidades de los pobres y desprotegidos.

El Estado de bienestar ha pasado por tres modos históricos: en Europa fue socialdemocracia, en Estados Unidos fue welfare state-new deal y en América latina como populismo. Este tipo de Estado comprende una doble función:

- a) intervención en la economía b) sentido social

A continuación enunciaré algunas definiciones que diversos autores han dado a lo que es el Estado de Bienestar.

Gloria Regonini lo define como un Estado que garantiza estándares mínimos de ingreso, alimentación, salud, habitación y educación a todo ciudadano como derecho político y no como beneficencia.⁽⁸⁾

Asa Briggs nos dice que es aquel donde el poder se utiliza en forma deliberada a través de política y administración, en un esfuerzo por modificar el juego de las fuerzas del mercado al menos en tres direcciones: primero para garantizar a individuos y familias una renta mínima con independencia de su riqueza o renta lograda en el mercado; segundo para disminuir la inseguridad de individuos y familias frente a ciertas contingencias sociales como vejez y enfermedad y tercero para ofrecer a todos los ciudadanos sin distinción los mejores niveles disponibles de ciertos servicios sociales previamente acordados.⁽⁹⁾

8. Regonini, Gloria. *El Estado en Crisis*. Fistolli, Italia 1978. citado en Bobbio Norberto *Diccionario de Política* Tomo I p.611
 9. véase Álvarez Miranda Bertha *El Estado de Bienestar*, Fundación empresa pública, España 1994.p.113.

Guillermo Farfán lo define como una estructura político-administrativa que refleja el establecimiento de un equilibrio político que satisface las demandas y aspiraciones participativas del liderazgo obrero, al mismo tiempo que manifiesta la capacidad de captar el conflicto y la presencia de luchas obreras para darles la forma de canalización que requiere la salvación del capitalismo avanzado.⁽¹⁰⁾

El Estado de Bienestar es " aquel conjunto de actuaciones públicas tendientes a garantizar a todo ciudadano de una nación, por el mero hecho de serlo, el acceso a un mínimo de servicios que garanticen su supervivencia entendida en términos sociales y no estrictamente biológicos" ⁽¹¹⁾

El modelo de Estado de Bienestar tiene una profunda influencia de John Keynes (economista británico) que surgió como respuesta a la crisis de 1929. "La teoría de Keynes plantea el manejo de la demanda agregada para regular el ciclo económico y tratar de proporcionar seguridad colectiva para los desajustes sociales inherentes a los ciclos económicos. El manejo de la demanda agregada, vía política fiscal y monetaria, está orientada a corregir los males sociales" ⁽¹²⁾

La demanda agregada también muestra las cantidades de producción total que están dispuestos a demandar o comprar los agentes económicos en la economía, a diferentes niveles de precios. La demanda agregada responde a los cambios en

10. véase Farfán Guillermo, Estado de Bienestar en el Capitalismo Avanzado, s.XXI UNAM 1997, p.124.

11. Muñoz, Rafael. Economía de Mercado y Estado de Bienestar. Alianza. España 1989. p.25.

12. Novelo, Federico. Teoría Económica Keynesiana. UAM. México 1987. p.139.

En opinión de Keynes, la política económica debe buscar la satisfacción de la demanda de empleo y reducir la desigualdad en la distribución del ingreso y de los servicios sociales.

el nivel de precios general y muestra qué cantidades de bienes y servicios reales están dispuestos a comprar los agentes en la economía a diferentes niveles de precios en los siguientes gastos que constituyen la demanda agregada como lo son: los gastos de consumo personal, gastos de inversión, compras de bienes y servicios por parte del gobierno y exportaciones netas.

En su principal obra de **Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero** del F.C.E. se desprenden las siguientes aportaciones del más influyente economista del siglo XX. (Keynes) que son:

- El empleo y la renta dependen de la demanda efectiva.
- La demanda efectiva está determinada por la propensión al consumo y el volumen de la inversión.
- La propensión al consumo es relativamente estable.
- El empleo depende del volumen de la inversión, si la propensión al consumo permanece inalterable.
- Apoya la intervención del Estado en la economía para impulsar la inversión.
- Su teoría se enfoca hacia un equilibrio cambiante.
- El dinero juega un papel determinante para lograr cierto nivel de empleo; y
- Su teoría del interés depende de la cantidad de dinero y la preferencia de liquidez.

" A la luz de la doctrina Keynesiana de la planificación económica el Estado de Bienestar llegó a concebirse no tanto como una carga impuesta a la economía

sino como un estabilizador interno de tipo económico y político que ayudaba a regenerar las fuerzas del crecimiento económico y evitaba que la economía cayese en espirales descendentes hacia profundas recesiones" (13)

Este tipo de Estado comenzó a imperar en el mundo sobretodo después de la segunda guerra mundial y su consolidación se sostuvo en el ciclo de crecimiento económico excepcional sobre todo en las modernas democracias liberales de Europa y Estados Unidos.

La crisis del Estado de Bienestar comenzó con el aumento de mayores obligaciones por parte del Estado en la prestación de servicios, bienestar social y en la disminución drástica de los ingresos que obtiene de la economía nacional. Por tal causa, y con la llegada del Estado neoliberal y sus tesis de adelgazamiento del Estado, reducción del gasto público y por el combate a la inflación en detrimento de otras políticas de bienestar, los recursos que antes se destinaban al gasto social para la población se desviaron a prioridades de ajustes fiscales y saneamiento de las finanzas públicas, y si a esto le aunamos la crisis mundial de 1974, con ello se da fin al Estado de bienestar como interventor en la economía.

En **México**, nuestro Estado benefactor esta representado por el nacional populismo cardenista con la nacionalización del petróleo, electricidad, ferrocarriles y demás empresas públicas se provoco que el Estado fuera el factor principal del

13. Offe, Claus. *Contradicciones del Estado de Bienestar*. CONACULTA. México 1991. p.137.

desarrollo económico y social mientras tuvo vigencia el Estado de Bienestar hacia 1970; haciendo crecer la economía con promedio del 6% ⁽¹⁴⁾ anual con respecto al PIB.

La decadencia del Estado Benefactor comenzó a darse durante toda la década de los 70s y principios de los 80s cuando los gobiernos de Echeverría y López Portillo ejercieron excesivos gastos del gobierno con carácter populista más que asistencialista, la falta de control en las empresas públicas que generaron corrupción y feudos de poder, desiciones equivocadas en materia de política económica, la falta de calidad y eficiencia en los servicios que prestaban las empresas de participación estatal; así como la llegada del nuevo Estado Neoliberal que ya se expondrá en el siguiente apartado de desarrollo tampoco ha podido resolver el problema de la pobreza, y que dismanteló casi por completo al Estado Benefactor al establecer una economía movida por la **mano invisible** (particulares y mercado) y ya no por el Estado, el achicamiento del Estado con la venta de paraestatales, globalización comercial, etc.

Es claro que hoy en día los residuos del Estado de Bienestar sólo están presentes en este modelo neoliberal en la política social para atender las prioridades esenciales de la población sobre todo de la que vive en la pobreza extrema y en el control de algunas paraestatales que el gobierno considera estratégicas.

14. Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática. Estadísticas de México tomo I. INEGI, México. 1985, p.314.

Cabe mencionar que nuestro Estado benefactor se caracterizó por modalidades paternalistas y autoritarias hacia las masas de campesinos y obreros que eran controlados por el corporativismo del gobierno en el poder para apoyos electoreros en tiempos de cambio de gestión.

GOBIERNO

El gobierno representa un ente mas concreto y definido a través de la soberanía del Estado y de la sociedad. El Estado moderno representa por medio de su gobierno un sistema ampliamente ramificado de controles políticos, administrativos y judiciales. Dentro de las funciones de gobierno se encuentran las de bienestar social, representación política de sus asociados, y la de regular y mantener el orden jurídico que lo representa. En el gobierno radica la soberanía del pueblo, éste le imprime una forma y delega su representatividad en un cuerpo en la figura de ese pueblo. El gobierno es la manifestación de la voluntad soberana en la figura de una persona electa por esa misma voluntad que se encarga de imprimirle fuerza a las manifestaciones ciudadanas y sus mecanismos, así como de cumplir y llevar a cabo sus acciones.

El gobierno es legítimo en las normas constituidas del Estado, reconoce y garantiza los derechos adquiridos de los particulares, además de administrar y vigilar los bienes y servicios encaminados al bienestar de la sociedad a la cual pertenece. El gobierno es: "Un cuerpo intermediario establecido entre los súbditos y el soberano para su mutua comunicación, encargado de la ejecución de las leyes y del mantenimiento de la libertad tanto civil como política. Se llama por

consiguiente gobierno o suprema administración al ejercicio legítimo del poder ejecutivo." (15)

"El gobierno es el ejercicio del poder del Estado en la sociedad y por tanto, es una relación que vincula a los dos. El gobierno es una fórmula que compensa el divorcio entre la sociedad y el Estado, una forma de relacionar dos entes divididos." (16)

Por lo tanto se afirma que el gobierno es el conjunto de instituciones públicas que funcionan como el aparato a través del cual el estado ejerce su poder sobre la sociedad y así mismo, hace manifiesta la soberanía de la nación frente a otras naciones. La acción del gobierno se hace palpable en las leyes, reglamentos, decretos y órdenes que van encaminadas a darle cumplimiento a los mandatos constitucionales.

El gobierno se define como: "El poder público que dimana del pueblo por el cual éste ejerce su soberanía nacional y que representa jurídicamente a la nación, constituido por los Poderes de la Unión, que son: Legislativo, Ejecutivo y Judicial Federal, con el fin de ejecutar los ordenamientos que la Constitución Política confiere a la Federación." (17)

15. Guerrero, Orozco, Omar. La Administración Pública en el Estado Capitalista. Ed. Fontamara. México, 1986. p.73..

16. *Ibidem*, p.73.

17. Secretaría de la Presidencia. Glosario de Términos Administrativos. Coordinación General de Estudios Administrativos. México, 1976. p. 93.

Por medio del gobierno el Estado conoce las demandas de la sociedad, el gobierno asimila la problemática de la comunidad, se vincula a ésta, para que a través de sus instrumentos le proporcione bienes y servicios, manifestando el compromiso del Estado con ella. El gobierno ejerce el poder en la medida que sus aparatos o instituciones intervienen en la vida de la sociedad; la mediación que por sus instituciones mantiene con la sociedad lo llevan a establecer vínculos que enlazan el rompimiento que existe entre sociedad y Estado. Los instrumentos de que hablamos tienen su manifestación concreta y clara en la administración pública. El concepto de gobierno debe diferenciarse del de administración pública, debido a que uno actúa y el otro ejecuta las acciones, "la acción del gobierno consiste en transmisión y su autoridad es de vigilancia y censura, es pasivo y no activo." (17)

En el caso de México el gobierno esta representado por el poder público que representa a la sociedad por el cual ésta ejerce su soberanía y que representa jurídicamente a la nación, constituida por la división de poderes (legislativo, ejecutivo y judicial) con el fin de ejecutar los ordenamientos que la constitución confiere a la federación. Por medio del gobierno el Estado conoce y recibe las demandas del pueblo, el gobierno asimila la problemática de la comunidad, se vincula a ésta, para que a través de la administración pública le proporcione bienes y servicios, manifestando así el compromiso del Estado con ella.

17. Guerrero, Orozco, Omar. Introducción a la Administración Pública. Ed. Harla. México. 1985. p. 90.

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El concepto de administración pública se encuentra ligado con el de gobierno a pesar de que existe una diferencia marcada entre ambos, así que "la noción más fiel al significado de la administración pública "consiste en su identificación con el gobierno. Con esta identidad queda puntualizada la naturaleza política de la administración pública porque mientras que el gobierno es la parte pasiva, la administración pública es la parte activa del Estado." (18)

"La administración pública es la acción a través de la cual la universalidad del Estado se individualiza en las particularidades de la sociedad civil. Los actos de la administración pública son actos particulares ejercidos por la sociedad, transformando, por ese hecho lo general del Estado en hechos concretos que causan un impacto en las clases sociales y en los individuos." (19)

De esta manera, todas las acciones que realiza el gobierno relacionadas con las cuestiones que ligan al Estado con la sociedad se hacen presentes a través de la ejecución de políticas fiscales, legislaciones diversas, educación, salud y vivienda así como otras funciones del Estado que al concretizarse se hacen visibles en la administración pública.

La administración pública concebida de esta forma permite apreciar la relación contradictoria entre Estado y sociedad y la intervención de la acción del ejecutivo

18. Guerrero, Orozco, Omar. La Administración Pública en el Estado Capitalista. Ed. Fontamara. México, 1986. p.74.
19. *Ibidem* p. 74

como encargado de unirlos, siendo la administración pública el depositario del poder; puede entenderse como "el gobierno en acción" (aseveración hecha por Woodrow Wilson) por medio del cual la sociedad recibe el poder del Estado. Inmersa en el funcionamiento de todo sistema político, corresponde a la administración pública ser la base del gobierno que se conforma por la ordenación cooperativa de los individuos a través de la planeación, organización y la dirección de su conducta para cumplir con los fines del sistema.

"La administración pública es el conjunto de instituciones y órganos de gobierno encaminados a concretar sus propósitos, regida por un sistema político y ligada a las condiciones que imperan en el Estado, principalmente capitalista donde actúa como un instrumento mediador de las demandas sociales para su revisión y solución por parte de sus órganos, con los que cumple así su carácter contradictorio de mediador y defensor de los intereses de la clase en el poder político." (20)

Con base en las fundamentaciones de Julieta Guevara, la administración pública debe cumplir con los siguientes roles, para garantizar que las acciones del gobierno fundamenten un pleno desarrollo social, político y económico en México que son:

20. Uvalle, Berrones, Ricardo. El Gobierno en Acción . FCE. p. 18.

- "Preservación del Sistema Político: socialización y reforzamiento de la cultura política, celebraciones cívicas, sanción de la legitimidad, etc;
- Mantenimiento de la estabilidad y el orden: mediación de disputas, represión de extremistas, defensa del status quo, etc;
- Institucionalización del cambio: establecimiento de mecanismos de planeación, programa de desarrollo, conciliación de intereses competitivos, etc;
- Prestación de servicios públicos en gran escala: servicios sociales, de protección, empresas públicas, recreación etc;
- Promoción del crecimiento o desarrollo en diferentes campos: inversión pública, exploración, descubrimientos, promoción de una ideología optimista, etc;
- Protección de los desvalidos: caridad institucional, leyes antidiscriminatorias, paternalismo, programas de bienestar, etc;
- Formación de la opinión pública: regulación de los medios masivos, propaganda, relaciones públicas, etc;
- Fuerza política de influencia derivada de la posición estratégica de la burocracia: manipulación de la discrecionalidad administrativa, del establecimiento de prioridades, del poder coercitivo, entre otros.²¹⁾

Cada uno de estos roles tiene un impacto diferente en la sociedad y está en transformación continua.

21. Guevara, Julieta. Diccionario de Ciencias Políticas y Sociales. Tomado de Montes de Oca, Malvaez, Juan. Tesis sobre Nuevas Tendencias de Tecnología Informática para la Definición de Políticas Sociales en México. UNAM. México, 1998. p. 16.

En la actualidad, la mayoría de las soluciones a los problemas contemporáneos implica necesariamente, la acción gubernamental. La superioridad de la administración pública en poder, recursos, organización, experiencia y competencia profesional, frente a todas las instituciones sociales, le permitirá consolidarse aún más para ganar legitimidad que en los últimos años ha perdido debido a los malos manejos que ha tenido el gobierno para satisfacer las demandas de la sociedad.

De esta forma, todas las acciones que realiza el gobierno relacionadas con las cuestiones que ligan al Estado con la sociedad se hacen presentes a través de la ejecución de la política fiscal, social y económica; así como otras funciones del Estado que al concretizarse se hacen visibles en la administración pública.

Finalmente, considero que la administración pública como agente administrativo debe propiciar un cambio de actitud en la sociedad, una reforma que le permita mejoras en los niveles de vida y transformaciones en la dinámica social. Debe formar personal capacitado para desempeñar puestos públicos alejados de la corrupción, el soborno, la apatía y la ineficiencia administrativa, que repercuten en la vida cotidiana de la sociedad, ya que toda mejora a nivel social y sobre todo para combatir la pobreza comienza desde el compromiso de servicio de quienes encabezan la dirección de la administración pública y de la sociedad.

DESARROLLO

Es un concepto que ha sido tratado por varios enfoques como los de la CEPAL que los ubican desde tres perspectivas distintas: como etapa, crecimiento y cambio estructural global.

La primera menciona que el desarrollo necesita de una etapa previa para ser alcanzado, o sea el subdesarrollo. La segunda explica que el desarrollo en función del crecimiento, pretende sustentarse en términos de índices económicos y el tercero es el cambio estructural global que sólo se allí donde una sociedad ha agotado sus posibilidades de reproducción y donde el grado alcanzado por la lucha de clases así lo determina. El cambio no aparece espontáneamente sino que es inducido.(22)

La teoría del desarrollo busca explicar desde el punto de vista macroeconómico, las causas y el mecanismo del continuado aumento de la productividad del factor trabajo y las repercusiones de tal hecho en la organización de la producción y por ende, en el modo como se distribuye y se utiliza el producto social. Es decir, que el desarrollo posee el elemento cualitativo en cuanto al beneficio social y el crecimiento económico como elemento cuantitativo únicamente.

22. véase Furtado, Celso. *Desarrollo Económico Un Mito en el siglo XXI* 1991.

Fracoix Peroux afirma en su obra *La Economía del siglo XX* que el desarrollo es la combinación de cambios mentales y sociales de una población que la capacitan para hacer crecer cumulativa y duraderamente su producto real global.

Se entiende por desarrollo no al simple crecimiento económico, que sólo acentúa la desigual distribución de la riqueza, sino a la distribución de bienes de difusión de los servicios de educación, alimentación, salud, vivienda, empleo, seguridad social y esparcimiento; así como a la libre capacidad de realización personal entre todos los integrantes de la sociedad. (23)

Crecimiento económico significa " el incremento de las actividades económicas, lo cual es un fenómeno objetivo, por lo que puede ser observable y también medible. En el crecimiento económico se manifiesta la expansión de las fuerzas productivas; es decir, de la fuerza de trabajo, del capital, de la producción, de las ventas y del comercio. " (24)

El crecimiento es un concepto que permite entender en términos cuantitativos el desenvolvimiento de la economía de una nación, ya que se trata de una medición que puede hacerse por periodos específicos con el fin de hacer comparaciones.

El desarrollo económico " es el proceso mediante el cual los países pasan de un

23. véase Jiménez Castro Wilburg. *Administración Pública para el Desarrollo Integral*. FCE. 1985.

24. Zorrilla Arena Santiago y José Silvestre Méndez Morales. *Cien Preguntas y Respuestas a la Economía Mexicana*. Océano 1985.p.45.

estado atrasado de su economía a un estado avanzado de la misma. Este nivel alcanzado en el desarrollo representa mejores niveles de vida para la población en su conjunto; trae como consecuencia que los niveles de vida se vayan mejorando día con día, lo que representa cambios cualitativos y cuantitativos. Dos expresiones del desarrollo económico son: aumento de la producción y productividad per cápita en las diferentes ramas económicas y aumento del ingreso real per cápita." (25)

Ante esto, la principal manifestación del desarrollo es la elevación del nivel de vida de la población. Comparando los conceptos de crecimiento y desarrollo es obvio que no significan lo mismo; ya que para que haya desarrollo, se requiere que el crecimiento económico sea superior al crecimiento de la población y que se mejoren los niveles de vida de la sociedad, para lo cual es necesario distribuir el ingreso de forma equitativa y no destruir el ambiente físico.

MODELO DE DESARROLLO HACIA AFUERA

A partir de 1880 varios fenómenos concurren y que permitieron el avance y desarrollo de la acumulación de capital tanto nacional como extranjero y es a partir de dicho año que se inició el proceso de expansión económica con la construcción de ferrocarriles financiados por inversiones extranjeras que también facilitaron el

25. Zorrilla Arena Santiago. *Op. cit.* p. 46.

acondicionamiento de los puertos, la explotación de las minas, operaciones de establecimientos bancarios, transportes y grandes casas de comercio. Todos estos acontecimientos dieron como resultado el crecimiento de numerosas ramas industriales en el país.

Durante el porfiriato, el crecimiento de la economía mexicana se basó en la explotación de productos agrícolas y de la industria extractiva; es decir, era una economía agroexportadora dependiente de una explotación creciente de los recursos naturales, con mano de obra barata y capital y tecnología extranjeros para aumentar la producción destinada a los mercados de ultramar.

Este tipo de economía basada en la producción para el mercado externo que perduro hasta 1940 también recibe el nombre de **modelo de desarrollo hacia fuera**, ya que privilegia la producción para exportación, descuidando la satisfacción de las necesidades internas.

Aunque no existen datos confiables al cien por ciento, el crecimiento económico durante el porfiriato fue sostenido y superior al crecimiento de la población con base en los siguientes datos:

- Entre 1900 y 1910, el PIB creció 3.3% en promedio anual en tanto que la población tuvo tasas de crecimiento del 1.1% en el mismo periodo.

- La producción per per aumentó a un ritmo de 2.2% anual en el mismo decenio.
- La producción minera y petrolera era la actividad más dinámica, ya que durante los mismos años creció 7.2% en promedio anual.
- La producción manufacturera tuvo un ritmo de expansión de 3.6% anual, en tanto que la agricultura sólo lo hizo en 2.2%. (26)

Todos estos elementos nos permiten corroborar que durante la época porfirista hubo un crecimiento económico capitalista. Sin embargo el desarrollo económico no se logró, ya que los beneficios del crecimiento económico no se repartieron entre toda la sociedad mexicana, lo cual provocó una gran cantidad de problemas y conflictos debido a la inestabilidad interna tanto económica como política y militar, que condujo al movimiento armado de 1910. Este movimiento armado se prolongó durante varios años, participando en él un número importante de personas, lo que ocasionó una fuerte disminución de la actividad económica debido a la muerte de mucha gente y a la destrucción de bienes de capital, así como al abandono de algunas actividades económicas.

Después de 1920, la actividad económica se recupera debido al restablecimiento de la paz y al mantenimiento de cierta estabilidad política. El PIB de 1910 a 1925 creció a una tasa promedio anual del 2.5%. Posteriormente de 1929 a 1932 debido

26. véase Méndez Morales, José. Problemas Económicos de México. Ed. Interamericana. México, 1997. pp.47-48.

a la crisis del 29 las actividades económicas disminuyeron por lo que el PIB bajó 5.6%. Más tarde a partir de 1934 y hasta 1940 el crecimiento promedio anual fue del 4.48%, además de que el cardenismo trató de dar los satisfactores sociales que el pueblo esperaba como promesas de la revolución. (27)

MODELO DE SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES

Este modelo se da a partir de 1940 y hasta 1980 cuando el país se puso como objetivo producir internamente los bienes que antes tenía que importar de otros países que los producían. De 1940 a 1970 el país se caracterizó por un crecimiento sin distribución del ingreso o bien sin desarrollo. El promedio del crecimiento anual de la economía durante esos 30 años fue del 6% aproximadamente y los sexenios donde mayor crecimiento hubo fueron los de López Mateos y Díaz Ordaz conocidos como desarrollo estabilizador con el 6.7% y 6.8% anual respectivamente. Este crecimiento económico ayudó a la acumulación privada de capital y propició la formación y desarrollo del capital financiero, pero no atendió los problemas sociales que afectaban y aún siguen afectando a una buena parte de la población nacional.

Ante esta situación, el gobierno de Echeverría hizo una fuerte crítica al desarrollo estabilizador; por lo que se planteó una nueva estrategia económica llamada desarrollo compartido. El gobierno de 1970-1976 tuvo un crecimiento económico menor que en décadas anteriores, a costa de una constante y creciente subida de

27. Méndez, Morales, José. *Op.cit.* p.50.

precios. Una vez más en el sexenio de 1976-1982, hubo un buen crecimiento de la economía del 6% (28) anual; sin embargo esto se logró con base en la expansión de todo el sistema económico más allá de sus propias posibilidades de crecimiento; por lo que el desarrollo socioeconómico siguió ausente; los principales problemas económicos y sociales, lejos de resolverse, se agudizaron, como la elevada inflación, el constante y creciente endeudamiento interno y externo, el desempleo y subempleo, el deterioro salarial, las precarias condiciones de salud y educación, etc. Se siguió dando un crecimiento sin desarrollo por lo que el resultado fue la crisis económica.

El modelo de sustitución de importaciones empezó a mostrar desequilibrio hasta llegar a afectar la balanza de pagos y modificó la estructura de las importaciones en la medida en que requirió bienes intermedios y de capital que anteriormente no se importaban, produciendo con ellos bienes de consumo que hasta entonces se adquirían en el mercado exterior. De esta manera, la balanza de mercancías siguió actuando como un factor determinante para explicar el resultado en cuenta corriente, cuyo déficit creció a un promedio anual de 31%. Para tratar de financiar ese saldo negativo se recurrió al endeudamiento externo y en menor medida a la inversión extranjera directa, con objeto de mantener vigente al modelo de sustitución de importaciones; mas la situación se revirtió debido a que el modelo

28. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Estadísticas Históricas de México tomo I. INEGI. México, 1985. p.314.

fue prolongado de forma artificial. El desequilibrio del sector externo de la economía mexicana sobrevino porque se mantuvieron vigentes aquellos rasgos del modelo que inhibían la eficiencia de la planta productiva a largo plazo como los excesivos niveles de protección a la industria y la sobrevaluación del tipo de cambio, factores que frenaron las exportaciones y estimularon las importaciones.

MODELO NEOLIBERAL

Es el modelo económico que surge después de la segunda guerra mundial y que pretende renovar el liberalismo de los siglos XVIII y XIX en el cual el individuo es el que decide con su actividad lo que pasa en el plano económico y donde se limita la actividad económica del Estado.

México hoy es considerado un país con modelo neoliberal capitalista pero dependiente y atrasado o sea subdesarrollado que aun no ha logrado superar muchos rezagos sociales, económicos y culturales debido a los vicios políticos, mala planeación, falta de voluntad, ineficiencia, ineficacia y coyunturas que han caracterizado a nuestro sistema político. Los principales indicadores y acciones que se realizaron para tratar de llevar al país a reencontrar el camino del crecimiento económico y sobre todo del desarrollo en el periodo de 1988 al 2000 fueron los siguientes:

- Crecimiento económico promedio anual del 3%, a excepción de 1995, que dista mucho de aquel 6% histórico del desarrollo estabilizador.

- Se creó el pacto para la estabilidad y el crecimiento económico que tenía como fin mantener la estabilidad de precios y la recuperación gradual de la economía.
- Se dio paso al PRONASOL para combatir la pobreza extrema.
- Se firmaron 2 cartas de intención con el Fondo Monetario Internacional en 1989 y 1990 para renegociar la deuda externa y apoyar el proceso de recuperación económica del país.
- Se formó la comisión mixta para la promoción de exportaciones.
- Se continuó participando en el GATT, lo que implicaba liberar la economía.
- Se firmó el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, que implicaba pertenecer al segundo bloque económico más importante del mundo y que por ende representaba enormes beneficios.
- Nuestro país ingresó a la Cuenca del Pacífico y a la OCDE, además de firmar otros tratados de libre comercio con otras naciones de Latinoamérica y con la Comunidad Europea.
- Se creó el PROCAMPO para la modernización del campo y para apoyo directo (subsidios) a campesinos.
- Después de la crisis de 1995 se formó la Alianza para la recuperación económica.
- Se creó en 1997 el PROGRESA para seguir combatiendo la pobreza.
- Siguió funcionando otros programas sociales para el combate a la pobreza como FONART, LICONSA, DICONSA, INI, Alianza para el Campo etc.

Los resultados de esta política económica recesiva, neoliberal, de corto plazo y que no logró el desarrollo que se esperaba y que se manifestó en la crisis financiera de 1995 dejó saldos negativos para el país como los siguientes:

- Pérdida de más empleos cada vez, debido al cierre de empresas y despido de trabajadores.
- Se incrementó la pobreza extrema y moderada.
- Baja en el salario mínimo.
- Aumenta el subempleo y la economía informal.
- La inflación se mantiene a la alta.
- Disminución del PIB entre un 6 y 8%.
- La deuda externa se elevó al 30%.
- Se devaluó la moneda a más del 100%. (29).
- La banca quedó en una severa crisis que hoy tenemos que pagar todos.

Es claro, que con los resultados señalados del periodo 1988-2000, nuestro país deberá trabajar mucho en plantear opciones de política económica y social para aspirar a un verdadero desarrollo integral que los mexicanos hemos esperado por mucho tiempo y que se busque mejorar las condiciones de alimentación, salud, educación, vivienda, servicios, etc.

29. INEGI. *Op.cit.* p.319.

1.2 LA REFORMA DEL ESTADO PARA EL DESARROLLO SOCIAL Y EL COMBATE A LA POBREZA.

Encarar la pobreza supone cambios profundos en las políticas económicas y sociales; implica, asimismo reformas de fondo en el Estado para dotarlo de la capacidad para ejecutar con eficiencia las audaces políticas sociales que se requieren para combatir contra la pobreza. La ejecución de las políticas sociales es un ámbito donde se expresan múltiples aspectos de las luchas dentro del sector público, es el espacio favorito para el despliegue de las estrategias competitivas de diferentes sectores de la sociedad civil y para la lucha por el poder. La reforma del Estado consiste en definir la línea divisoria entre los asuntos públicos y privados para que así el Estado logre identificar y actuar por su naturaleza en los asuntos públicos que son los más prioritarios para la agenda de gobierno y así enconar su política a una dirección adecuada libre de lo privado o particular.

El concepto de Reforma del Estado ha propiciado un amplio debate. Tanto el gobierno, los partidos políticos y los intelectuales han expresado sus opiniones. En realidad, el concepto implica muchos más de lo que se ha pretendido difundir. Incluso, hay quien supone que no se trata de una reforma. "El término Reforma del Estado se utiliza para describir un sinnúmero de transformaciones, que en cada país adquieren modalidades distintas y responden a diversas causas. Frecuentemente se expresan como si hubiera un solo proceso de cambio y

hablamos de la Reforma del Estado. Sin embargo, no hay un proceso único de Reforma del Estado." (30)

La Reforma del Estado puede ser más inteligible a partir de tres supuestos:

- Por Reforma del Estado entendemos al proceso de reacomodo del estado como poder y como aparato, para la resolución de dos factores básicos: las condiciones de gobernabilidad de un régimen político que empezó a ser obsoleto, y readecuar el desarrollo económico a las nuevas condiciones internacionales, después del agotamiento del modelo sustitutivo proteccionista.
- El proceso de reformas estatales en casi una constante, por lo menos en los últimos 20 años, pero esta última fase, cuyo objetivo es la implementación de un nuevo proyecto de país, se puede fechar a partir de diciembre de 1982.
- El proceso de Reforma del Estado ha transitado por distintas fases de política económica: 1) un reordenamiento económico en las finanzas públicas, que al mismo tiempo posibilitó una mayor transferencia de recursos al exterior, estrategia seguida durante el periodo de Miguel de la Madrid, con lo cual se recreó la ilusión de crecer y pagar al mismo tiempo; 2) la fase actual, en donde se prolonga la estrategia del pacto, pero ya se despliega con mayor claridad la forma de inserción del país a la economía norteamericana, en donde se hace una férrea defensa del Tratado de Libre Comercio como la vía de solución

30. Cordova, Arnaldo. ¿Un Nuevo Estado?. Nexos No. 145. México, enero 1990, p.37.

para el crecimiento interno y a la inevitable interdependencia mundial. (31)

Reformar el Estado para favorecer la gestión eficiente de las políticas y programas sociales de lucha contra la pobreza requiere necesariamente de la formulación de estrategias eficaces. La reforma del sector social debe transitar de las ilusiones fáciles al complejo campo de la reforma multidimensional.

La Reforma del Estado es estudiada por cinco posiciones: la económica, política, social, administrativa y jurídica. Sin embargo para efecto de este trabajo se enfocará dentro de la posición social.

El manejo de un sector social reformado, modernizado tecnológicamente y reestructurado en aspectos básicos requiere capacidades adecuadas. Estas constituyen un aspecto estratégico del problema y sólo surgirán si se plantea una política de profesionalización de fondo de la gerencia social, que prevea la creación de una carrera orgánica en esa materia, criterios avanzados y modernos de selección, promoción, compensación, evaluación y desarrollo gerencial.

Las organizaciones del sector social desarrollan su labor en medio de múltiples presiones. La lucha por el poder y el cabildeo tienen una dinámica muy activa en este campo. El enfoque organizacional ortodoxo prácticamente elude la cuestión, suponiendo de hecho que la organización sigue fiel a sus derroteros formales.

31. véase Sánchez, González, José Juan. Administración Pública y Reforma del Estado en México. INAP. México, 1997. p.40.

Esta imagen mítica la coloca en clara indefensión frente a las presiones externas. En la gerencia moderna, las luchas de poder no se eluden, sino que se asumen en forma realista, buscando las estrategias apropiadas para hacerles frente. La reforma del sector social debe adoptar, como uno de sus ejes, el reconocimiento oficial de la existencia de esas luchas y la consiguiente preparación de la organización para encararlas. "La introducción de instrumentos modernos de gerencia, como técnicas de planeación estratégica, políticas de negociación y el uso de escenarios múltiples, puede aumentar en forma notable la capacidad real de la organización para actuar con vistas a preservar sus objetivos de lucha contra la pobreza." (32)

Frente a la pobreza y el empobrecimiento es urgente hacer más, pero es claro que hay que hacerlo de modo diferente. Se debe trascender lo residual pero a través de nuevas formas para organizar los quehaceres de la sociedad y del Estado. Parece obligado proponer de manera inmediata a estas alturas del siglo XXI acciones omnicomprensivas por parte del Estado en contra de pobreza.

El ajuste y la crisis llevaron a los gobiernos y a la sociedad a cambiar el énfasis y las prioridades. De entrada se privilegió el equilibrio macroeconómico y luego el ataque a la pobreza, pero se ha soslayado el problema fundamental de la desigualdad, el tema de la distribución del ingreso y la riqueza sigue siendo un tema pendiente de la estrategia del desarrollo y de propia lucha contra la pobreza.

32. Kliksberg, Bernardo. *Como Reformar el Estado para la Lucha contra la Pobreza*. Bancomex. México, 1992. p.481.

Hay que producir para distribuir; éste es un lineamiento maestro de los nuevos empeños por un desarrollo equitativo; exportar es indispensable porque sólo así se puede aumentar el coeficiente de ahorro sin incurrir en déficit externos crecientes que podrían llevar al retorno del modelo de desarrollo que colapsó a fines de los años setenta. El empeño exportador debe partir de equilibrios interiores y no tiene que implicar el sacrificio de actividades económicas populares y comunitarias que en todo caso deberían ser rescatadas e incorporadas a las nuevas estrategias. De lo que se trata es de aprovechar las modernizaciones construidas en el pasado sin sacrificar la eficiencia económica. Lo que se requiere entonces es una economía social que potencie la energía popular y reconozca explícitamente las especificidades de la pobreza.

El ajuste abre la puerta a una nueva política social que se sustente en una filosofía y una metodología diferentes. Sin duda, la Reforma del Estado y en particular el financiamiento no inflacionario constituyen referencias ineludibles para este nuevo enfoque; pero a la vez, es necesario asumir la importancia de reconocer a los beneficiarios de la política social como actores en el diseño y ejecución de dicha política, tratando de que el gobierno funcione sobre todo como un catalizador de la participación y la acción comunitarias. El modelo de desarrollo que se busca poner en acto debería ser capaz de evitar por sí mismo que el déficit social, en especial la pobreza extrema, se acumule.

Democracia, crecimiento, equidad, son los términos de una ecuación deseable pero de difícil resolución. De aquí la importancia de avanzar en una redefinición

amplia del Estado que permita ir logrando una compatibilidad duradera entre un crecimiento alto y mayores grados de equidad social. La democracia y los programas contra la pobreza desembocan en el reconocimiento de la necesidad de una participación efectiva de la gente como condición para que dichos programas sean transparentes, eficientes y duraderos.

El nuevo consenso señala que la empresa del desarrollo no puede depender de una sola agencia o institución; que el desarrollo social implica democracia política y liberalización económica, así como un Estado organizado para establecer relaciones significativas con las comunidades y las organizaciones no gubernamentales. En la agenda que se deriva de este consenso ocupan un lugar importante la centralización y la descentralización, la constitución de un gobierno de leyes y una comunicación real entre la democracia y la solidaridad social.

"Un desafío para plasmar la Reforma de Estado en desarrollo social es lograr una auténtica sinergia, la cual implica determinar los ámbitos que son propios para cada actor político y social y la división del trabajo entre ellos. Se trata de una sinergia difícil y riesgosa porque lo que se pide es que dé lugar a nuevas relaciones y prácticas políticas y administrativas entre el estado y la sociedad, sobre todo en aquella donde la pobreza es grave" (33)

Hay tareas del Estado que son intransferibles y sobre todo en el momento en que llegue su adecuada reforma, como la regulación del intercambio económico y social general, y la atención a problemas y sectores críticos como la pobreza y la población que la padece, porque a pesar de los avances, la justicia social aún no se ha cumplido; lo cual debe ser una prioridad en la agenda de gobierno, pero más que un estado reducido más bien implica un estado diferente. Difícilmente se podrá lograr la justicia social, si la política económica no combate la inequidad, la concentración del ingreso y la riqueza.

1.3 MARCO HISTÓRICO DE LA POBREZA EN MÉXICO

La pobreza es un fenómeno social que surge en México con el desarrollo económico posrevolucionario. Es por ello que a raíz del proceso de industrialización que siguió el país a partir de los años cuarenta, el cual se caracterizó por elevadas tasas de crecimiento económico durante más de tres décadas, generó una serie de problemas que hoy pueden tomarse como signos de explicación de algunos rasgos de la pobreza.

Este acelerado crecimiento concentró sus frutos en los estratos más acomodados, favoreció el crecimiento industrial y urbano, pero a costa del sector agropecuario y rural, dejando fuera a grandes regiones y grupos de población en el país a pesar de los avances en la política social. El desarrollo económico se ha caracterizado por acentuadas desigualdades sectoriales y regionales que se manifiestan en:

una gran marginación del bienestar de un considerable porcentaje de la población, profundas disparidades en infraestructura, servicios públicos, ingreso per capita, grados de escolaridad y calificación laboral; excesiva concentración económica y poblacional en cuatro grandes zonas metropolitanas (centro, norte, occidente y centrosur) con un marcado centralismo económico, político y cultural; así como también un profundo deterioro ambiental.

A partir de 1940 y hasta 1970 la economía mexicana logró un ritmo de crecimiento acelerado y sostenido del 6% anual con respecto al PIB por medio del desarrollo estabilizador que fue una política económica caracterizada por el impulso a la industrialización, la estabilidad en la inflación, la sustitución de importaciones y el gran apoyo al capitalismo nacional y extranjero., que después de 1957 y durante más de veinte años se combinó con una relativa estabilidad en los precios. En este largo período se tomaron decisiones políticas, se crearon instituciones y se llevaron a la práctica diversos programas gubernamentales con una clara orientación social, al mismo tiempo que crecieron y se fortalecieron organizaciones para proteger y promover los intereses de los trabajadores y de los campesinos. Como resultado de todo ello, los indicadores de las condiciones de existencia de la población mejoraron en forma importante y se avanzó en la satisfacción de las necesidades esenciales de los mexicanos en materia de alimentación, salud, educación, vivienda y empleo remunerativo. Los derechos sociales, consagrados en la Constitución, con el tiempo fueron realidad para un número cada vez mayor de mexicanos.

Sin embargo, la década 1980-1990 caracterizada por la crisis del pago de la deuda externa, la aplicación de políticas de ajuste y por un profundo cambio estructural al pasar de una economía cerrada a otra abierta, ha reflejado ser una década de revolución económica marcada por el crecimiento y la acentuación de la pobreza. Al analizar el desarrollo del modelo económico, éste tiene manifestaciones de tipo diferencial el cual ha traído beneficios y prosperidad en algunos lugares y a ciertos grupos sociales, pero a la vez ha significado crisis económica y pobreza para otros. La crisis económica de 1995 ha vuelto a mostrar sus estragos en amplios sectores de la población, como son los no ligados al mercado externo ni a la economía formal y ubicados en áreas predominantemente rurales e indígenas. (34)

Ello no obstante, el crecimiento económico prolongado y sostenido combinado con las políticas, las instituciones y los modelos de política social promovidos y ejecutados por el gobierno: no han sacado de la pobreza —aún extrema— a muchos millones de mexicanos, ni han logrado reducir la desigualdad en la distribución del ingreso, ni tampoco atemperar la desigual distribución regional de los beneficios del progreso y que han provocado un importante deterioro en el ambiente y la naturaleza que es la base material del desarrollo.

34. véase Gallardo Rigoberto y Osorio Joaquín. *Los Rostros de la Pobreza*. Universidad Iberoamericana 1998.

Enrique Hernandez Laos, "afirma que la interrupción del crecimiento económico durante la década de los ochenta arrojó un saldo social negativo de grandes proporciones, que suele considerarse como una deuda social, que se refleja en el incremento de la pobreza y la pobreza extrema". (35) Entre 1960 y el 2000, años para los cuales se dispone de información confiable, la población que no ha podido satisfacer sus necesidades esenciales ha evolucionado de una forma crítica.

EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN POR EL NIVEL DE BIENESTAR

GRUPOS	1960	1970	1977	1981	1987	1996	2000
MILLONES DE PERSONAS							
POBLACIÓN TOTAL	34.9	48.2	66.8	67.0	81.0	91.2	97.4
POBREZA EXTREMA	20.4	18.8	19.8	13.7	17.3	24.6	24.8
POBREZA MODERADA	6.1	11.3	17.5	18.3	24	25.1	22.2
ESTRATOS MEDIOS	4.1	13.1	21.9	27.1	30.6	32.2	34.1
ESTRATOS ALTOS	4.3	5.2	7.6	8.0	9.1	9.4	16.2

FUENTE: CENSOS VIII AL XII GENERALES DE POBLACION Y VIVIENDA INEGI 2000

Sin embargo, las anteriores cifras del INEGI, pueden subvaluar o sobrevaluar la pobreza, ya que el censo no toma en cuenta el ingreso y el consumo real para formar una línea de pobreza. Por lo que describiré brevemente un comparativo entre las cifras oficiales del gobierno y la de los analistas en el tema.

De acuerdo al Programa para Superar la Pobreza 1995-2000, el gobierno estima que existen en el país alrededor de 4.2 millones de hogares en condiciones de

35. Hernández, Laos, Enrique. Crecimiento Económico y Pobreza en México. UNAM. México, 1992. p.173.

pobreza extrema, en donde viven casi 24 millones de personas que representan el 26% de la población total. Del total de esos hogares pobres, 1.7 millones se ubican en zonas urbanas y 2.5 millones en el medio rural.

Por su parte, Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos en su libro de Pobreza y Distribución del Ingreso. Afirman que el total de pobres extremos(muy pobres e indigentes) es de 44.7 millones y el total de pobres moderados es de 25.9, teniendo así el 70.6% de la población en condiciones de pobreza.

Esta situación deja evidente el abismo de diferencia entre las cifras de ambas partes y la falsedad del número de pobres que el gobierno afirma, ya que no tomó en cuenta a los pobres moderados, además de que trata de aminorar el problema y seguir atacando sólo a la pobreza extrema por medio de la política focalizada, mas no entiende que para erradicar a la pobreza extrema se debe también atender a los pobres moderados por la política social de tipo universal o amplia cobertura porque son propensos a convertirse en pobres extremos.

Las características y cifras de la pobreza conllevan a la necesidad de una profunda reflexión de todos para tratarla y atenderla lo más urgente posible, ya que sus estragos son dolorosos y humillantes.

"Los pobres en la ciudad conviven con una infraestructura de servicios que no les sirve. El niño que debe mantenerse o llevar dinero a su casa no asiste a la

escuela. El trabajador por horas, el empleado unos días sí y otros no, no son derechohabientes de la seguridad social. La energía eléctrica, el agua potable y el drenaje llegan siempre tarde a las zonas de miseria. En las ciudades, la vivienda propia es privilegio y la alquilada costosa e insegura en su ocupación. En las casa de los pobres, hay hacinamiento e insalubridad. Los alimentos son cada día más caros y los salarios alcanzan para menos." (36)

Por otra parte el **crecimiento demográfico** y la distribución de la población son factores relevantes en el fenómeno de la pobreza extrema; ya que existe una fuerte correlación, entre una alta tasa de fecundidad, la existencia bajos índices de escolaridad y la ausencia de planificación familiar. De de acuerdo a cifras del INEGI se ha observado una tasa de crecimiento total de 1.8 % anual, es decir que cada año tienen lugar cerca de 2.4 millones de nacimientos en el país. Este ritmo de crecimiento demográfico, todavía elevado, agrava los rezagos en materia de alimentación, educación, salud, vivienda, servicios básicos y empleo.

Población por grupos de edad e índice de dependencia, 1930-2000

Año	Población total	Grupos de edad			Índice de dependencia*
		0-14	15-64	65 y más	
1930	16 555 722	6 491 063	9 572 823	488 836	72.91
1940	19 653 552	8 098 098	10 969 020	588 435	79.17
1950	25 791 007	10 774 244	14 149 557	867 206	82.27
1960	34 923 129	15 502 509	18 221 687	1 198 933	91.66
1970	48 225 238	22 286 680	24 147 173	1 791 385	99.71
1980	66 846 833	28 809 460	35 468 828	2 568 545	88.47
1990	81 249 645	31 336 361	46 515 859	3 397 425	74.67
1995	91 158 290	32 337 929	54 783 156	4 037 205	66.40
2000	97 483 412	33 288 298	59 342 569	4 852 545	64.27

Datos estimados del 2000

$\frac{\text{Población de 0 a 14 años} + \text{población de 65 años y más}}{\text{población de 15 a 64 años}} \times 100$

* Índice de dependencia =

FUENTES: 1930-2000 CENSOS GENERALES DE POBLACIÓN Y VIVIENDA, TABULADOS BÁSICOS, INEGI.

Así entre 1970 y 2000, la población menores de 15 años de edad aumentó alrededor de 50% (de 22 a 33 millones de personas), mientras que el grupo de 15 a 64 años multiplicó su tamaño inicial poco menos de 2.5 veces (de 24 a 58 millones). Como consecuencia, la razón de dependencia disminuyó entre 1970 y 2000 de 92 a 56 menores de 15 años por cada 100 personas en edad de trabajar. Por su parte el grupo de población económicamente activa de 15 a 64 años continuará aumentado su tamaño ya que según estimaciones, hoy existen 59 millones, para el 2010 habrá 75 millones y para el 2030 existirán 87 millones; por lo que aumentará también el potencial productivo y de creación de riqueza en el país, siempre y cuando en el país exista un verdadero crecimiento económico que permita la creación de empleos y así abatir el subempleo y la economía informal. Todo esto acompañado de una política social congruente que logre combatir a la pobreza.

Ante este panorama de la pobreza en México, los retos de la sociedad y el estado que tienen por delante para garantizar los satisfactores de sus necesidades esenciales es considerable; y lo es no sólo por la magnitud de la pobreza que aqueja a millones de mexicanos sino también, por lo complejo y heterogéneo que la caracteriza, por lo generalizada y dispersa que es, por lo inaccesibles que son muchas comunidades donde predomina, por las prácticas de todo tipo que con frecuencia prevalecen y que la acentúan, por la orientación de las políticas sociales que la hacen más difícil de superar, por las diferencias regionales y culturales que existen y por los cuantiosos recursos que habría que movilizar para erradicarla.

1. 4 POBREZA Y POBREZA EXTREMA

De acuerdo al Diccionario de la Lengua Española, expresa el significado del adjetivo pobre como necesitado, menesteroso y falto de lo necesario para vivir, o que lo tiene con mucha escasez e igualmente define el sustantivo pobreza como necesidad, estrechez o carencia de lo necesario para el sustento de la vida. La pobreza es la imposibilidad de alcanzar un nivel de vida mínimo debido a que no se cubren las necesidades y satisfactores básicos.

La pobreza es una de las situaciones que se identifican en el estudio general del nivel de vida, aquella en la cual el nivel de vida observado es menor que las normas mínimas es decir, una condición social que se caracteriza por la deficiencia de recursos necesarios, para alcanzar y mantener el nivel de vida que se considera civilizado y tolerable a largo plazo sin grandes sacrificios para un individuo, familia o determinado estrato de la población.

“ En sentido amplio, una persona es considerada pobre cuando ésta se encuentra imposibilitada para obtener de una manera permanente una dieta adecuada que le permita un bienestar satisfactorio en términos de salud física y dignidad humana. La pobreza es un fenómeno complejo, con amplios aspectos cualitativos, psicológicos y sociales que es causada por una serie de privaciones que disminuye las capacidades y limita las oportunidades de desarrollo de los individuos y esto se refleja en desnutrición y vulnerabilidad a las enfermedades y

los desastres naturales, limitando a su vez el acceso a los servicios de educación, salud y otros; se carecen también de un cúmulo adecuado de activos productivos como la tierra, el capital físico, financiero y humano. Además los efectos de la pobreza recaen más en las mujeres, los niños y los ancianos." (37)

La pobreza es un concepto con una noción relativa en el tiempo y en el contexto de cada sociedad; y en la nuestra existen dos tipos de pobreza en función de la estrategia que se use para abatirla, la pobreza moderada y la pobreza extrema.

La pobreza extrema es aquella en donde los pobres no pueden proveerse de suficientes nutrientes para funcionar de manera adecuada, por lo que son más vulnerables a las enfermedades y, en general menos capaces de llevar una vida saludable con la suficiente energía para participar de manera activa en el mercado laboral. Es decir que es aquella en donde una persona no tiene un ingreso suficiente para cubrir necesidades básicas y su identificación se obtiene mediante la comparación de los ingresos per cápita de la familia con el costo de una canasta básica alimentaria, estableciendo mediante esta vía una línea de pobreza extrema.

Por su parte la pobreza moderada radica en la imposibilidad de conseguir lo que con relación al estado de desarrollo de su nación, son consideradas

37. Martínez, Gabriel . Pobreza y Política Social en México. FCE. México, 1996. p. 34.

necesidades básicas, sin embargo; su situación es fundamentalmente diferente en cuanto a su salud y su estado nutricional, ya que les permite participar de manera más activa en el mercado laboral, tomar ventajas de las oportunidades educacionales, tener movilidad y asumir ciertos riesgos. Significa que un individuo tiene acceso a los bienes comúnmente obtenidos por la mayoría de los individuos en una sociedad dada y en una situación económica específica pero de manera limitada o moderada. (38)

"La pobreza, según Julio Boltvinik (investigador del Colmex) es la insuficiencia de recursos como bienes durables, acceso a servicios del sector público, tiempo libre y conocimientos que impide satisfacer las necesidades de alimentación, vivienda, agua entubada, drenaje o similar, electricidad, educación de nueve grados, acceso a servicios médicos, seguridad social (mantenimiento del ingreso en caso de enfermedad, invalidez, vejez, viudez) vestido y calzado, higiene, transporte y comunicaciones, recreación y cultura." (39)

Los principales indicadores de la pobreza que enfatizaré en el siguiente apartado tienen que ver con el ámbito de ubicación, los ingresos, los servicios, el alfabetismo, la mortalidad y morbilidad, la alimentación y el empleo.

38. *Martínez, Gabriel. Op.cit. p.22.*

39. Periódico Reforma. La Pobreza Actual en México. México D.F, 19 de noviembre del 2000. p.10.

Para Santiago Levy el fenómeno de la pobreza, está ligado al subdesarrollo educativo que prevalece en el sector rural, que se fue postergando desde el periodo que inició la industrialización; por ello el origen de la pobreza rural se encuentra en el rezago del desarrollo agrícola y rural puesto que la pobreza urbana viene siendo un reflejo de la pobreza rural. (40)

1.5 FACTORES E INDICADORES QUE INCIDEN EN LA POBREZA

AMBITO DE UBICACIÓN: La pobreza extrema es una condición que predomina en el medio rural (**17.3 millones de pobres**) definida como localidades con menos de 2,500 habitantes y donde las escuelas, hospitales y demás servicios públicos básicos son escasos o nulos más que el urbano (**con 7.5 millones**), dispersos en franjas marginadas de las grandes urbes situadas en ciudades perdidas, asentamientos irregulares, vagones de tren, entre otras. Aunque hoy en día la mayor parte de las familias mexicanas vive en el medio urbano —existen tres hogares urbanos por cada uno rural, en el medio rural se concentra la mayoría de los hogares en pobreza extrema. Pero, no toda la gente pobre tiene las mismas carencias; ya que junto con la valoración de la proporción de hogares en condición de pobreza extrema, es necesario considerar indicadores que permitan apreciar las diferencias al interior de los grupos de población en esta condición. "Uno de estos indicadores es la profundidad de la pobreza, que es una medida agregada de brecha que existe entre el ingreso de los hogares pobres (3 dolares al día) y el

40. véase Levy Santiago. La Pobreza en México. Ed. ITAM-FCE México 1994)

ingreso que corresponde a la línea de pobreza que para acceder a la canasta y servicios básicos, la capacidad económica es insuficiente. Así, se constata que la profundidad de la pobreza es siete veces mayor en el contexto rural que en el medio urbano." (41)

En cuanto a las características de la pobreza en el país, me doy cuenta que al comparar los hogares según su condición de pobreza, emergen diferencias respecto a su tamaño, estructura y composición en cuanto al número de integrantes por hogar. Los hogares en pobreza extrema tienen un mayor número de miembros que los que no se encuentran en esa situación y el mayor tamaño de los hogares pobres se explica en parte por la presencia de un mayor número de niños que en general son menores de 12 años, por lo que la pobreza se concentra principalmente en los menores; ya que de cada diez infantes cuatro son pobres.

INGRESOS: En una familia, la proporción de personas que no trabajan respecto a las que sí participan económicamente, da lugar a un índice de dependencia económica. Este es más elevado entre las familias pobres que en las no pobres. Esto ocasiona que en los hogares que viven en situación de pobreza extrema, los ingresos que cada trabajador aporta tengan que distribuirse entre más personas. También, cabe señalar que dichos ingresos que reciben son muy inferiores a los que obtienen los miembros que no están en esta condición.

41. Poder Ejecutivo Federal. Programa de Educación, Salud y Alimentación. México 1998. pp.10-11.

SERVICIOS: Entre los hogares en pobreza extrema también destacan carencias en su equipamiento y en los servicios de sus viviendas como agua, luz y espacio que se asocia con riesgos para la salud de las personas, sumándose a esto el alto número de residentes por cuarto que es casi el doble que en los otros hogares, lo que significa un mayor hacinamiento que trae consigo algunas disfunciones sociales y psicológicas de consideración.

ALFABETISMO: "En México hay más de 200 mil localidades, de las cuales 150 mil albergan poblaciones de menos de 100 habitantes, por lo que estas condiciones de dispersión y aislamiento en las que habita la población rural con 7.8 millones de analfabetas y con alto grado de marginación extrema dificultan el acceso a servicios de educación adecuados y suficientes para los niños de estas localidades." (42) Con frecuencia, la difícil orografía de las regiones y la falta de vías de acceso dificulta y encarece enormemente la prestación de los servicios. Puesto que la población de muchas de estas comunidades aisladas es reducida, es común que los profesores deban atender simultáneamente a alumnos de diversos grados o que los planteles escolares (si es que los hay) no cuenten con los servicios completos. Además, existen casos en que los niños deben desplazarse hasta los poblados vecinos porque en su localidad no existen los servicios de educación.

42. PROGRESA. *Op.cit.* p.20.

Las condiciones de vida adversas generalmente representan un obstáculo para el arraigo de los profesores en estas poblaciones alejadas y todo ello contribuye a que el logro escolar de estos niños con frecuencia este por debajo de los promedios nacionales.

Por otra parte, los índices de reprobación y deserción entre los alumnos en condiciones de pobreza son más elevados que el resto de la población en el país. Reprobación y deserción son fenómenos estrechamente vinculados. "El abandono escolar se asocia a menudo a una historia de repeticiones sucesivas porque cuando un niño empieza a rezagarse en sus estudios y no recibe el apoyo necesario de sus padres y maestros, le resulta cada vez más difícil aprender y termina por desistir y si a ello se le añade que su trabajo remunerado fuera del hogar, al igual que las labores domesticas no remuneradas en el caso de las niñas, es necesario para completar el ingreso familiar, difícilmente esos niños y jóvenes terminan la escuela." (43)

MORTALIDAD Y MORBILIDAD: La pobreza conlleva una mayor mortalidad y morbilidad; ya que las características de las viviendas donde habitan y las deficientes condiciones nutricionales que experimentan no favorecen una adecuada condición de salud en los pobres. Las localidades rurales marginadas suelen carecer de servicios de salud permanentes y aunado a ello, prevalecen condiciones de insalubridad y desnutrición entre las familias pobres, así como la

43. Consejo Nacional de Población. La Población de México en el Nuevo Siglo. CONAPO México, 2001.

ausencia de una cultura de salud preventiva y de control prenatal, lo que contribuye a que no se recurra con la frecuencia necesaria a los servicios de salud para supervisar su estado físico. Actualmente, la vida de los mexicanos está cada vez más próxima de la alcanzada por los países desarrollados. En las últimas siete décadas, la esperanza de vida de la población mexicana se incrementó casi 40 años por lo que el promedio de vida actual es de 75 años. Pero el descenso de la mortalidad no se ha dado con la misma intensidad según el sexo, la edad y la época: por ejemplo, en 1930, 178 de cada mil recién nacidos fallecía antes de su primer año; hoy sólo 24 de cada mil. (44)

Si bien los logros en esta materia han sido notables, aún prevalecen marcados contrastes entre los distintos grupos sociales y en ámbito territorial. La pobreza y la emergencia de diversas vulnerabilidades sociales está acompañada de barreras de diversa índole que obtaculizan el uso regular de los servicios de salud públicos y conlleva mayores niveles de mortalidad y morbilidad.

ALIMENTACIÓN: Otro aspecto de la pobreza que resalta por su importancia es el que se refiere a la carencia de alimentos para el consumo mínimo de calorías, proteínas y micronutrientes necesarios para el desarrollo normal de las funciones básicas motrices y cognoscitivas de los individuos que hoy el 40% de acuerdo a cifras del Progreso está por debajo de los mínimos nutrientes que se requieren.

44. CONAPO. *Op.cit* p. 21.

La alimentación de la madre en la etapa de gestación no sólo es importante para su salud, sino que también repercute en la de sus hijos. La alimentación en los primeros años de vida incide de manera decisiva y en ocasiones permanente en el futuro crecimiento y desarrollo de los menores. Una dieta crónicamente deficiente, aunada a una alta incidencia de enfermedades infecto-contagiosas, pone en riesgo la sobrevivencia en los primeros años de vida. Más tarde, las consecuencias de una mala nutrición y una salud precaria, se reflejan en deficiencias en el desempeño escolar y laboral.

EMPLEO: Finalmente, además del ingreso y la percepción insuficiente, las familias en pobreza extrema padecen deficiencias importantes como las ya mencionadas, sumándose a esto otros factores relacionados con las posibilidades de desarrollo que ofrece su entorno, como la escasa disponibilidad de fuentes de empleo que ya demanda por lo menos y de acuerdo al Progreso un total de 14 millones de vacantes y que además de la ausencia de servicios públicos que limitan sus posibilidades de desarrollo, provocándose así en muchos casos la migración de miles de individuos que aun así frecuentemente no logran resolver la problemática. La pobreza se convierte así en un círculo de carencias y falta de oportunidades para salir de la marginación mediante el desarrollo individual y el esfuerzo productivo y que tiende a perpetuar y a transmitir de generación en generación la desigualdad, donde padres e hijos se ven obligados a concentrar todas sus energías en la subsistencia diaria, sin la posibilidad de poder emprender actividades que les permitan desarrollar su potencial productivo y alcanzar una mayor integración social.

MARGINACION:

Según el CONAPO la marginación es un fenómeno estructural de múltiples dimensiones, formas e intensidades que se utiliza para identificar zonas geográficas donde se expresa la exclusión de la población del proceso de desarrollo y del disfrute de sus beneficios y que por ende esta gente padece de vulnerabilidad social que se define como la sensibilidad o debilidad que presentan determinados grupos humanos que son dañables y blanco fácil del entorno social, político, económico y cultural que los rodea.

La marginación es un fenómeno estructural que se origina en la modalidad, estilo o patrón histórico de desarrollo. En el proceso de crecimiento económico surge como expresión de la dificultad para propagar el proceso técnico en el conjunto de los sectores productivos, y socialmente se expresa como persistente desigualdad en la participación de ciudadanos y grupos sociales en el proceso de desarrollo y el disfrute de sus beneficios.

No obstante su carácter multidimensional, algunas de las formas e intensidades de la marginación socioeconómica pueden captarse sintéticamente como proporción de la población sin acceso a bienes y servicios básicos. Se trata, sin duda, de formas de exclusión que se gestan en el curso del proceso de desarrollo y cuya erradicación requiere de estrategias sistemáticas y continuas en el tiempo, orientadas a atacar tanto sus causas estructurales como sus manifestaciones.

El índice que se presenta en esta publicación capta y describe la intensidad del fenómeno de la marginación a partir del porcentaje de población que no participa del acceso a bienes y los servicios esenciales.

El índice de la marginación es una medida de déficit idónea para su incorporación en los sistemas de información geográfica, pues debido a que cada unidad territorial es referenciable geográficamente puede proporcionar mapas de intensidad de las privaciones y relacionarlos con variables como la accesibilidad de los asentamientos, características geográficas de los recursos naturales y condiciones de medio ambiente, entre otras variables cruciales para la formación de estrategias y ejecución de programas específicos.

Considero, que la superación de la marginación y la pobreza se vincula con el fortalecimiento de la democracia. La exclusión social de amplios sectores de la población es incompatible con la consolidación del sistema político abierto y estable que reclama el país.

Por ello, a partir del reconocimiento de nuestra diversidad cultural y de intereses, la política social para el combate a la pobreza debe sustentarse en la formación de acuerdos básicos en torno a valores y objetivos comunes a favor de la igualdad de oportunidades y de una justicia social que atienda de manera prioritaria a la población que más lo necesita.

GRADO DE MARGINACIÓN POR ENTIDAD FEDERATIVA, 1995. FUENTE: CONSEJO NACIONAL DE POBLACION

Clave	Entidad Federativa	% de pob. analfabeta de 15 años o más	% de pob. de 15 años o más sin primaria completa	% de ocupantes en viviendas sin drenaje y excusado	% de ocupantes en viviendas sin energía eléctrica	% de ocupantes en viviendas sin agua entubada	% de viviendas con hacinamiento	% de ocupantes en viviendas con piso de tierra	% de población que vive en localidades menores de 5 mil habitantes	% de PEA que gana hasta 2 salarios mínimos	Índice de marginación	Grado de marginación
1	Agua Calientes	5.62	22.04	4.26	2.68	1.96	55.96	4.04	25.49	53.79	-1.05	Muy bajo
2	Baja California N.	3.97	17.82	0.46	4.50	13.15	56.13	6.95	10.90	40.53	-1.27	Muy bajo
3	Baja California S.	4.92	19.66	2.32	6.97	9.01	58.60	12.39	26.16	50.55	-0.84	Bajo
4	Campeche	13.80	28.05	27.96	11.82	21.61	73.05	20.69	35.32	74.00	0.78	Alto
5	Coahuila	4.82	17.72	5.23	2.36	5.34	56.34	5.43	14.69	54.57	-1.18	Muy bajo
6	Colima	8.63	23.33	3.53	2.85	4.09	60.06	15.51	19.15	57.98	-0.71	Bajo
7	Chiapas	26.07	34.93	27.58	22.78	34.22	81.80	42.32	62.95	81.99	2.36	Muy alto
8	Chihuahua	5.38	22.52	6.00	8.46	8.13	54.44	9.56	21.91	56.39	-0.78	Bajo
9	Distrito Federal	2.98	11.23	0.12	0.08	2.18	56.40	2.29	0.36	47.32	-1.74	Muy bajo
10	Durango	6.06	27.01	19.22	9.12	10.35	59.17	16.71	44.90	67.71	0.00	Medio
11	Guanajuato	14.09	26.60	18.19	5.11	11.00	66.70	14.14	38.30	67.71	0.13	Medio
12	Guerrero	23.96	26.96	43.17	13.34	35.20	79.62	42.83	53.72	75.94	1.91	Muy alto
13	Hidalgo	16.94	26.70	24.84	10.69	20.48	71.47	24.35	59.94	77.17	1.00	Alto
14	Jalisco	7.44	24.24	7.89	3.37	8.60	60.92	11.15	20.92	61.40	-0.60	Bajo
15	Estado de México	7.10	19.29	8.66	2.25	8.40	64.48	10.30	20.07	57.22	-0.74	Bajo
16	Michoacán	15.46	27.70	12.84	6.51	13.46	65.81	22.87	43.41	72.99	0.39	Alto
17	Morelos	10.57	19.32	6.99	1.30	9.58	62.79	15.70	24.24	62.77	-0.55	Bajo
18	Nayarit	10.09	26.40	13.66	5.50	13.24	64.95	16.18	44.63	66.05	0.05	Medio
19	Nuevo León	3.81	15.15	1.32	1.93	5.46	51.93	6.55	8.26	47.69	-1.50	Muy bajo
20	Oaxaca	23.11	29.17	27.27	14.07	32.89	75.83	43.09	65.58	79.77	1.85	Muy alto
21	Puebla	16.31	26.86	16.70	7.31	21.27	47.37	28.65	42.60	76.07	0.80	Alto
22	Querétaro	11.89	17.35	23.59	8.44	10.66	62.86	10.81	44.37	57.47	-0.19	Medio
23	Quintana Roo	9.72	24.44	14.55	7.44	10.79	70.05	14.33	24.61	53.47	-0.22	Medio
24	San Luis Potosí	13.19	27.48	16.48	17.95	26.42	62.66	22.87	46.17	72.89	0.76	Alto
25	Sinaloa	8.31	26.45	7.29	4.72	11.92	65.40	14.46	40.37	56.31	-0.21	Medio
26	Sonora	4.95	20.09	3.90	5.25	5.91	59.98	14.78	22.68	51.61	-0.85	Bajo
27	Tabasco	10.99	28.63	12.84	8.93	34.82	71.04	13.64	57.27	69.56	0.67	Alto
28	Tamaulipas	5.99	21.37	2.40	9.25	11.04	61.32	12.85	18.97	60.51	-0.58	Bajo
29	Tlaxcala	8.76	20.05	11.97	2.22	4.31	72.75	9.49	35.00	76.19	-0.23	Medio
30	Veracruz	16.43	28.43	8.31	17.27	37.76	67.20	29.67	48.62	76.45	1.13	Muy alto
31	Yucatán	15.00	33.52	48.27	5.33	14.38	71.04	17.13	29.32	78.18	0.80	Alto
32	Zacatecas	9.05	35.58	31.38	7.14	17.22	61.99	13.29	58.04	74.19	0.60	Alto

1.6 GRUPOS VULNERABLES

Los grupos vulnerables son los especialmente expuestos a permanecer o convertirse en pobres, como resultado de características personales, tales como las comunes a un grupo étnico, el origen geográfico, el género, la edad y las disfunciones físicas, que provocan la discriminación de las personas o les impiden ser escuchadas.

Con base a estos criterios, los grupos vulnerables y prioritarios comprenden a las siguientes poblaciones o grupos: indígenas, mujeres y niños, los jornaleros del campo, los jóvenes, así como los ancianos y discapacitados principalmente.

INDÍGENAS:

Estos no han abandonado la pobreza. Dejan sus tierras y sufren una pobreza distinta. Si en su comunidad la alimentación era insuficiente, en la ciudad es cara, que viene a ser lo mismo. Si en su lugar no había clínica o centro de salud, en la ciudad no son derechohabientes de la gran mayoría de las instituciones y los costos de la medicina privada impiden que la utilicen; si su casa era pequeña y sin servicios, en la ciudad será igual, pero ajena o sin regularizar la propiedad. Sufren también el problema de enfrentar una forma de vida y costumbres esencialmente distintas a las suyas, lo que propicia abuso y explotación; pero no todos los campesinos emigran a las ciudades. Un grupo grande de ellos recorre el país en busca de trabajo.

En México los pueblos y comunidades indígenas son hoy en día de los más pobres ya que según cifras de Sedesol suman alrededor de 10 millones los que viven en pobreza extrema. La inversión del Estado no ha logrado, en buena parte de las regiones donde viven estos pueblos, soluciones que les permitan superar su aislamiento, modificar las estructuras de dominación que algunos sectores de la sociedad ejercen sobre ellos, y potencializar sus economías locales.

Los diversos programas que operan en dichas regiones, sin duda todos ellos abocados a inducir cambios y otorgar beneficios, no han modificado sustancialmente el rezago que aún continúa sobre ese grupo de la sociedad que tanta riqueza cultural y productiva aporta al país, además de que históricamente ha sido un grupo muy castigado, discriminado y explotado; por lo que ya es hora de valorar la importancia indígena.

Los indígenas de México, según datos del INEGI, se agrupan en 56 etnias de diferente magnitud y se distribuyen casi en todo el territorio nacional y como producto de las migraciones, los indígenas también viven en zonas urbanas y más de un millón de ellos habita en el área metropolitana de la ciudad de México.

Por todas estas razones, erradicar la pobreza en las regiones indias requiere no sólo de un cambio en la distribución y asignación de los recursos gubernamentales y en las reglas para la asignación de los mismos, sino que implica una profunda

modificación de las relaciones estructurales que hasta ahora ha tenido la nación y el estado con los pueblos indios. Ello significa modificar las bases constitucionales, económicas, culturales y políticas para que los pueblos indios puedan acceder a la justicia y la igualdad, que son las vías para superar su situación de pobreza. La situación de pobreza extrema de la mayoría de los grupos étnicos del país los hace sujetos prioritarios de una estrategia global de combate a la pobreza. La diversidad emanada del mosaico multiétnico y pluricultural plantea una gran heterogeneidad de carencias y, por ende, de demandas. "Por ello, la acción que se emprenda con el mundo indígena tendrá que ser integral y simultánea, guiada por los principios de justicia, desarrollo económico productivo, salud y bienestar; así como también el fomento al patrimonio cultural." (45)

Estos propósitos alcanzados conjuntamente permitirán la promoción del libre desarrollo de las culturas indígenas y la corrección de la desigualdad que lo frena; ya que los pueblos indígenas en el país conservan y practican sus lenguas y culturas, usos y costumbres y sus formas de organización social, además cuentan con formas de cooperación que sustentan la solidaridad nacional. Estos elementos representan un gran potencial del cual debe partir la estrategia de combate a la pobreza.

45. Poder Ejecutivo Federal, Programa para superar la Pobreza 1995-2000. Sedesol, México, 1998, p.107.

En México, es más probable que las poblaciones indígenas sean pobres y que se desempeñen en terrenos marginales. La pobreza entre los refugiados y desplazados es resultado de su incapacidad para integrarse a un entorno social desconocido. En ambos casos, la falta de oportunidades de desarrollo también es resultado de la vulnerabilidad social y discriminación que padecen.

JORNALEROS

Jornaleros que pizcan café, cortan caña o levantan cosechas de frutas y verduras, son asalariados que obtienen día a día el dinero que les permite satisfacer su hambre a medias. Los servicios de salud y educación son para ellos desconocidos. Su vivienda, si la tienen, abriga a una familia distante, a la que, de tiempo en tiempo, llevarán o enviarán el poco dinero que les sobra.

En México, según Sedesol, se calcula que hay entre 2.7 y 3.4 millones de jornaleros agrícolas que se caracterizan por ser migrantes internos y por padecer altos índices de analfabetismo, desnutrición, alta incidencia a enfermedades, violación a sus derechos laborales, inseguridad laboral y deplorables condiciones de vida en general. Los jornaleros del campo son los que enfrentan situaciones más adversas; ya que además de lo precario y temporal de su trabajo y de que lo realizan lejos de su hogar, que implica el abandono de su familia, sus condiciones de vivienda, salud y alimentación dejan mucho que desear. Tras jornadas extenuantes de labor en los campos agrícolas, estos trabajadores viven y duermen hacinados, con una alimentación insuficiente y con problemas de higiene y de salud. Para mejorar las condiciones de vida y de trabajo de estos

trabajadores será necesario diseñar programas en los que intervengan los patrones y las instituciones públicas del área social; también se necesitarían programas orientados a darles acceso a un nivel mínimo de seguridad social e incrementar su salario.

MUJERES Y NIÑOS: En cuanto a las mujeres y niños, estos son los grupos más vulnerables frente a las carencias en alimentación y salud, por lo que requieren de atención especial. Los niños en edad preescolar y las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, ya que las deficiencias en la dieta de estos grupos pueden provocar alteraciones y daños irreversibles en su desarrollo físico y mental y en la de las siguientes generaciones de mexicanos. Igualmente, sino tienen acceso a servicios apropiados de atención a la salud, los riesgos del embarazo y del parto serán mayores y difícilmente se abatirá la mortalidad, por lo que es necesario promover en primer término la salud de la madre y en segundo término la capacitación de los padres.

En el medio rural las mujeres desempeñan en forma creciente un papel destacado en la producción agropecuaria y en la comercialización de los cultivos. Tiene también la responsabilidad principal de la preparación de los alimentos, el trabajo doméstico, el abastecimiento de agua y combustible, la nutrición, la atención de la salud, la higiene y la educación de sus hijos. Además, en los hechos son las principales responsables del desarrollo físico y mental de los hijos. Por esta razón en una estrategia de ataque a la pobreza son decisivos los programas de ayuda a

las mujeres pobres en todas las materias. Las mujeres y los niños en las zonas rurales indígenas y en las áreas urbanas marginadas requieren la aplicación de programas especiales que combinen la atención primaria a la salud con un mínimo de aporte nutricional a través de complementos alimenticios directos. "Los principales objetivos de estos programas serían alcanzar una maternidad sin riesgo y la ruptura del círculo desnutrición-enfermedad en los menores. Igualmente, poner en marcha otros programas de carácter interinstitucional que vinculen los servicios de educación inicial, la dotación de alimentos y la atención de salud para niños, usando a la escuela como elemento articulador." (46)

JÓVENES: En el caso de los jóvenes en condiciones de pobreza el elemento clave es capacitarlos para el trabajo (y no tanto para un empleo específico). Junto al esfuerzo por dotarlos de una educación mínima son necesarias acciones para elevar sus capacidades productivas. Para ello se requiere impulsar programas de capacitación integral, desde el nivel artesanal y de oficios hasta el técnico especializado, orientado a jóvenes de los centros urbanos. La solidaridad del sector privado consistiría precisamente en permitir el desarrollo de estos programas en el aparato productivo de las empresas del país. Estos programas posibilitan una mejor capacidad de respuesta de cambio tecnológico y flexibilidad para adaptarse a su entorno local y regional. Para ello, se requiere una renovación

46. Poder Ejecutivo Federal, *Op. cit.* p. 106.

permanente de los objetivos y contenidos de estos programas."Las agrupaciones juveniles de las urbes (bandas, cholos, etc.) constituyen una de las nuevas formas asociativas de la marginación urbana. La crisis no sólo implica deterioro social y estrechamiento del mercado de trabajo, también produce desesperanza, ausencia de expectativas favorables y restringe los mecanismos de movilidad social. Para estos jóvenes su organización constituye un nuevo y distinto referente de sociabilidad. La organización ofrece pertenencia de grupo con lo cual el aislamiento y la desprotección en que se encuentran se van contrarrestando en un medio social hostil. Su organización es un espacio de socialización alternativa a la familia tradicional. Crea nuevas conductas, algunas incluso ilícitas, que para muchos son la forma de acceder a bienes o ingresos que permiten incrementar el micro ingreso familiar. Esta juventud en condiciones de pobreza extrema adquiere formas de vida y nuevas expresiones producto de un cambiante contexto económico y social. La escuela, institución que con anterioridad generaba movilidad social muestra una limitada capacidad para ese objetivo. "El mundo del trabajo por su parte no ofrece opciones sobre todo para jóvenes con escasa o nula calificación, ante un mercado que se ha estrechado con las crisis. La familia parece debilitarse frente a la imposibilidad de ofrecer a sus miembros un espacio contenedor capaz de orientarlos y apoyarlos materialmente. Por su parte, las clases medias expresan temor e inseguridad ante estos grupos." (47)

47. *Op. cit.* Pp.105-108.

Los movimientos emergentes requieren de una nueva visión y de un nuevo trato. Las relaciones de estos jóvenes con las instituciones que tradicionalmente han atendido sus necesidades de educación y capacitación ya no cumplen esas funciones. Otras instituciones de la seguridad social no están preparadas para atender estos fenómenos nuevos. No es fácil canalizar recursos de la sociedad hacia estos grupos. La solidaridad de estos grupos privados se mueve en estos casos bajo la incompreensión y el temor. Algunas instituciones y sectores de la ciudad los rechazan abiertamente y otros les proporcionan recursos para que cambien. Sin embargo, pocos lo entienden y los aceptan como son.

Los comportamientos colectivos de los pobres de la ciudad merecen ser considerados en las prácticas de las políticas sociales futuras. Se debe avanzar en la identificación de las relaciones que establecen estos grupos de jóvenes con la institucionalidad oficial y social existente. Muchas de estas instituciones no responden ya a sus nuevas demandas y características. Este fenómeno requiere un tratamiento integral que incluya las áreas de: el primer delito, la drogadicción, la delincuencia, la capacitación para el trabajo y el respeto corresponsable de sus formas de organización.

ANCIANOS Y DISCAPACITADOS: Los discapacitados y ancianos en pobreza, requieren también de una atención prioritaria; y es este grupo el que pasa las mayores adversidades por la falta de oportunidades laborales y en materia de salud, educación y alimentación carecen de lo necesario para poder sobrevivir en

este entorno social; por lo que dependen de los subsidios del Estado , si es que los reciben, y del ingreso de otros miembros de la familia.

Las causas de la pobreza entre los grupos socialmente vulnerables están asociadas en gran medida a la discriminación a la discriminación en los hogares en contra de mujeres y niños especialmente y a la desintegración de las familias. El desgaste de la red de seguridad proporcionada tradicionalmente por las familias ha dado por resultado un incremento en la mortalidad infantil y en la desnutrición, problemas entre los jóvenes y un número creciente de hogares encabezados por mujeres o ancianos desamparados.

1.7 POLÍTICA REGIONAL

De acuerdo a datos del año 2000 de la SEDESOL, el universo de las regiones y los municipios del país es muy amplio, diverso y complejo y dentro de esa red se encuentran 200 mil localidades de alta y muy alta marginación y que de ellas 77,800 evidencian condiciones de pobreza extrema que necesitan de una atención prioritaria.

De esta forma, en las 31 entidades federativas de la república se integraron 91 regiones prioritarias que incluyen 1,377 municipios, de los cuales 1,105 conforman regiones compactas geográficamente y 272 están considerados como municipios prioritarios que requieren de una atención urgente en materia de política social para tratar de disminuir las condiciones tan deplorables en la calidad de vida de los habitantes de esas localidades.

**Regiones Focalizadas de Atención Prioritaria que son Objetivos de los Programas Sociales para el
combate a la Pobreza Extrema**

ENTIDADES	REGIONES	NO. DE MUNICIPIOS	ENTIDADES	REGIONES	NUMERO DE MUNICIPIOS
AGUASCALIENTES	NORTE	5	NAYARIT	SIERRA DEL NAYAR OTROS MUNICIPIOS	8 2
BAJA CALIFORNIA	VALLE DE SAN QUINTIN	1	NUEVO LEON	DESERTICA OTROS MUNICIPIOS	7 2
BAJA CLIFORNIA SUR	NORTE SUR	4 1	OAXACA	ISTMO MIXTECA COSTA CHATINA MAZATECA SIERRA JUAREZ OTROS MUNICIPIOS	40 99 89 53 42 102
CAMPECHE	MAYA CALAKMUL SUR	4 1 3	PUEBLA	SERRA NOERTE SIERRE ZONGOLICA MIXTECA OTROS MUNICIPIOS	63 9 7 44
COAHUILA	CENTRO-DESierto LA LAGUNA SURESTE FRONTERA	12 4 2 3	QUERETARO	SIERRA GORDA	6
COLIMA	INDIGENA	1	QUINTANA ROO	MAYA	5
CHIAPAS	SELVA NORTE ALTOS FRANJA FRONTERIZA SIERRA LAS CAÑADAS OTROS MUNICIPIOS	10 22 16 5 8 5 34	SAN LUIS POTOSI	ALTIPLANO HUASTECA SAN LUIS MEDIA SIERRA GORDA	9 20 5 5 6
CHIHUAHUA	TARAHUMARA DEL DESIERTO DE LA LLANURA	21 5 6	SINALOA	SERRANA	14
DURANGO	SEMIDESIERTO LAS QUEBRADAS INDIGENA SUR INDIGENA NORTE	10 4 2 6	SONORA	SIERRA ALAMOS VALLE DE MAYO SIERRA CENTRAL BACUM GUAYMAS	5 3 3 3
GUANAJUATO	SIERRA GORDA ZONA NORTE ZONA SURESTE	5 7 2	TABASCO	FRONTERA SUR CHONTALPA CENTRO SIERRA	4 8 5
GUERRERO	COSTA GRANDE TIERRA CALIENTE SIERRA FILO MAYOR LA MONTAÑA COSTA CHICA	2 13 13 17 13	TAMAULIPAS	CENTRO SUR-OESTE CAÑERA NOROESTE I NOROESTE II	3 5 4 3 5
HIDALGO	SIERRA GORDA VALLE DEL MEZQUITAL HUASTECA OTOMI TEPEHUA OTROS MUNICIPIOS	17 13 10 5 5	TLAXCALA	NORTE SUR CENTRO	14 4 10
JALISCO	SIERRA NORTE COSTA SIERRA DE TAPALPA SIERRA DE MANANTLAN SIERRA DE LAS BUFAS OTROS MUNICIPIOS	4 3 3 4 3 3	VERACRUZ	HUASTECA SIERRA ZONGOLICA SIERRA SOTEAPAN VALLE DE UXPANAPA OTROS MUNICIPIOS	11 14 6 3 59
MEXICO	NORTE SUR OTROS MUNICIPIOS	24 7 5	YUCATAN	LITORAL ORIENTE ORIENTE LITORAL CENTRO CENTRO CENTRO-SUR METROPOLITANA SUR PONIENTE	15 10 12 13 8 11 3
MICHOACAN	TIERRA CALIENTE COSTA MESETA PUREPECHA OTROS MUNICIPIOS	11 3 13 9	ZACATECAS	SEMIDESIERTO OTROS MUNICIPIOS	21 6
MORELOS	NORTE-ORIENTE-SUR	16	Suma 31	91	1,377

FUENTE: SEDESOL PODER EJECUTIVO FEDERAL 2000.

La definición de la política regional para ubicar zonas marginadas es el resultado de un esfuerzo de coordinación tanto interinstitucional como con los gobiernos de los estados para identificar con precisión a las regiones y municipios que por sus altos niveles de pobreza requieren de atención prioritaria; por lo tanto son los objetivos de la política social donde el gobierno de acuerdo a la SEDESOL se están aplicando programas para el combate a la pobreza.

"Para elaborar esta regionalización se tomaron en cuenta las privaciones y rezagos que existen en materia de alimentación, salud, servicios básicos, condiciones de vivienda, infraestructura para la producción, ingreso y de manera relevante, aquellas zonas de baja productividad agrícola o áridas y asentamientos de importantes grupos indígenas. Asimismo, en la conformación de las regiones prioritarias se consideró la colindancia entre municipios así como su identificación cultural y vocación productiva con el propósito de apuntalar el desarrollo microregional, tanto en sus actividades económicas como sociales." (48)

También fueron incorporados a estas regiones prioritarias municipios aislados con alto atraso económico y social que requieren de atención específica, ante la dispersión de las localidades rurales, insuficiencia de caminos, limitaciones de abasto y comercialización, así como a la falta de servicios básicos y oportunidades de ocupación.

48. Poder Ejecutivo Federal. Programa para superar la Pobreza 1995-2000. Sedesol. México, 1998. p.53.

"La selección de las localidades según su grado de marginación se basa en elementos homogéneos a nivel nacional, siguiendo un procedimiento estandarizado, que se obtiene mediante la construcción de un índice básico de marginación para cada una de las localidades en el territorio nacional para las que se cuenta con información censal sociodemográfica." (49)

"Para facilitar la selección de las localidades carentes de acceso a servicios públicos, éstas se clasifican de acuerdo con áreas de influencia de la red de carreteras federales y estatales considerando que la distancia respecto a las carreteras genera una comunicación diferenciada entre localidades. Se atribuyen a las carreteras federales zonas de influencia mayores a las de carreteras estatales, asociadas al tamaño y el aforo. A una localidad en la proximidad de una carretera federal se le asigna un radio de influencia mayor que el de una localidad que se encuentra cerca de una carretera estatal y a su vez, mayor que el de una localidad que se encuentra lejana de cualquiera de estos tipos de carretera " (50)

De acuerdo a las fuentes de la SEDESOL, el índice de marginación permite normar un criterio en el que se clasifica a las localidades en cinco categorías: muy alta, alta, media, baja y muy baja marginación.

49. Poder Ejecutivo Federal. Lineamientos Generales para la Operación del Progreso. Sedesol. México, 1999. p.15.
50. *Ibid.* p.17.

Con base en la información que emite la Secretaría de Desarrollo Social los indicadores utilizados para construir el índice de marginación de las localidades son los siguientes:

- Porcentaje de población analfabeta de 15 años o más
- Porcentaje de viviendas sin agua
- Porcentaje de viviendas sin electricidad
- Número promedio de ocupantes por cuarto
- Porcentaje de viviendas con piso de tierra y techos de cartón
- Porcentaje de población ocupada en el sector primario

La importancia de atender a las regiones marginadas se explica por el hecho de que, no obstante que sólo representan a más de la cuarta parte de la población total del país y en ellas residen muchas familias en pobreza extrema; es decir, que la incidencia de la pobreza es mayor en estas regiones que en el resto del país.

1.8 DESIGUALDAD Y CONCENTRACIÓN DEL INGRESO

La desigualdad es la dispersión de una distribución sea del ingreso, del consumo o de algún otro indicador de bienestar o atributo de una población. La desigualdad de acuerdo al Diccionario de la Lengua Española, significa disparidad o desproporción entre los elementos de un mismo núcleo y parte de las diferencias de raza, sexo, cultura, religión y de condición humana; así como de diferencias socioeconómicas con respecto al ingreso principalmente. Dichas diferencias

marcan frecuentemente el modo de vida y el desarrollo de las sociedades en cuanto al trato, función y respeto de sus miembros que la conforman y que carecen del sentido de la justicia. Como ya se sabe, México es un país de enormes contrastes y desigualdades tanto sociales como regionales. Desigualdades que no sólo persisten sino que se han ampliado. Junto a regiones con alto nivel de desarrollo relativo coexisten numerosas comunidades rurales y urbanas donde la población enfrenta carencias de servicios básicos y de oportunidades. En estas zonas los niveles de ingreso, salud, educación, nutrición y de servicios públicos son muy inferiores en comparación con otras regiones.

"Entre las entidades federativas del país existen importantes desigualdades y contrastes respecto al peso relativo que tienen los hogares en condición de pobreza extrema. Se estima que la proporción de hogares pobres respecto al total de hogares en el país es de aproximadamente del 40% en tres estados (Chiapas, Oaxaca y Guerrero), mientras que en otros siete (Hidalgo, Guanajuato, Michoacán, Puebla, San Luis Potosí, Veracruz y Zacatecas), asciende aproximadamente a 30% o más. En esas diez entidades se concentra 36% del total de hogares pobres en el país, pero más de la mitad de los que están en condición de pobreza (55%). Los hogares pobres en estas entidades se ubican sobre todo en las áreas rurales." (51)

51. Poder Ejecutivo Federal. Programa de Educación, Salud y Alimentación. Sedesol. México, 1998, p.12.

Otro aspecto que incide en la persistencia de la pobreza y la desigualdad es la **concentración de la riqueza** que el actual Estado neoliberal y globalizado ha fomentado y ha hecho crecer al crear un enorme abismo de desigualdad entre ricos y pobres. Esto porque históricamente muestra que la pobreza de amplios núcleos de mexicanos es producto de un estilo peculiar de crecimiento que generó fuerzas excluyentes y marginó a buena parte de la población.

En las economías donde el mercado juega un papel cada vez más importante en la asignación de los recursos de que disponen las personas, su ingreso real determina la mayor parte de sus capacidades para alimentarse, vestirse, vivir en una vivienda digna y decorosa, reproducirse, alimentar y educar a sus hijos y acceder a la cultura, en fin, su capacidad de realizar su proyecto vida.

Así, el grado en que prevalece la justicia distributiva en las sociedades contemporáneas tiene una especial relevancia social, política y moral. La teoría del desarrollo económico tiene uno de sus debates más apasionados en las relaciones entre el crecimiento económico y la equidad en la distribución de los ingresos.

México es uno de los cinco países de América latina con la máxima desigualdad en el ingreso. Las implicaciones de este fenómeno han sido estudiadas desde distintas perspectivas con base a las encuestas nacionales de ingreso y gasto de los hogares y otras fuentes de información, como los censos de población. Sin embargo, aun se sabe poco sobre los impactos territoriales de la concentración del

ingreso y sus vínculos con otros fenómenos, como puede ser la circularidad entre la percepción de ingresos bajos a lo largo del ciclo de vida del hogar y el rezago sociodemográfico, entre otros temas de relevancia crucial para la planeación demográfica y de política económica y social.

Con esa finalidad se construyeron deciles de ingreso monetario per capita de los hogares captados por el XII censo general de población y vivienda 2000 y se definieron tres grupos de hogares: I) los que integran el cuarenta por ciento con los mejores ingresos (deciles de I a IV); II) los hogares vulnerables, es decir aquellos que pertenecen al quinto decil y están en riesgo ante una eventual reducción de los niveles de ingreso; III) los hogares con los ingresos más altos (deciles VI a X).

Distribución de los ingresos per cápita de los hogares

Aún cuando existen estimaciones y opiniones diversas puede decirse que la desigualdad ha sido una tendencia en la distribución del ingreso de los hogares. Así, se presenta un consenso entre los diferentes especialistas del tema en que las políticas económicas y sociales hasta ahora aplicadas no han sido lo suficientemente eficaces como para reducir la inequidad en la distribución del ingreso, e incluso para mejorar el poder de compra de amplios segmentos de la población que están atrapados en condiciones de pobreza extrema.

Cuadro 1

Ingreso corriente monetario mensual de los hogares por decil de ingreso

Decil	Hogares	Ingreso	Porcentaje del ingreso
Total	22 639 808	34 906 242 757	100.0
I	2 273 503	3 032 133	0.0
II	2 255 738	277 381 635	0.8
III	2 263 222	705 881 819	2.0
IV	2 350 393	1 100 773 032	3.2
V	2 266 584	1 433 303 193	4.1
VI	2 173 383	1 789 287 096	5.1
VII	2 284 673	2 471 537 530	7.1
VIII	2 236 343	3 297 537 118	9.4
IX	2 272 004	5 081 898 228	14.6
X	2 263 965	18 745 610 975	53.7

Fuente de estimaciones de CONAPO con base en el XII Censo General de Población y Vivienda 2000.

La información que se presenta en el cuadro anterior se confirma la profunda inequidad de la distribución del ingreso de los hogares mexicanos. Ahí, puede verse que los integrantes del primer decil tienen un ingreso mensual de poco más de tres millones de pesos corrientes, mientras que los ubicados en el X decil obtienen 18.7 millones de pesos. Ello determina que en el primer decil el ingreso per cápita mensual promedio asciende a un peso y entre los hogares mejor poseídos a 8,280 pesos.

En segundo lugar, cabe destacar la escasa participación de las unidades domésticas situadas hasta el cuarto decil de ingreso en el reparto de ingreso monetario, pues obtienen seis por ciento del ingreso total de los hogares captado por el XII censo de población. Los hogares del quinto decil obtienen un ingreso promedio mensual de 1.4 millones de pesos, equivalentes a 4.1 por ciento del total, proporción superior a la que representan los tres primeros deciles de ingreso. En los cinco deciles siguientes se forman claramente dos grupos, los que tienen una participación de entre cinco y diez por ciento (deciles VI-VIII); llama la

atención significativa brecha de ingreso de 1.7 mil millones (con un promedio mensual de 823 pesos) y el VIII decil 3.2 mil millones (1 475 pesos como ingreso promedio mensual).

En los dos deciles de mayor ingreso también se aprecian diferencias notables. En efecto, el IX decil obtuvo un ingreso de cinco mil millones de pesos y alcanzó un promedio mensual de 2 237 pesos, con una participación de 14.5 por ciento del total de ingresos familiares: el X decil, por su parte obtuvo 18.7 mil millones de pesos, alcanzando un promedio mensual de 8 280 pesos y una participación estrepitosamente alta de 53.7 por ciento del ingreso de los hogares mexicanos captado por el XII censo general de población y vivienda.

En síntesis, 40 por ciento de las unidades domésticas con menores ingresos sólo cuenta con seis por ciento del total de recursos monetarios declarados y concentran cuatro de cada 100 pesos ganados por los hogares: en el otro extremo, la mitad de las unidades domésticas con los mayores ingresos recauda 90 por ciento del total de los recursos, destacando que el X decil de ingreso obtiene más de la mitad del ingreso total de los hogares.

Como parte de su programa regular de encuestas en hogares, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) levantó de agosto a noviembre del 2000 la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), la cual es la séptima de una serie que inició en 1984 y que bajo el mismo esquema

metodológico y conceptual, se ha realizado en 1989, 1992, 1994, 1996 y 1998, lo que proporciona un valioso acervo informativo que permite conocer la evolución que han tenido los hogares, tanto en lo que refiere a sus condiciones sociodemográficas como a la estructura y composición de sus ingresos y gastos.

De conformidad con la Encuesta, el ingreso global de los hogares se compone de los ingresos que perciben sus integrantes en dinero y aquéllos que se obtienen en especie o no monetarios. Por lo que toca al primero, 63.4% proviene de remuneraciones por trabajo; 23.6% corresponde a renta empresarial, derivada de negocios familiares y de trabajo por cuenta propia; 10.7% es de transferencia en dinero; y el restante 2.3% agrupa el ingreso por renta de propiedades, ingresos de cooperativas y otros ingresos.

Por su parte, el ingreso no monetario se encuentra conformado en 61.0% por la estimación que las propias personas hacen del valor del alquiler de la vivienda, 25.7% por regalos recibidos, 8.7% por pago en especie y el restante 4.6% en autoconsumo.

Entre 1998 y el 2000 el ingreso monetario de los hogares se incrementó 15.5% en términos reales, como resultado básicamente de los aumentos observados en los ingresos provenientes de empresas no constituidas en sociedad (negocios familiares), la renta de sus propiedades y las transferencias en efectivo. Por su parte, el componente no monetario también aumentó como consecuencia del alza en la estimación del alquiler de la vivienda.

En cuanto a la distribución del ingreso total por deciles, la ENIGH del 2000 muestra que los seis primeros -es decir, el 60.0% de los hogares con más bajos ingresos- obtuvieron 25.1% del total del ingreso; los siguientes tres, percibieron 36.2%; y el último decil -esto es, el 10% de los hogares con mayor ingreso- obtuvo 38.7 por ciento. Si los resultados se comparan con los registrados en 1998, cuando para los agrupamientos antes señalados los porcentajes del ingreso fueron de 25.5, 36.4 y 38.1% respectivamente, se puede establecer que en el periodo observado se registra una mayor concentración del ingreso.

Con respecto al gasto de los hogares, la Encuesta muestra que entre 1998 y el 2000 se incrementó el porcentaje del gasto que destinan al transporte (de 16.6 a 17.8%) y a la educación y el esparcimiento (de 13.6 a 17.4%). En contraparte, disminuyó el porcentaje del gasto destinado a alimentación (de 33.8 a 29.9%), y se mantuvieron prácticamente sin variación los gastos en limpieza y enseres domésticos (8.2%), vestido (5.8%), vivienda (de 8.6 a 8.3%) y salud (de 3.5 a 3.6%).

La distribución del gasto monetario de los hogares por deciles muestra diferencias sustantivas en algunos rubros. Así se tiene que, mientras los primeros seis deciles destinan del 29.0 al 39.0% de su gasto al consumo de alimentos y bebidas, los siguientes tres utilizan entre el 22.0 y el 27.0%, y el último, que comprende al 10% de los hogares con mayor ingreso, asigna sólo el 13 por ciento a estos bienes. Lo contrario se observa, por ejemplo, en el gasto destinado a educación y esparcimiento, rubro al cual los seis primeros deciles destinan entre 4.0 y 8.0% de su gasto, los siguientes tres deciles asignan entre 9.0 y 11.0%, y finalmente, los

hogares del último decil utilizan alrededor de 21.0% del gasto familiar a estos fines.

Al analizar el gasto del total de los hogares en alimentos, según el tipo de nutrientes que proporcionan, se tiene que de 1998 al 2000 no se aprecian cambios significativos en el consumo de proteína animal, vitaminas, minerales, carbohidratos y grasas. La excepción a este comportamiento se tiene en los alimentos que proporcionan proteína vegetal, que disminuyeron su participación de 4.1 a 2.7 por ciento.

Además de caracterizar los ingresos y los gastos de los hogares, la encuesta describe las características sociodemográficas de las personas, así dentro de las mismas puede destacarse lo que se refiere a la educación de los jefes de los hogares, que está íntimamente relacionada con los ingresos. En efecto el promedio de escolaridad de los jefes del hogar de los dos primeros deciles (20% de los hogares de menores ingresos) es de 4.9; del tercero al séptimo decil varía de 5.8 a 8.1, lo que significa desde la primaria terminada hasta el segundo año de secundaria; el octavo decil registra 8.3, equivalente a casi secundaria terminada; los hogares del noveno decil tienen 9.4, es decir, un año de educación media superior; y por último, el de los jefes de los hogares de mayores ingresos (décimo decil) es de 13.4, que equivale al primer año de educación profesional.

Los resultados de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares del 2000 pueden consultarse en publicación impresa, disco compacto o en la página del INEGI en internet (www.inegi.gob.mx). En cada uno de estos medios se

incluyen las definiciones de todos los conceptos empleados, las especificaciones para la construcción de las variables y los cuestionarios utilizados. Las bases de datos tienen el registro individual de las respuestas captadas en los cuestionarios aplicados. Respetando el principio de confidencialidad de la información que establece la Ley de Información Estadística y Geográfica, el registro no contiene la ubicación geográfica de la vivienda, lo cual impide que se pueda identificar al informante.

Como puede apreciarse, los hogares con los ingresos más bajos enfrentan las condiciones más adversas de acuerdo con la etapa del ciclo de vida, pues tienen razones de dependencia mayores y la vulnerabilidad a que están expuestos los menores de edad plantea el desafío de definir políticas que fortalezcan sus estructuras de oportunidad y se evite con ello la transmisión generacional de los fenómenos adversos que obstaculizan el desarrollo de sus capacidades. Asimismo, llaman la atención las desventajas de los hogares en la etapa de reemplazo, pues, frente a los bajos recursos, enfrentan mayores responsabilidades con relación a la manutención, educación y cuidado de los menores de edad y de los propios adultos mayores.

El proceso de desarrollo de México se produce en medio de una alta iniquidad en la distribución del ingreso. En las últimas décadas el fenómeno no ha cobrado mayor relevancia, vulnerando la estructura de oportunidades de que disponen las personas para el desarrollo de sus capacidades.

En los ámbitos social y económico, en México conviven tres realidades diversas y claramente diferenciadas por su grado de desarrollo. En primer término contamos con un sector moderno, exportador y vinculado plenamente a la realidad global. Este sector se encuentra a la vanguardia mundial en los aspectos competitivos, de innovación tecnológica y de productividad, lo que nos permite contar con un número importante de empleos de calidad, estables y bien remunerados.

Por otro lado, existe un sector industrial, de servicios y de agricultura tradicional, que no ha sido capaz de vincularse al sector exportador de la economía debido, entre otros factores, a la persistencia de crisis recurrentes que han obstaculizado la generación de cadenas productivas y economías de escala. Estos dos sectores, el integrado a la dinámica mundial del mercado y el industrial, son los que más número de empleos generan y los que requieren de un mayor esfuerzo en materia de actualización tecnológica y aumento de la productividad, para seguir ofreciendo los puestos de trabajo que requiere el país.

Existe un tercer sector, caracterizado por la persistencia de la pobreza extrema y el rezago social. Se trata de economías de auto consumo que no tienen vinculación alguna con los sectores más aventajados de la realidad nacional y que requieren de estrategias y acciones específicas para salir de la dinámica de pobreza y producción de autoconsumo en que se encuentran inmersas.

Estas tres realidades coexistentes han llevado a una concentración del ingreso que obstaculiza la consecución de la justicia social y el acceso igual a las oportunidades de desarrollo. Si bien el desarrollo de los dos primeros sectores sociales requiere de una política económica vigorosa y responsable, capaz de generar empleos y vincular a las empresas a la dinámica del mercado global, el tercero requiere un trato distinto y diferenciado que brinde a quienes padecen la pobreza, las herramientas necesarias para insertarse en los procesos de desarrollo nacional.

Por ello, es necesario diseñar políticas públicas diferenciadas que atiendan las necesidades específicas de cada una de las realidades, pues su coexistencia resta sentido al afán de crecimiento económico con equidad y obstaculiza la consolidación del proyecto nacional.

La necesidad de una política social anticipada —y no únicamente compensatoria— es evidente para elevar el propio ritmo de crecimiento económico. Ante esto es importante organizar una buena política económica donde se ponga como centro la justicia social. Por ello una nueva política social requiere distribuir los ingresos conforme se vayan generando por el esfuerzo nacional; ya que se trata de actuar simultáneamente en las esferas productiva y distributiva. Que haya más producción para un mercado interno creciente y que un mercado sólido estimule la producción y que dicha producción se genere y distribuya con eficiencia y productividad; que incorpore nuevas tecnologías al tiempo que se generen nuevos ingresos. Ello implica una modificación gradual y cualitativa de las pautas

concentradoras hacia una mayor equidad distributiva que ayude a minimizar la magnitud de la pobreza.

La pobreza adquiere matices y modalidades particulares cuando se le examina a la luz de las desigualdades económicas, de oportunidad, sociales y de sexo entre hombres y mujeres. Estas asimetrías se reflejan y manifiestan en aspectos tan diversos como la disponibilidad de menores oportunidades de educación (sobretudo de las mujeres), barreras en el acceso a empleos estables y bien remunerados; la responsabilidad de la doble y hasta triple jornada de trabajo, y la prevalencia de niveles deficientes de salud y bienestar, entre otros.

Frecuentemente, en muchas regiones pobres las desigualdades sociales entre hombres y mujeres dan lugar a un complejo sistema de interacciones que no se han estudiado a fondo y que provoca una acumulación de desventajas para ellas, que puede hacerlas más vulnerables a situaciones de pobreza y minar sus esfuerzos para procurar salir, con sus hijos, del círculo vicioso de las carencias. "Las mujeres también se enfrentan a la desigualdad en el hogar (ya sea dirigido por un hombre o por una mujer) en la distribución de los recursos del mismo, llegando en muchos casos a tener un menor acceso a alimentos y a oportunidades de educación y salud; además, entre las niñas el abandono de la escuela obedece, en gran medida, a la necesidad de ayudar en el hogar, bien sea en labores domesticas o cuidando hermanos menores, enfermos y otras personas que requieren de atención especial." (52) Esto permite que otros miembros de la

familia puedan salir a trabajar. Asimismo, debe considerarse su papel como productoras, proveedoras o encargadas de la preparación de bienes de consumo.

"La educación es un factor fundamental para la incorporación e igualdad plena de los individuos a la vida social, política y ellas mujeres para que asistan y permanezcan en la escuela tiene un beneficio doble: por una parte, mejora su situación personal, social y económica al interior de sus familias y ante la comunidad; y por otra, trae beneficios a la sociedad en su conjunto, ya que les proporciona las herramientas para mejorar el bienestar de sus familias y en especial, de sus hijos." (53)

El trabajo es el principal recurso (y muchas veces el único) con que cuentan las familias pobres para hacerse de un ingreso desigual al resto de los demás. Por ello, la inversión en sus capacidades básicas es a menudo uno de los caminos más adecuados para mejorar su condición y abrirse mayores oportunidades. Sin embargo, el estado de marginación y desigualdad en el que viven las familias pobres, les impide la posibilidad de invertir en el futuro de sus hijos; por ello, las acciones de la política social para combatir la pobreza deben significar grandes esfuerzos para que el trabajo de estas familias sea más productivo.

52. *Progreso. Op. cit. p. 18.*
53. *Ibid. pp. 30 - 31.*

En ello, un factor esencial es la educación, ya que provee las aptitudes para aumentar la productividad en las actividades que desempeñan estas familias y así equilibrar la igualdad en el ingreso y las oportunidades.

Las diferencias entre **desigualdad, marginación y pobreza** radica en que la primera no permite la existencia de la equidad en el ingreso, las oportunidades, servicios y modos de vida; y que por lógica genera la pobreza y marginación, es decir, que produce la imposibilidad de satisfacer necesidades básicas y la exclusión de la población de los beneficios del desarrollo.

1.9 MEDICIÓN DE LA POBREZA

Los analistas y elaboradores de las políticas sociales que combaten la pobreza, necesitan saber el número de personas que vive en condiciones de pobreza moderada y pobreza extrema, pero también necesitan saber que tan pobres son los pobres, en donde viven y cual es la composición regional de la pobreza nacional.

El análisis y cuantificación de la pobreza ha sido tema de interés desde el origen de la investigación socioeconómica. Por ejemplo, uno de los temas que motivaron en el siglo XIX a la creación del Instituto Internacional de estadística, fue la preocupación de las naciones por integrar indicadores estadísticos comparables para medir las causas de muerte, la pobreza y la desigualdad económica. Ahora, a más de un siglo de distancia, dichos temas siguen ocupando un lugar prioritario en

las agendas de las reuniones nacionales e internacionales. De hecho, en años recientes y por medio de las reuniones convocadas por la CEPAL, se han intensificado los esfuerzos por disponer de información sobre la pobreza, sustentada en sólidas bases metodológicas que permitan la comparabilidad temporal y regional, y que coadyuven en el diseño de políticas tendientes al abatimiento de la misma.

A partir del momento en que el crecimiento económico se convirtió en un fenómeno cotidiano, esto es, en el periodo de 1960-70, se renovó el interés por medir la pobreza; por lo que el punto de partida de la mayoría de los índices de pobreza consistió en determinar el umbral de alguna variable crucial, por debajo de la cual la persona o el hogar se clasifica como pobre. Esta variable ha sido definida en diversas formas como ingreso, gasto tal, gasto en un subconjunto de bienes, especialmente alimentos; cantidades mínimas de uno o más bienes como alimentos, vestuario, vivienda; cantidades mínimas de alguna característica medible de los bienes como las características nutricionales de los alimentos, facilidades incluidas en la vivienda, etc.

Todas estas mediciones están orientadas al consumo de bienes. Son mediciones con un enfoque económico. Aquellas que utilizan el consumo de alimentos en particular, y el gasto de consumo en general, consideran sólo los bienes y el ingreso privado y omiten los bienes públicos.

Las mediciones económicas de la pobreza frecuentemente se dividen en dos grupos. Uno es el correspondiente al método de la línea de pobreza, en donde el énfasis se pone en determinar el nivel de ingreso mínimo necesario para una vida adecuada. El otro enfoque es el de la **insatisfacción de necesidades básicas**. Este consiste en establecer una lista mínima de satisfactores básicos que la unidad económica individual puede o no puede tener.

La medición de la pobreza se ha definido en términos absolutos a través de la determinación de un nivel de requerimiento calorífico mínimo, debajo del cual la persona puede calificarse como pobre. India, Pakistán y Bangladesh definen una norma calorífica. Aun en Estados Unidos y Gran Bretaña las definiciones de pobreza están sujetas a nociones de subsistencia. "En algunos cálculos realizados en países de América Latina la pobreza se define en términos de la dificultad para satisfacer ciertas necesidades básicas: vivienda adecuada en términos de facilidades sanitarias, estructura estable, acceso a agua potable, acceso a educación, nivel educativo del jefe de familia y una baja relación de dependencia económica." (54)

Uno de los debates respecto a estas cuantificaciones es si la medición debe hacerse sólo en cantidades mínimas de subsistencia de un limitado número de

54. Poder Ejecutivo Federal. Conferencia de México Sobre Desarrollo Social y Pobreza. Sedesol. México, 1994. p. 40

mercancías, o si debe relacionarse a los estándares generales de vida de la sociedad en donde viven los pobres. Este es el debate entre privación absoluta y relativa.

Peter Townsend, estudioso inglés de la pobreza y el desarrollo social. "Calcula un índice de privación relativa con un enfoque social, agregando las respuestas a preguntas concernientes a consumo así como a medio ambiente laboral y de vida, traduciendo el índice a un umbral mínimo de ingreso. Esto representa un esfuerzo para lograr una medida más amplia." (55) El nivel de pobreza se define no en términos de bienes o de necesidades, sino de recursos necesarios para la interacción social, es decir, para ser un miembro participante pleno en la sociedad en donde vive el individuo. Los individuos, las familias y los grupos en la población pueden ser considerados en la pobreza cuando dejan los recursos para obtener el tipo de dietas, participar en las actividades y tener las condiciones de vida y las facilidades que son acostumbradas, o al menos ampliamente alentadas y aprobadas en la sociedad a la que pertenecen. Sus recursos están por debajo de los requeridos por la familia o el individuo promedio que en realidad están excluidos de los patrones, costumbres y actividades ordinarios de la vida. Así, la medición es relativa en el ámbito de las necesidades como en el de las mercancías.

55. Townsend, Peter. *The Development of Research on Poverty*. England, 1979. pp.18-19.

Amartya Sen, otro estudioso de la pobreza. "Señala que debe haber un ámbito en el cual el nivel de pobreza tiene que ser definido en términos absolutos en el tiempo y en el espacio, pero ese no es el ámbito de las necesidades ni de los bienes. Indica que ese espacio es el de las capacidades." (56) Sen es el pionero en la discusión sobre la noción de **índice de capacidades** y junto con otros autores como, Meghnat Desai., señala que una persona es pobre si carece de los recursos para ser capaz de realizar un cierto mínimo de actividades y en un ejercicio para operacionalizar las capacidades con fines de medición de la pobreza propone las siguientes:

- La capacidad de permanecer vivo y gozar de una vida larga
- La capacidad de asegurar la reproducción biológica
- La capacidad de una vida saludable
- La capacidad de interacción social.
- La capacidad de tener conocimiento y libertad de expresión y de pensamiento.

"Estas capacidades cubren lo esencial para permitir a una persona ser miembro de una comunidad social, económica y política. Son universales en el sentido de que ya sea en un país rico o en un país pobre, deben ser garantizadas. Para lograr que toda persona en una comunidad sea capaz de realizar esas actividades, se requieren recursos que consisten de ingreso privado así como de bienes públicos, de activos físicos y de capital humano." (57)

56. Sen, Amartya. *Poor Relatively Speaking* USA, 1985. p.335.

57. *Ibid.*, pp. 336 - 337.

Las tres primeras capacidades enunciadas se relacionan con la salud y permiten asegurar que la persona este viva y sana para trabajar, pero también hacen referencia al derecho de reproducirse. Las dos últimas capacidades se refieren a la vida social y política.

Por su parte, Julio Boltvínik, investigador del Colegio de México en cuanto a temas de pobreza, distingue seis métodos para medir la pobreza: el enfoque sectorial de necesidades básicas insatisfechas, el método de necesidades básicas insatisfechas restringido, el método de necesidades básicas insatisfechas generalizado, el método de línea de pobreza, el método de medición integrada de la pobreza, el índice de progreso social (bienestar y privación vitales) y el método de medición integrada de la calidad y la cantidad de la vida; planteados en su libro Pobreza y Estratificación Social en México.

El enfoque sectorial de necesidades básicas insatisfechas es el método tradicional del análisis social, consiste en definir un mínimo en cada necesidad y calcular la población debajo de cada uno de ellos como el porcentaje de analfabetas, viviendas sin agua entubada, de población desnutrida, etc; y que conduce a listados fragmentarios de brechas específicas. Los trabajos de COPLAMAR en México y el calculo de brechas sectoriales del proyecto de pobreza de la CEPAL, ejemplifican este método. Este enfoque es adecuado para el trabajo sectorial y para ejercicios globales de programación del esfuerzo social. Sin embargo, para fines de la lucha contra la pobreza sólo proporciona poblaciones objetivo fragmentadas en cada rubro.

El método de **necesidades básicas insatisfechas restringida** se deriva del anterior, pero al trabajar las diferentes dimensiones del bienestar en forma simultánea en los hogares, permite identificar los hogares y personas pobres. Este método se ha aplicado en América latina desde los años setentas, particularmente para la construcción de mapas de pobreza en Chile. Y en los años ochentas se generalizaron estos trabajos en América latina. En esta metodología las necesidades analizadas se reducen a vivienda, los servicios de esta y asistencia escolar de los menores, por esto se le llama método de **necesidades básicas insatisfechas restringida**. En cambio la variante de **necesidades básicas insatisfechas generalizada** comprende todas las necesidades básicas.

El **método de línea de pobreza**, consiste en construir una canasta básica alimentaria, calcular su costo y dividirlo entre la proporción del gasto dedicado a alimentos. El método de medición integrada de pobreza combina ampliamente el método de **necesidades básicas insatisfechas** y el de **línea de pobreza**; y que además procura integrar dimensiones usualmente no analizadas como el tiempo disponible para educación y recreación.

El **índice de progreso social (bienestar y privación vitales)** es un método desarrollado por Meghnat Desai, que además de los elementos esenciales del método de medición integrada de la pobreza, introduce la cantidad de la vida, a través de la proporción del potencial vital realizado que se calcula dividiendo la esperanza de vida futura, dada la edad del sujeto, entre el potencial de vida futura

o norma de años adicionales que debiera vivir. Al combinar la cantidad con la calidad de la vida se obtiene el bienestar vital y, en el caso de los pobres, la privación vital.

En cuanto al método de medición integrada de la calidad y la cantidad de vida, este es similar al índice de progreso social; ya que integra calidad y cantidad de vida, pero lo hace de manera diferente al método anterior. En cada estrato poblacional se calcula la tasa de sobrevivencia de los hijos nacidos vivos. Para evitar la distorsión que podría introducir la diferente estructura de edades de las madres, se estandariza la edad de las madres entre estratos. La tasa de sobrevivencia relativa, haciendo de la clase alta urbana igual a 1.00, se multiplica por el índice sintético de logro en la dimensión de la calidad de la vida, obteniendo así en cada estrato, el índice de calidad y cantidad de la vida. (58)

Ante este panorama teórico en torno a la medición de la pobreza, no existe una definición y una metodología universal para medir la pobreza, pero hasta ahora, algunas de las conclusiones de los diversos grupos, y comités que han sesionado para analizar este tema, coinciden en señalar bondades de tres métodos básicos que, entre otros, coadyuvan en la estimación y la determinación del perfil de la pobreza; por lo que los enfoques y métodos más utilizados son por: líneas de pobreza, necesidades básicas insatisfechas y por método integrado de pobreza.

58. véase Boltvinik, Julio. Pobreza y Estratificación Social en México. INEGI-COLMEX-UNAM, México, 1996. pp.11-14.

Por **líneas de pobreza**, que utiliza el Banco Mundial se evalúa la capacidad económica de los hogares a partir de su ingreso corriente total; por lo que con este criterio se define que pobres son quienes viven con un ingreso familiar menor a dos veces el costo de la canasta básica alimentaria, y pobres extremos son aquellos cuyo ingreso familiar es menor al costo de la canasta básica alimentaria. Por **necesidades básicas insatisfechas**, se evalúan los activos de las familias y su acceso a servicios básicos, como educación, salud, materiales de construcción de la vivienda y otros; por lo que de acuerdo a este enfoque, pobres son quienes tienen de una a tres necesidades básicas insatisfechas, y pobres extremos quienes tienen tres, cuatro, cinco o más necesidades básicas insatisfechas. Por **método integrado**, se evalúa en forma conjunta la disponibilidad de ingresos y los activos de las familias. Bajo esta definición, pobres extremos son las personas con ingresos inferiores al costo de la canasta básica alimentaria y/o que tienen tres o más necesidades básicas insatisfechas. Es decir, es una combinación de los primeros dos enfoques. (59)

El Banco Mundial también propone el **índice de desarrollo humano** que se creó en 1990 como reconocimiento de que el PIB per-cápita no capturaba la plenitud del desarrollo humano; por lo que se requirió a las propuestas de este método que son: la esperanza de vida al nacer, tasa de alfabetismo, nivel de escolaridad y longevidad.

59. véase Periódico Reforma. La Pobreza Actual en México. México D.F., 19 de noviembre del 2000. p. 10.

Desde hace algún tiempo, el INEGI y la Secretaría de la CEPAL han venido trabajando, conjuntamente, en la preparación de mediciones sobre la pobreza en México. Parte integral de estas acciones son los esfuerzos desarrollados por ambas instituciones para proporcionar entrenamiento y capacitación a funcionarios de otros países de América latina y el Caribe, con el propósito que la región pueda contar con cifras comparables del área social.

El procedimiento que se ha utilizado para estimar la magnitud de la pobreza en México se basa en la comparación del ingreso de los hogares con el costo de satisfacción de sus necesidades básicas." Este método se sustenta en el cálculo de las denominadas líneas de pobreza, las que representan el monto mínimo de ingreso que permite a un hogar disponer de recursos suficientes para satisfacer las necesidades básicas de sus miembros." (60)

"Con el fin de aproximarse en forma multidimensional a la pobreza, la identificación actual que el PROGRESA hace de los hogares pobres extremos descansa en la utilización de una metodología que incorpora, junto con el ingreso de las familias, otros indicadores que reflejan la compleja relación entre los factores que la determinan." (61)

60. ONU, CEPAL, INEGI. Magnitud y Evolución de la Pobreza en México (Informe metodológico). México, 1993. pp.11-12.

61. Poder Ejecutivo Federal. Programa de Educación, Salud y alimentación. Sedesol. México, 1998. p. 9.

COMPARATIVO DE LOS MÉTODOS DE MEDICIÓN DE LA POBREZA

MÉTODOS	CRITERIOS DE MEDICIÓN	AUTORES
Índice de Privación Relativa	Capacidad de consumo y adecuación a un ambiente social, laboral y de vida con un mínimo ingreso.	Peter Townsend
Índice de Capacidades	Capacidad para realizar actividades como vivir sanamente, reproducirse, interactuar socialmente, adquirir conocimientos, etc.	Meghnat Desai Amartya Sen
Enfoque Sectorial de las Necesidades Básicas Insatisfechas	Capacidad de ingreso en los hogares para acceder a nutrición y servicios mínimos. Dirigido solo a ciertas poblaciones objetivo.	Julio Boltvinik
Necesidades Básicas Insatisfechas	Activos de las familias y su acceso a servicios básicos como salud, vivienda, drenaje, educación, etc.	Julio Boltvinik
Línea de Pobreza	Capacidad económica de los hogares para acceder a la canasta básica de alimentos.	Julio Boltvinik y Banco Mundial
Método Integral de Calidad y Cantidad de Vida.	Índice de tasas de mortalidad y morbilidad.	Julio Boltvinik
Método Integrado	Es la combinación de criterios del método de líneas de pobreza y del método de necesidades básicas insatisfechas.	Julio Boltvinik
Índice de Desarrollo Humano	Concibe como variables la esperanza de vida al nacer, tasa de alfabetismo, nivel de escolaridad y longevidad.	Banco Mundial

FUENTE: Elaboración Propia con base en los documentos ya citados de este apartado

La información así obtenida permite comparar el perfil socioeconómico de cada hogar con respecto a las características típicas de las familias que se encuentran tanto por arriba como por debajo de la línea de pobreza extrema, analizando a cuál de ellas se asemejan. Con esta información se califica y se mide la condición de cada familia y se identifica a aquéllas que se encuentra en pobreza extrema.

Estos indicadores se relacionan con diversas esferas de la condición social y económica de las familias, y comprenden entre otros: composición y tamaño de los hogares; edad, escolaridad, participación laboral y tipo de ocupación de sus

miembros; equipamiento de las viviendas y posesión de bienes y enseres domésticos.

A pesar de que no existe un método general y estándar para medir la pobreza, considero que el más completo es el método integrado, ya que permite identificar a un pobre cuando no le alcanza su ingreso para nutirse adecuadamente, además de no contar con los servicios básicos para su bienestar.

CAPÍTULO II

MODELOS Y

MECANISMOS

INSTITUCIONALES DE

POLÍTICA SOCIAL PARA

ENFRENTAR LA

POBREZA EN MÉXICO

2.1 MECANISMOS INSTITUCIONALES PARA EL CONTROL DE LA POBREZA

En los últimos años, el desarrollo social ha sido objeto de un proceso de creciente revaloración a nivel internacional, lo que se refleja en los múltiples foros de análisis y debate sobre este tema tanto en el mundo subdesarrollado como en el industrializado.

Un hecho central ha determinado esta creciente atención a lo social como lo es la pobreza que ha traído y sigue trayendo una infinidad de problemas sociales de compleja solución inmediata.

En México, la cuestión social adquiere un carácter más urgente y complejo por la profundidad de la desigualdad y la magnitud de la pobreza, en un contexto de recurrentes dificultades económicas. En nuestro país las demandas y necesidades sociales son más amplias y profundas, mientras que los recursos han estado más limitados. De ahí, en consecuencia, la relevancia que hoy tiene la discusión, la creatividad en el uso de los mecanismos institucionales y la capacidad de construcción de amplios consensos sociales y políticos alrededor de la agenda del desarrollo social.

Históricamente los mecanismos para el combate a la pobreza instrumentados por las instituciones del gobierno mexicano han sido con base en programas de atención social y en este apartado mencionaremos a manera de antecedentes los programas más importantes que en materia de política social ha ejecutado el

gobierno federal en las últimas décadas a través de sus instituciones."Entre estos destacan el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER) que opero entre 1973 y 1984, la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) que se creó en 1977 y operó hasta 1983, el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) que funcionó a principios de la década de los ochenta y la operación del Ramo 26 que se creó en 1982 y que actualmente funciona como el Ramo 33." (62) Posteriormente, en los últimos doce años se crearon con una gran cascada de recursos el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL 1988-1994) y el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA que opera desde 1997); los cuales analizaremos en los siguientes apartados.

"El Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER) fue orientado a resolver rezagos sociales y productivos en regiones específicas vía la inversión coordinada de diversos sectores cuya acción se había caracterizado por la duplicidad de esfuerzos y recursos. Su objetivo fue lograr un desarrollo rural integral que permitiera el aprovechamiento racional de los recursos naturales y el arraigo de la población en sus lugares de origen. Tal propósito debía ser alcanzado a través del incremento de la producción agropecuaria, la diversificación de fuentes de empleo y la construcción de infraestructura social. El Programa se propuso una clara orientación hacia el fomento productivo, renglón al

62. Cumbre Mundial de Desarrollo Social. Informe de México sobre Desarrollo Social. Copenhague, 1995. pp. 18-19. Tomado de Universidad Nacional Autónoma de México. El Desarrollo Social: Una Deuda Pendiente para el Nuevo Milenio. Escuela Nacional de Trabajo Social. UNAM. México 1998.

cual se destinaría el 70% de la inversión, mientras que el 20% de los recursos se asignarían a obras de infraestructura y el 10% restante a bienestar social.

Una de las grandes innovaciones institucionales del PIDER fue la consolidación de formas más eficaces de coordinación entre el gobierno federal y los poderes estatales. La necesidad de esta coordinación deriva del hecho de que el programa se veía como un instrumento que debía contribuir a fortalecer perspectivas unificadas e integrales del desarrollo regional."Con ese fin, el PIDER debía coordinarse con los gobiernos de cada una de las entidades federativas a través de sus delegaciones regionales, en el marco de los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico (COPRODES). También hubo coordinación de acciones con las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos, de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y de la Reforma Agraria así como la Comisión Federal de Electricidad y el Banco Nacional de Crédito Rural." (63)

A partir de 1976, el Programa comprendió el desarrollo rural como un proceso dinámico que implicaba no sólo la transformación de las estructuras económicas, sino también de las políticas y las sociales de cada comunidad, incluyendo aspectos culturales como la escala de valores y las formas de vida de la población. De ahí la relevancia que se empezó a otorgar a las estrategias de

63. Poder Ejecutivo Federal. Opciones de Evolución del PIDER. Secretaría de Programación y Presupuesto. México 1983. pp.47-48

descentralización y participación social en el desarrollo de los programas. La descentralización del programa a los estados de la república aludía a la necesidad de que la programación, presupuestación y ejercicio del gasto se realizará en las entidades, mientras que el impulso en la participación social buscaba alentar la acción organizada de los habitantes de las comunidades rurales y de las autoridades locales en todo el proceso.

"Hacia 1980 el PIDER otorgó prioridad al objetivo de lograr que la población alcance niveles mínimos de bienestar en materia de alimentación, salud, educación y vivienda. Sus metas se extendieron hacia la autosuficiencia de alimentos básicos y su adecuada distribución. A finales de 1981 el Programa abarcó 133 microregiones en 1,117 municipios donde habitaban 7.5 millones de personas y su cobertura alcanzaba el 54% de la superficie nacional." (64)

Como puede verse, el PIDER es uno de los programas sociales orientados a grupos específicos que ha operado en México durante más tiempo, trascendiendo incluso dos administraciones federales, lo que refleja sus aspectos positivos. Sin embargo, dejó de operar en 1984 al fusionarse en un renglón denominado Programas de Desarrollo Regional y subordinarse a los propósitos de los programas estatales dentro de los Comités de Planeación del Desarrollo Estatal.

64. *Poder Ejecutivo Federal. Op. cit. p. 57.*

La Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) se creó con el objetivo de articular acciones que permitieran que las zonas rurales marginadas contaran con elementos materiales y de organización suficientes para lograr una participación más equitativa de la riqueza nacional. Se buscaba también, en forma explícita, que los grupos en condiciones de desventaja alcanzaran una situación de mayor equilibrio en el juego de fuerzas de la nación, de ahí la decisión de recuperar la experiencia del PIDER en sentido de propiciar una mayor participación de la comunidad y un involucramiento más a fondo de los campesinos en la gestión, diseño y aplicación de los programas en su propio beneficio.

En este programa se llevaron a cabo acciones en materia de salud, educación, abasto alimentario, dotación de agua potable, construcción de caminos, generación de empleos, electrificación rural, desarrollo agroindustrial y servicios de apoyo a la economía campesina, desde el crédito hasta la asistencia técnica y la comercialización. "El éxito obtenido por COPLAMAR en estos aspectos, perceptible sobretodo en sus últimos años de operación tuvo mucho que ver con el hecho de que la Coordinación se dedicó a hacer convenios con instituciones públicas, contratándolas para llevar a cabo las obras que programaba. De esta manera, los recursos que tenía asignados se hacían llegar a las zonas marginadas y eran controlados por ella, mientras que la realización y la operación de las obras quedaba a cargo de las instituciones y las dependencias específicas." (65)

A través de programas sectoriales y sociales específicos se dio atención a grupos marginados en materia de protección a la salud rural por medio de unidades médicas, infraestructura de caminos rurales, agua potable, electrificación, abasto de servicios básicos, educación, vivienda y alimentación a niños con el Programa Casas-Escuelas y se desarrollaron importantes tareas de reforestación. En COPLAMAR se incluyeron entre otros los programas del Instituto Nacional Indigenista y la Comisión Nacional de las Zonas Áridas.

Si bien a través de COPLAMAR las instituciones públicas realizaron un elevado número de obras, entre sus principales limitaciones estuvo la orientación predominantemente centralizada de las decisiones basadas en la urgencia por tener resultados. Por otro lado, una aportación importante de COPLAMAR al conocimiento de la pobreza en esos años fueron sus estudios sobre las regiones más pobres y los mínimos de bienestar, sentando las bases del diagnóstico sobre la geografía de la pobreza del país.

Por otro lado, en marzo de 1980 se anunció el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) que arrancó unos meses después con el objetivo de lograr la autosuficiencia en granos básicos y alcanzar mínimos nutricionales para la población más necesitada. Aunque tenía una orientación predominantemente productiva, el SAM se concebía como parte de una estrategia en la cual el logro de la autosuficiencia se asociaba a la superación de la pobreza rural.

"La estrategia del SAM comprendía todos los eslabones de la cadena de producción y consumo de alimentos, desde el incremento en la producción de alimentos básicos, hasta diversos apoyos directos al consumo de las mayorías, pasando por el fortalecimiento de una industria de bienes de capital agroalimentario, el impulso a la investigación tecnológica de procesos y el enriquecimiento nutritivo de alimentos, con especial énfasis en las necesidades y posibilidades de las pequeñas y medianas empresas." (66)

Por lo que hace a la producción de alimentos, en 1980, año en que inició el SAM, se obtuvieron las cosechas más altas del país y con los incrementos en el ramo ganadero y la pesca se respaldó el acceso a la canasta básica en mejores condiciones.

No obstante estos importantes avances, el SAM tuvo escaso impacto redistributivo y si bien asociaba el logro de la autosuficiencia a la superación de la pobreza rural, no se concibieron de manera articulada el fomento productivo y la protección de los recursos naturales, lo que contribuyó a la tendencia de deterioro ambiental en el campo.

Finalmente otro de los mecanismos institucionales para el combate a la pobreza que se echaron andar antes de los sexenios de Salinas y Zedillo, fue la creación en 1982 del Ramo 26, Promoción Regional dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación.

66. Revista Comercio Exterior. Sector Agropecuario. BANCOMEX Núm. 6. México, Julio 1981, pp. 23 - 24.

Su característica más importante fue la de integrar los recursos del PIDER, COPLAMAR, Programas Estatales de Inversión de los Convenios Unicos de Coordinación y otros de alcance regional."Entre las ventajas de la creación del nuevo ramo presupuestal estaría el hacer compatibles las acciones sectoriales con las necesidades regionales, en un marco de coordinación entre los tres órdenes de gobierno orientada básicamente a corregir las desigualdades económicas y sociales entre las regiones." (67)

Actualmente operan a través del Ramo 26 tanto programas de infraestructura básica como acciones orientadas a la generación de oportunidades de empleo e ingreso entre la población en pobreza. La operación del Ramo ha ido evolucionando hasta llegar a convertirse, en la segunda mitad de la década de los noventa, en uno de los principales instrumentos de la descentralización del gasto social, sobretodo a partir del Fondo de Desarrollo Social Municipal que en 1998 pasaría a formar parte del nuevo Ramo 33.

2.2 EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

La planeación en México ha jugado un papel muy relevante para el desarrollo económico y social del país, en sus diferentes periodos, correspondiendo así a la complejidad de la estructura social y a la concepción prevaleciente del proceso de desarrollo y del papel del Estado en el mismo. Así es como los gobiernos

67. Revista el Mercado de Valores. La Política Social en México. Nacional Financiera. México. Octubre, 1998. pp.19 - 20.

posrevolucionarios han ido reformando y adecuando los ordenamientos jurídicos y a la organización de la administración pública en función de las condiciones de su tiempo.

La ley sobre la Planeación General de la República de 1930, expedida en un contexto en el que se consideraba imperativo reconstruir la economía para poder fincar las bases del desarrollo ulterior, el estado centró su intervención en acciones orientadas a crear la infraestructura económica del país. Ello justificó que las actividades de la planeación se iniciaran con un inventario de los recursos disponibles como base del quehacer del gobierno en torno a las obras públicas que habrían de construir la base material del crecimiento. De la necesidad de inventariar los recursos naturales, se pasó a la planeación orientada al cumplimiento de los objetivos de la transformación social planteados por la revolución. Muestra de ello es el Plan Sexenal de 1934-1940. Después, con mayor participación del Estado en la vida económica del país, se aplicó la programación a la inversión pública para complementar la política económica, como se realizó en los años cincuenta por la Comisión de Inversiones de la Presidencia de la República. (68)

Posteriormente, los esfuerzos de la planeación se concentraron en la definición de directrices y de difusión a todos los grupos sociales para darles un conocimiento de los objetivos a lograr.

68. véase Poder Ejecutivo Federal, Historia de la Planeación en México. Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1985, p.19.

Después de diversas experiencias en la revisión y actualización parcial del marco normativo y de los procesos de administración se inició, en los años sesenta, la elaboración de planes diseñados para ámbitos específicos de la actividad nacional, como un esfuerzo para ubicar la planeación en ciertas áreas y regiones prioritarias.

" En el periodo de 1976-1982, se dieron los primeros pasos para conformar un Sistema Nacional de Planeación, en donde se formularon diversos planes sectoriales, estatales y en suma, el Plan Global de Desarrollo de 1980-1982." (69) Estas tareas representaron un importante avance en materia de planeación, haciéndose posible integrar un documento que ubicó las acciones en los distintos sectores económicos y sociales dentro de un marco estratégico general; se avanzó en homogeneizar no sólo la metodología, sino también en los procedimientos, y se creó conciencia sobre la importancia de la planeación en todos los niveles del sector público y en la sociedad en general, mediante la amplia difusión de los propósitos y los objetivos globales de desarrollo nacional. El análisis y evaluación de los resultados de las experiencias de la planeación, condujo a la integración del Plan Global, que permitió identificar una serie de deficiencias que era necesario corregir.

De esta manera se dieron los primeros pasos ante la necesidad de integrar un Plan Nacional en el que se plasmaran los programas de mediano plazo con los

69. Poder Ejecutivo Federal. *Op.cit.* p. 20.

montos presupuestales programados y los efectivamente ejercidos; logrando una mejor articulación entre los diferentes sectores de la administración pública y así brindar el apoyo necesario a los grupos sociales y movilizándolo en torno a los objetivos nacionales.

En cuanto a la legislación más reciente de la Planeación ocurrida en diciembre de 1982, se promovió la adecuación e incorporación de los principios de desarrollo económico y social a la Constitución Política, llevando a cabo una serie de reformas a este texto supremo. Así, la Planeación, elemento esencial para el desarrollo económico y político del país quedó de acuerdo al artículo 26 constitucional de la siguiente manera:

" El Estado organizará un Sistema de Planeación Democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y democratización política, social y cultural de la nación.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular del Sistema de Planeación Democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan y de los programas de desarrollo. Asimismo, determinará a los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios a los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concerte con los particulares para su elaboración y ejecución." (70)

70. Congreso de la Unión. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (comentada). Ed. Porrúa. México, 2001. p.109.

Con base en lo anterior, nace así el Plan Nacional de Desarrollo, documento al que deben sujetarse los Programas de la Administración Pública Federal y su formulación constituye un mandato establecido en la Constitución, y con el se cumple una responsabilidad del Ejecutivo; ya que sus objetivos están determinados por los fines del Proyecto Nacional que define la Constitución, que habrá de orientar las acciones de gobierno para tratar de dar respuesta a las aspiraciones y demandas de la sociedad.

Del Sistema de Planeación Democrática, nacieron los tres últimos Planes Nacionales de Desarrollo, correspondientes a los periodos de 1983-1988, 1989-1994 y 1995-2000, que se caracterizaron por la elaboración de un diagnóstico de la situación económica, política y social que en su momento atravesaba el país; que provocó que se definieran estrategias que permitieran alcanzar los objetivos previamente trazados.

" El documento rector del Sistema Nacional de Planeación Democrática es el Plan Nacional de Desarrollo, que fija los objetivos y estrategias que norman a las políticas sectoriales de los programas nacionales de mediano plazo, los regionales y los especiales que se determinen formular para concretar las políticas del Plan. Los Programas Regionales atienden al diseño de políticas en ámbitos territoriales con problemas y características comunes y que abarcan a zonas de varias entidades federativas.

Los Programas Especiales, por su parte, engloban los propósitos y políticas de varios sectores de la Administración Pública Federal." (71)

Asimismo, se dan los programas operativos a nivel nacional, que proporcionan la dimensión temporal de la programación sectorial. Estos programas constituyen el nexo entre las estrategias y prioridades generales de los programas de mediano plazo y las acciones concretas a realizar en un año determinado. Al interior de la Administración Pública Federal, los programas operativos dan pauta para las asignaciones presupuestales, en el marco de la política global anual definida en los criterios generales de política económica. Para ello, los programas operativos deberán presentar los proyectos y acciones en un orden estrictamente jerárquico de prioridades, para asegurar que los recursos se asignen con eficiencia.

Además de los programas anteriores, el Ejecutivo se encargará de diseñar y realizar los Programas Especiales que considere pertinentes, y que a su vez son la esencia para definir los modelos de política social. Por lo general estos programas tienen una comisión intersecretarial, para que participen las diversas instancias de la Administración Pública Federal que realizan impacto directo sobre los objetivos del programa correspondiente. La coordinación y comisión del programa recae sobre la entidad designada por el jefe del Ejecutivo Federal. Asimismo, los grupos de la sociedad directamente interesados en los propósitos de los Programas Especiales podrán participar en Consejos Consultivos y de Concertación.

71. Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. México 1989.p. 133.

Cabe señalar que en los últimos dos sexenios los Programas Especiales que se realizaron fueron el Programa Nacional de Solidaridad y el Programa de Educación, Salud y Alimentación, donde se buscó incrementar la efectividad de las acciones en materia de política social para combatir a la pobreza.

2.3 MODELOS FOCALIZADO Y UNIVERSAL DE POLÍTICA SOCIAL

MODELO FOCALIZADO

La focalización según la CEPAL consiste en concentrar los recursos disponibles en una población de beneficiarios potenciales, claramente identificada, para luego diseñar el programa o acción con el que se pretende atender a determinado problema o necesidad insatisfecha, teniendo en cuenta las características de esa población, a fin de elevar el impacto o beneficio potencial per capita. (72)

El deterioro social y el empobrecimiento que se produce como consecuencia de la crisis, cambio de estrategia económica y los ajustes despertaron interés por las políticas para combatir la pobreza, disminuir la desigualdad y poner en práctica una política social más eficaz.

Entre las instituciones, mundiales, regionales y pensadores latinoamericanos existe un cierto consenso de que las políticas sociales que se aplicaron durante la estrategia de sustitución de importaciones no llegaron a beneficiar a los grupos pobres, mas bien beneficiaron a los sectores medios de la sociedad, a ciertos

72. véase Focalización y Pobreza. Ed ONU-CEPAL, Chile 1995.

grupos ocupacionales vinculados a la industrialización, agrupados en corporaciones o sindicatos. Es más, algunas de las políticas que se aplicaron con la pretensión de favorecer a los sectores más pobres terminaron beneficiando a los grupos de altos ingresos y a los burócratas. En la coyuntura actual, cuando la estrategia neoliberal se instaura un objetivo imperativo surge: que las políticas deben orientarse a los más pobres para atender a los olvidados, contrarrestar el empobrecimiento y garantizar la gobernabilidad de la región.

En esta crítica de las políticas que se aplicaron durante la estrategia de sustitución de importaciones, otra cuestión surgió a la luz: en ese entonces se aplicaron políticas populistas y paternalistas, que propiciaron la redistribución de bienes y servicios entre grupos populares con la finalidad de crear una clientela de apoyo político, sin exigir compromiso y responsabilidad a cambio. Tanto la transición, de la crisis como la nueva estrategia neoliberal obligan a privilegiar políticas no populistas ni paternalistas, políticas más prudentes que creen menos expectativas y que formen además la corresponsabilidad de los pobres en el combate a la pobreza. Para esta coyuntura de transición que también se caracteriza por crisis económica y desorganización social, se vislumbra que es necesario poner en práctica políticas orientadas a preservar los equilibrios globales, conservar la gobernabilidad, de ahí la tentativa de captar a los pobres y organizarlos para la tarea social.

En la coyuntura actual se muestra una inclinación por políticas que se dirijan específicamente a los pobres, que corresponsabilicen a estos en el combate a la

pobreza sin caer en viejos paternalismos, hay además una inclinación por políticas más sistemáticas y no tan circunstanciales, por políticas que busquen conservar los equilibrios globales, que perseveren la estabilidad y gobernabilidad de los países de la región, que se encuentra amenazada por la recesión económica y la crisis, que es consecuencia de la transición y del cambio de estrategia económica. Precisamente los programas de focalización de la pobreza surgen como modelo de estas nuevas políticas sociales que se tornan necesarias en el marco de la estrategia neoliberal.

Estos programas que también se conocen como fondos de inversión social cumplen con los requisitos de las nuevas políticas que se requieren en la coyuntura actual y marcan un contraste con las viejas políticas. Tal parece que tales programas fueron ideados por agencias internacionales representantes de la estrategia neoliberal, como el FMI y el BM, así como los gobiernos de la región que los aplican tratando de rectificar los errores de las políticas sociales del pasado. En estos programas se manifiesta una tentativa de adaptarse a los requerimientos de la nueva época, que caracteriza a la globalización. Se dirige más a los más pobres, no a los obreros sindicalizados, ni a los sectores medios. Buscan corresponsabilizar a los pobres en el combate a la pobreza, se trata de comprometerlos de tal modo que estos pongan a disposición su trabajo para permitir el funcionamiento de los programas sociales, para la construcción de viviendas, el levantamiento de una nueva carretera, se les responsabiliza en programas educativos y de salud.

También un rasgo singular de tales programas es que se alejan del paternalismo de las políticas pasadas, se establecen por acuerdos directos sin mediaciones entre gobernantes y los pobres, sin la presencia de corporaciones y sindicatos que eran las instancias encargadas en el pretérito de tramitar los beneficios sociales a cambio de apoyo político. También tales programas se caracterizan por un nuevo contenido populista o popular, porque procuran negociar, con los pobres para el combate a la pobreza y garantizar la gobernabilidad de las sociedades.

Estos modelos se comenzaron a aplicar en varios países de América latina: Bolivia, México, Chile, Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua hace seis u ocho años. Surgen para compensar los costos del ajuste que la nueva estrategia neoliberal y detener el empobrecimiento, deterioro social, desempleo y pérdida de ingresos de la región. Es paradójico en principio que las mismas instancias neoliberales, BM y FMI aplicaron tales políticas como paliativo ante el deterioro social que ocasionó la estrategia neoliberal. Testimonio son tales políticas de la nueva intervención de instancias mundiales en la economía y las políticas de los países periféricos. A raíz de la globalización, comienza una mayor intervención de potencias y de organismos internacionales representantes de la estrategia neoliberal en el destino de los países periféricos, de los países en vías de desarrollo. Ahora bien, los programas de focalización de la pobreza que procuran compensar las deficiencias de las políticas sociales del pretérito y contrarrestar el empobrecimiento de la región dan lugar a un debate encendido.

Los programas de focalización de la pobreza que se establecen en el marco de la estrategia neoliberal también son objeto de un debate polarizado en tanto se aplican por titulares del ejecutivo y se saltan instancias burocráticas que eran las responsables de la política social en el pasado. Las burocracias desplazadas se convierten en el enemigo de tales programas, que funcionan con menor número de intermediarios y a partir de una negociación más directa entre los sectores más pobres y los cuadros gubernamentales.

Otro factor que agudiza la controversia: es que los programas de focalización para combatir la pobreza surgieron por iniciativas de instancias externas como FMI y BM, instancias que llegan a subsidiar y supervisar tales programas. El origen externo de tales programas provoca asimismo su rechazo en el continente. En general, los latinoamericanos se manifiestan reacios a adoptar estrategias económicas y programas procedentes de fuera por temor a que puedan tener efectos perjudiciales, para la economía de la región.

Lo cierto es que los programas de focalización ganan legitimidad en tanto se dirigen a los más pobres, les hacen participar en el combate a la pobreza, y se instrumentan con base en una relación más directa entre gobernantes y gobernados. Es natural que cualquier política social que se oriente a los pobres tenga mayor legitimidad social y humana. Cualquier política social tiene justificación si hace conscientes a los pobres de su problemática social, si los organiza para participar en el combate a la pobreza, venciendo pasividad y expectativas de recibir todo de un Estado paternalista. También cualquier política

es legítima si permite un trato directo con los pobres sin tantas mediaciones o burocracias.

En síntesis, los programas de focalización no son objeto de debate por los correctivos que significan frente a las políticas del pasado. Los programas de focalización están diseñados para aliviar la situación de algunos pobres, no para combatir la pobreza estructural. Lo cierto es que en una tentativa de balance se puede decir, que mayores son las ventajas de tales programas que sus desventajas. Recordemos que se dirigen a los más pobres, lo hacen corresponsables en el combate a la pobreza, establecen una relación directa entre los gobernantes y sociedad, logran detener los conflictos políticos y sociales, lo cual en política es un logro, y esto permite conservar gobernabilidad y estabilidad.

El objetivo de la focalización es asegurar que los beneficios favorezcan a las familias más pobres. Las acciones del programa buscan contrarrestar las causas críticas que generan condiciones en las que viven las familias en pobreza extrema, por lo que es primordial que estas acciones lleguen afectivamente a quienes más las necesitan y que se dé de forma integral para que logren el beneficio que persiguen. Por esta razón la focalización es el medio para alcanzar la adecuada concordancia entre las acciones del programa y la identificación de las familias potencialmente beneficiarias, para de ese modo volver eficientes los esfuerzos y los recursos que se aplican.

La focalización pretende no solo la eficiencia, sino que se traduce en un principio de equidad. En virtud de que los recursos, por abundantes que sean, siempre serán necesariamente escasos para combatir la pobreza, es imprescindible asegurarse que beneficien a quienes más lo necesitan, no destinarlos a quienes reciben otros apoyos o no se encuentran en una situación apremiante. Paralelamente, la focalización busca asegurar que no se dupliquen los beneficios de la política social entre las familias beneficiarias, con los de otros programas sociales financiados con presupuesto federal que despliegan acciones similares de apoyo educativo y de alimentación.

Las crisis recurrentes desde los años ochenta, su alto costo social, así como los nuevos retos que a México le plantea la economía global, configuraron una situación de astringencia financiera que se combinó con la acumulación de rezagos sociales. Ello puso en evidencia la necesidad de fortalecer las estrategias de focalización de la política social para atender las necesidades de la población más afectada, sin abandonar las orientaciones universalistas de la política social, pues la atención a las demandas de todos los mexicanos en materia de servicios de salud, de educación y vivienda siguen siendo cruciales para aumentar las capacidades básicas de la población, así como los recursos para fomentar el desarrollo sustentable de las distintas regiones del país.

La combinación de ambas estrategias (universal y focalizada) y su consistencia en el tiempo, permiten el mejoramiento de la calidad de vida de la población, así

como la paulatina igualación de las oportunidades entre los ciudadanos y grupos sociales que integran la nación.

En este sentido, cabe destacar que la focalización de la política social esta dirigida a reducir las desigualdades en el interior de sociedades heterogéneas. Al fundamentarse en diagnósticos exhaustivos de regiones y grupos sociales, permite que el diseño y la ejecución de programas sociales y de desarrollo sustentable se considere la diversidad de situaciones económicas, culturales y étnicas que prevalecen en el plano regional.

Con ello, la focalización contribuye al logro de la justicia distributiva, pues sus variantes metodológicas permiten concentrar recursos orientados a atender a una población de beneficiarios potenciales, claramente identificada, o bien diseñar programas y proyectos de atención a un determinado problema o necesidad insatisfecha, teniendo en cuenta las características de la población. Como ha sido señalada por expertos e instituciones experimentadas en el diseño de estrategias focalizadas, estas metodologías redundan en un aumento del impacto o beneficio potencial per capita.

De las distintas estrategias de intervención focal. Destacan tres. La que se realiza por programa permite que los recursos beneficien directamente a la población seleccionada, evaluar sus impactos directos y cumplir en plazos cortos con los objetivos propuestos. Así mismo la focalización en el nivel individual o por hogar hace posible que los recursos se asignen efectivamente a la población

potencialmente beneficiaria de subsidios al consumo, becas y ayudas para aliviar necesidades sociales y regionales particulares, entre otros programas actualmente vigentes.

En los años recientes, la focalización mediante criterios geográficos ha sido utilizada para el diseño y aplicación de programas orientados a fortalecer la infraestructura de los asentamientos humanos, así como la provisión de servicios básicos de educación y salud. Esta variante metodológica ha tenido un gran impulso con el desarrollo de los sistemas de información geográfica, pues la referenciación a los asentamientos humanos por sistemas computarizados permite interrelacionar fenómenos socioeconómicos y demográficos con las características geográficas de recursos naturales y medio ambiente de las localidades. Se trata de una variante metodológica que aporta conocimientos valiosos para programas orientados a estimular la recuperación productiva sustentable de zonas atrapadas entre la marginación y el rezago demográfico.

MODELO UNIVERSAL

Las acciones de política social de corte universal buscan aumentar la calidad de vida y al mismo tiempo, fortalecer el proceso de formación de recursos humanos del país, para simultáneamente tratar de elevar los niveles de competitividad nacional y facilitar la incorporación de la población adulta a un mercado de trabajo formal de crecientes exigencias en términos de habilidades laborales.

En los últimos años se han tomado una serie de iniciativas que, consideradas en su conjunto, empiezan a modificar gradualmente su fisonomía del esquema de política social de México. Entre los principales cambios se pueden mencionar los de cuatro áreas: (1) la adopción de énfasis estratégicos más definidos en la educación pública; (2) la reforma al sistema de seguridad social; (3) los cambios al sistema abierto de salud; (4) la reorganización de las políticas de superación de la pobreza.

En el plano educativo, la estrategia busca ampliar la cobertura y elevar la calidad de enseñanza en todos los niveles educativos, si bien el énfasis es puesto actualmente en resolver el problema de calidad y acceso a los niveles básicos (primaria y secundaria), en particular en lo que respecta a la cobertura de los grupos sociales más vulnerables, como los que viven en zonas rurales y urbano-marginales, las personas con discapacidad, los jornaleros indígenas migrantes y los indígenas. La educación básica aún no llega a todos, de manera que se estima que todavía hay alrededor de dos millones de niños de entre 6 y 14 años de edad que no asisten a la escuela y se concentran fundamentalmente en las zonas rurales y las localidades más pequeñas. Para incluir a estos grupos sociales y dotar de una mayor equidad y eficiencia al sistema educativo, se plantea consolidar los procesos de descentralización en curso y promover la participación social, particularmente la de los padres de familia, a través de los llamados consejos de participación social. Las metas son elevar la escolaridad de la población de 15 años de edad de los 6.5 años vigentes en 1990 a 7.5 años en el

2000 y a nueve años en el 2010 y reducir la tasa de analfabetismo alrededor de 12% de 1990 a 7% en el año 2000. (73)

En el área de salud, a pesar de los avances de las últimas décadas, persisten rezagos importantes caracterizados por la ausencia de cobertura universal (cuatro millones de personas carecen de acceso regular a servicios de salud), la heterogénea calidad de los servicios y una eficiencia limitada. Ello, en un contexto en que aumentan las demandas de atención debido a la transición demográfica que se refleja en el envejecimiento de la población. Frente a los problemas que enfrenta la medicina privada, la estrategia consiste en ampliar la cobertura los seguros médicos bajo esquemas de aseguramiento administrado, que han probado e otros países ser la vía mas directa hacia la contención de costos y la calidad.

El sistema abierto de salud busca promover la calidad y eficiencia en los servicios y ampliar la cobertura del servicio a la población no asalariada y del sector informal así como población mas pobre del campo y de la ciudad. La estrategia se centra en la descentralización de los servicios de salud a las entidades de la República, lo que significa transferencia de facultades y recursos financieros, materiales y humanos. Se trata de de garantizar la provisión de un (paquete básico de salud), dirigido a la población rural y urbana de más bajos ingresos, de

tal manera que las acciones de salud respondan a criterios de combate a la pobreza. La entrega de este paquete se realiza por medio de programas focalizados que son administrados, en forma descentralizada, a través de sistemas estatales de salud.

Para asegurar que las características del paquete correspondan con las necesidades locales y que los programas sean objeto de un mayor control social, se estimula la participación organizada de la comunidad mediante programas de municipio saludable.

Por otro lado el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), que actualmente cubre a cerca de la mitad de la población mexicana, atraviesa por un proceso de reforma orientado a dar viabilidad financiera al sistema de seguridad social, elevar el nivel de ahorro interno y ampliar la cobertura del instituto a mediano plazo.

Así, en la iniciativa de reforma aprobada a fines de 1995 se contempla separar los subsistemas de cuidado médico y de pensiones, para terminar con el expediente de financiamiento cruzado entre los mismos. Se elimina el sistema de reparto en la administración de las pensiones para sustituirlo por un sistema de capitalización individual orientado a la conservación del valor real del ahorro construido por este medio. El tercer término, en el marco de un proceso de reforma global al sistema de salud del país se reorganiza el subsistema de atención médica y cuidado familiar del IMSS.

En general, como puede apreciarse en este breve análisis, el conjunto de acciones amplias o universales de política social se orienta paulatinamente a elevar las capacidades de la población y no responden sólo al objetivo de ampliar coberturas. En general, se perciben elementos más anticipativos en las áreas centrales de la política social, que sin embargo todavía son difíciles de consolidar en nuestro país, dada la dinámica de crecimiento demográfico y la demanda creciente de servicios. Es decir, a pesar de los incipientes elementos que reflejan una reorientación estratégica, las políticas sociales tradicionales todavía no pueden ni deben desentenderse del crucial asunto de las coberturas; del acceso general de todos a servicios básicos de calidad, lo cual debe seguir siendo una meta. Junto a estas iniciativas en el área de la política social de cobertura universal, actualmente se despliegan acciones dirigidas a los núcleos de población en pobreza extrema. Se trata de grupos sociales que de manera transitoria o permanente no están en condiciones de mejorar sus condiciones de vida y que carecen de las capacidades y las oportunidades de participación laboral que les permitan ingresar a procesos autónomos de mejoramiento social. De ahí la necesidad de realizar un esfuerzo específico y sostenido para lograr la plena integración de tales grupos sociales a las posibilidades de participación que puede y debe ofrecer el desarrollo.

De los modelos de política social anteriormente descritos, considero que cada uno de ellos hacen valiosas aportaciones teóricas; sin embargo por sí solos no representan el modelo ideal que el estado mexicano necesita para el combate a la pobreza; por lo que se necesitaría una armoniosa combinación de los dos tipos de

coberturas y así emprender acciones con racionalidad en política social que junto con otras medidas alternativas que se describen en el último capítulo coadyuven necesariamente en sacar del rezago a muchos marginados e integrarlos al desarrollo y bienestar que siempre ha promovido el gobierno.

2.4 PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD (PRONASOL 1988-1994)

En diciembre de 1988 se creó el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) para superar la pobreza . De la misma manera que los programas anteriores, buscaba realizar acciones complementarias en los planos del bienestar (alimentación, salud y educación), de dotación de infraestructura básica (agua potable, alcantarillado, drenaje, electricidad) y de promoción de proyectos productivos. En la misma forma, el Programa estimulaba la participación organizada de los beneficiarios en la planeación y ejecución de las obras, a través de la creación de una amplia red de comités que tenían por base a las comunidades locales tanto urbanas como rurales.

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, surgió el PRONASOL. Para muchos grupos sociales, faltaban instrumentos de política social para acercar el bienestar a las comunidades más pobres y alejadas. La concepción y el método del Programa abrieron espacios para realizar las pequeñas obras o las necesidades más sentidas de la comunidad

que por distintas razones, las instituciones o los programas de bienestar social no alcanzaban a cubrir. El proceso de ajuste económico obligó, en materia de bienestar, a la concentración de los esfuerzos hacia los grupos más necesitados de la sociedad. Frente al cúmulo de necesidades, los recursos escasos fueron dirigidos de manera prioritaria hacia las acciones de combate a la pobreza extrema. "En suma este Programa surgió en un contexto de crisis y ajuste y, por tanto, no se esperó hasta que existiesen condiciones propicias para actuar. Por lo contrario, los recursos y las obras se pusieron en marcha inmediatamente para combatir carencias y rezagos." (74)

También se definió la creación del consejo consultivo del PRONASOL, como un organismo auxiliar de las funciones de la comisión del programa que presidía el titular del Ejecutivo y su gabinete de trabajo, en el que están representados diversos grupos y sectores sociales con el fin de promover una mayor participación de la sociedad en el combate a la pobreza.

Un factor importante para poner en marcha el nuevo estilo de política pública, era evitar la creación de un aparato burocrático responsable de la gestión pública en torno a Solidaridad, con ese fin se aprovechó la infraestructura administrativa de la Subsecretaría de Desarrollo Regional perteneciente a la Secretaría de Programación y Presupuesto. Otro esfuerzo importante para la instrumentación de

74. Poder Ejecutivo Federal. Programa Nacional de Solidaridad. México 1989. pp.377 - 378.

las políticas de Solidaridad fue la creación del Comité de Evaluación que en términos generales se le asignó la tarea de realizar estudios sobre el impacto social y económico de los programas puestos en marcha. Del mismo modo, se definió aprovechar las instancias y mecanismos de planeación como canales de participación social, tales como los Comités de Planeación de Desarrollo Estatal (COPLADE) y los Convenios Unicos de Desarrollo (CUD).

Para su financiamiento, se determinó que el Programa iba a contar con una partida presupuestal específica, el Ramo XXVI: Solidaridad y Desarrollo Regional, que se autoriza anualmente por la H. Cámara de Diputados, y se ejerce a través de los gobiernos estatales y municipales, y de manera excepcional, por dependencias federales.



FUENTE: INSTITUTO NACIONAL DE SOLIDARIDAD 1994. Revista del INSOL. No.7

Por el lado específico de la participación social, "el Programa determinó la formación de Comités de Solidaridad, en los que los representantes de las comunidades fueran electos en Asamblea, con el fin de fomentar la organización de campesinos y colonos populares, así como recuperar las formas organizativas de los pueblos indígenas, por ello se estableció que deberían adquirir las formas más apropiadas a las particularidades de cada región y localidad." (75)

Con base en el Programa Nacional de Solidaridad, la filosofía de éste se sustenta en cuatro principios básicos que son:

- Respeto a la voluntad, a las iniciativas y a las formas de organización de los individuos y las comunidades.
- Participación plena, efectiva y organizada de las comunidades en todas las acciones del programa.
- Corresponsabilidad entre la sociedad organizada y en movimiento con el estado para afrontar las tareas de la política social; y
- Honestidad y transparencia en el manejo de los recursos.

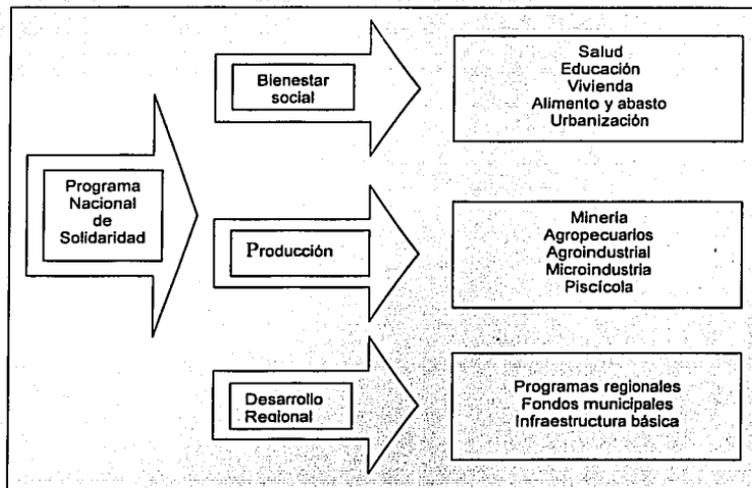
En su aproximación más directa, el método de Solidaridad fue una nueva manera de hacer obra pública y social a partir del establecimiento de compromisos entre los integrantes de las comunidades, así como entre éstos y las instancias de

75. Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. El Programa Nacional de Solidaridad (Una Visión de la Modernización de México). Fondo de Cultura Económica. México, 1994. pp.123 - 124.

gobierno."Ese micro-núcleo social y regional, portador del germen de una nueva relación entre el Estado y la sociedad, se engarza con las tendencias de descentralización del Estado, de fortalecimiento de la planeación del desarrollo regional y de configuración de una nueva política social, perfilando las tendencias de la redefinición global de las relaciones entre una sociedad cada vez más participativa y un conjunto de instituciones estatales cada vez más receptivas." (64)

En este sentido, el método de Solidaridad propone el impulso de una nueva interrelación social, política e institucional de nivel micro, o sea local, con importantes repercusiones macrosociales." (76)

Esferas de Actuación del Programa Nacional de Solidaridad



FUENTE: SEDESOL 1988

La filosofía y el método de Solidaridad inmersos en el amplio proceso de cambios que conlleva la modernización nacional, se distinguieron por tener como objetivo fundamental la promoción de la justicia y la equidad. En este sentido, todas las acciones y herramientas de Solidaridad derivaron en el propósito de erigir un sustento socioeconómico básico para la promoción de la equidad en el acceso a las oportunidades de desarrollo de la población. El piso social básico que se buscó construir es la expresión material de los derechos sociales plasmados en la Constitución y está constituido por el conjunto de bienes y servicios mínimos a los que debe tener acceso toda la población para garantizar un nivel de vida decoroso y de continuo mejoramiento de las condiciones generales de vida de la población, especialmente de aquella que vive en condiciones de pobreza o pobreza extrema.

Solidaridad se orientó en torno a tres vertientes de acción que fueron:

- **Solidaridad para el bienestar social:** Mejoramiento inmediato de los niveles de vida con énfasis en los aspectos de salud, alimentación, educación, vivienda, servicios básicos y regularización de la tenencia de la tierra.
- **Solidaridad para la producción:** Oportunidad de empleo y desarrollo de las capacidades y recursos productivos de las comunidades, con apoyo a las actividades agropecuarias, agroindustriales, forestales, extractivas, microindustriales y piscícolas.

- **Solidaridad para el desarrollo regional:** Construcción de obras de infraestructura de impacto regional y ejecución de programas especiales de desarrollo en regiones específicas. (77)

BIENESTAR SOCIAL		
Áreas	Programas y acciones específicos	Metas
Salud	Atención a la salud	A. 5,669
	Programa IMSS – Solidaridad	A. 4,961
	PNS con Secretaría de Salud	A. 673
	Sistema de salud y participación social	A. 284
Educación	Programa para dignificar el hospital	A. 355
	Infraestructura Educativa	A. 81,350
	Programa Escuela Digna	A. 119,706
	Programa Niños en Solidaridad	B.1,169,932
	Escuelas de Solidaridad	A. 119,706
	Solidaridad de Maestros Jubilados	B. 6,253
Vivienda	Programa de Apoyo al Servicio Social	A. 910,611
	Vivienda	A. 3,122,220
Alimentación/Abasto Urbano	Tenencia de la Tierra	A. 1,329,901
	Alimentación/Abasto	A. 201
Urbano	Agua potable y alcantarillado	A.14,449
	Programa de electrificación Rural	A.19,230
	Urbana	A.14,000
	Urbanización	A. 5,230
		A.41,353

FUENTE: PRONASOL SEIS AÑOS DE TRABAJO 1994
A. acciones realizadas – B. beneficiarios

En este sentido Solidaridad apoyó

- "De manera prioritaria a los **grupos indígenas**, en la medida en que en sus regiones se combinan las carencias más agudas con una débil presencia de las instituciones.
- A los **campesinos y a los habitantes del medio rural en las áreas semidesérticas y serranas**, quienes enfrentan la adversidad y la incertidumbre que les opone un medio físico hostil que provoca que la inversión productiva y los servicios no tengan los mismos efectos que en otras zonas del país.

- A los habitantes de las áreas marginales de las zonas urbanas, que son los lugares en los que la pobreza se ha expandido más rápidamente durante los últimos años." (78)

BIENESTAR SOCIAL

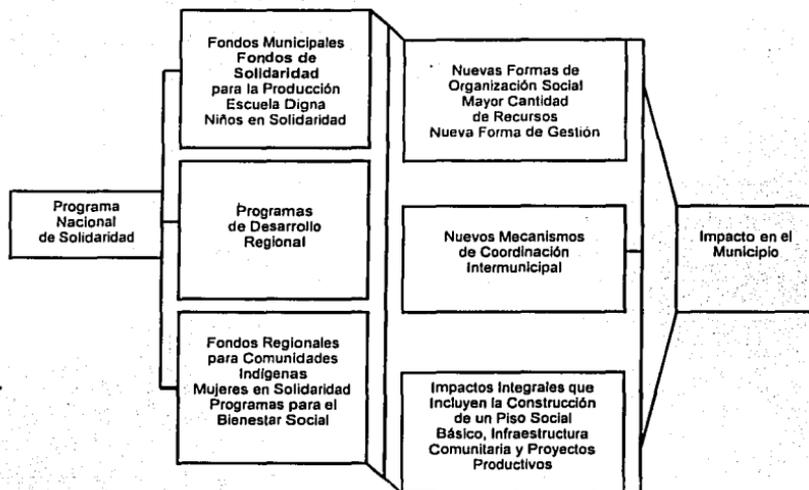
Objetivos	Áreas	Programas y acciones específicos
Producción		Programa de Apoyo a Cafecultores
		Proyectos Productivos
		Apoyo a productores forestales
	Agropecuarias	Infraestructura de apoyo productivo
	Agroindustrial	Convenios SARH-Solidaridad
	Microindustria	Programa de Solidaridad-Banrural
	Piscícola	Pescadores ribereños y acuicultura
Minería	Pequeña minería	
Empresas	Fondos de Solidaridad para la Producción	
	Solución a la Cartera Vencida con Banrural	
	Solidaridad Obrera	
	Programa Fondo Nacional para Empresas en Solidaridad.	

FUENTE: INSTITUTO NACIONAL DE SOLIDARIDAD 1994

Solidaridad intentó consolidar las experiencias de los programas antecesores mediante la operación de una política de combate a la pobreza dirigida explícitamente a indígenas, campesinos y colonos urbano-populares. Inicialmente sus acciones se centraron en la ampliación de infraestructura de salud y educación así como en la dotación de servicios urbanos básicos. Paulatinamente se promovieron nuevas acciones y para 1990 ya operaban 25 programas que incluían también apoyos a la producción y acciones de desarrollo regional.

78. Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. El Programa Nacional de Solidaridad (Una Visión de la Modernización en México). Fondo de Cultura Económica. México, 1994. pp. 83-84.

Impactos territoriales de los programas de Solidaridad



Fuente: SEDESOL 1994.

En respuesta a la dinámica generada, Solidaridad fue ampliando su campo de acción a otras áreas para compensar parcialmente las marcadas deficiencias institucionales en otros campos asociados al desarrollo social, como la infraestructura de caminos, la reparación de escuelas y centros de salud, la cartera vencida de BANRURAL, el apoyo a empresas sociales y la atención a grupos específicos como jornaleros agrícolas, cafeticultores, productores forestales, niños y jóvenes de escasos recursos y maestros jubilados, entre otros, incorporando incluso acciones de ecología productiva para campesinos rurales."A fines de 1994 Solidaridad contaba con 46 programas entre los cuales había 16

destinados a regiones específicas. En total se llevaron a cabo más de 500 mil obras y acciones entre 1989 y 1994." (79)

Entre los principales avances que propició el PRONASOL se encuentran la consolidación de los mecanismos de concertación entre el gobierno federal y los estatales, a través de los convenios de desarrollo social, en los cuales anualmente se establecían los compromisos que asumiría cada instancia de gobierno en la asignación y manejo de los recursos para el combate a la pobreza. También destaca la creación de la figura de la contraloría social, mediante la cual se propiciaba el involucramiento de la sociedad en la vigilancia del uso de los fondos públicos, con objeto de procurar una mayor transparencia de los recursos.

La operación del PRONASOL implicó avances significativos en la construcción de infraestructura física, como se expresa en las miles de obras realizadas en los municipios y localidades con amplia participación comunitaria en la planeación, ejecución y supervisión de los proyectos, como da cuenta de ello el análisis comparativo de los resultados del conteo de Población y Vivienda de 1995 con la información censal de un lustro antes en donde son evidentes los avances en varios indicadores de bienestar, sobre todo los asociados a un mayor acceso a los servicios básicos. El PRONASOL contribuyó a la disminución de los rezagos sociales entre 1990 y 1995. Destacan la reducción de rezagos sin disponibilidad de agua entubada (que pasó de un déficit de 20.8 en 1990 a 15.3% de ocupantes

en vivienda sin este servicio en 1995) y drenaje (que bajó en este periodo de un déficit de 36.7 a 27.4% de ocupantes en vivienda en este servicio), así como en energía eléctrica (que disminuyó de 13 a 7% de la población que carecía del servicio en el periodo)." (80)

En la vertiente productiva se estableció el 4 de diciembre de 1991 el Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad con el objetivo de impulsar el trabajo productivo de los campesinos, indígenas y grupos populares de las áreas urbanas mediante apoyos financieros, asistencia técnica, asesoría y capacitación para desarrollar sus proyectos empresariales, fundamentalmente en actividades agropecuarias, forestales, agroindustriales, comerciales, extractivas y microempresariales. Los programas respondieron a la necesidad de financiamiento y apoyo de los grupos de productores en el ámbito rural y urbano que no encontraban respaldo a sus proyectos por parte de la banca comercial y de desarrollo por carecer de garantías que los habilitaran como sujetos de crédito.

"Entre 1992 y 1994 se crearon y apoyaron alrededor de 20 mil empresas, de las cuales cerca de 6,500 se realizaron en asociación con capital de riesgo y otras 13,800 mediante apoyos para obtención de créditos ante la banca de desarrollo principalmente NAFIN Y BANRURAL." (81)

80. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. XI Censo General de Población y Vivienda 1990. INEGI. Ver Censo de Población y Vivienda, 1995.

81. Poder Ejecutivo Federal. Solidaridad, seis años de trabajo. Sedesol. México 1994. p. 67.

Dentro de los programas productivos destaca el de cajas solidarias que es un instrumento autogestivo de los campesinos y surge como resultado de las recuperaciones de crédito a la palabra, las cuales, al ser reintegradas, constituyen el patrimonio inicial de las cajas que prestan servicios de ahorro y préstamos blandos a sus integrantes y a la comunidad en donde se localizan. Estos instrumentos financieros responden a la necesidad de apoyar a los campesinos participantes en los programas de la vertiente productiva, mediante préstamos a tasas de interés accesibles, así como fomentar el ahorro y la inversión entre sus asociados.

De alguna manera PRONASOL puede ser entendida como una política redistributiva que pretendió al mismo tiempo, enfrentar rezagos sociales, fomentar el desarrollo con base en la organización y participación social y sentar las bases para la recuperación de los niveles de vida de la población con mayores carencias, sobre bases productivas.

En resumidas cuentas, la importancia e impacto que tuvo PRONASOL es que reemplazó a programas gubernamentales de combate a la pobreza dispersos, diseñando políticas específicas para la canalización de recursos a favor de los sectores que se encontraban en condiciones de pobreza.

Además, dada la restricción de recursos disponibles, producto de la crisis que el país enfrentaba en ese momento, se eliminaron los subsidios generalizados al ingreso o al consumo.

No obstante de los importantes avances que presentó el PRONASOL, cabe decir que no resolvió el problema de la pobreza y que al final del sexenio con el levantamiento armado en Chiapas, los magnicidios y el error de diciembre se multiplicó en forma alarmante el número de pobres en el país. También el PRONASOL sirvió también para el enaltecimiento de la figura presidencial y como instrumento fundamental para la captación de votos en elecciones locales y federales a favor del partido en el poder.

Además el PRONASOL no logró la integralidad en la política para superar la pobreza ni la concurrencia plena de todas las instituciones públicas en los mismos tiempos, lugares y con la misma intensidad. Tampoco fue posible consolidar plenamente la vertiente productiva para tener efectos más directos en el mejoramiento de las condiciones de empleo e ingreso de la población, además, el respeto invariable a las decisiones comunitarias en la definición de la prioridades de las obras sociales propició que éstas no siempre respondieran al criterio estricto de la superación de pobreza extrema.

El programa dejó pendientes, entre otros puntos, una descentralización de recursos creciente y la formulación de compromisos para profundizar este proceso

entre los tres órdenes de gobierno, sobre todo en la complementación de inversiones y en la formulación de programas integrales.

Los años que concurren de 1995 a 1996 se caracterizaron por la construcción de mecanismos de asignación de recursos que no estuvo exenta de controversias entre las instancias federales y los gobiernos locales y municipales.

Cabe señalar que además de los denominados Comités de Solidaridad, organismos mediante los cuales durante el sexenio salinista surgieron para promover la participación social, habían ya entrado en una fase de inactividad, configurándose de esta manera debido a la problemática de recursos, al cambio de valores que promovió el presidente Zedillo y al cambio de enfoque en la política social que ahora iba a tener un carácter focalizado las condiciones fueron entonces propicias para la creación del PROGRESA.

2.5 PROGRAMA DE EDUCACIÓN, SALUD Y ALIMENTACIÓN (PROGRESA 1997-2000)

Con base en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 que establece que el principal desafío de México consiste en disminuir la pobreza y la desigualdad social.

Por lo que señala la necesidad de dar atención prioritaria a las familias en condiciones de pobreza extrema, a las poblaciones marginadas y necesidades de

servicios, a las comunidades indígenas y en general a los grupos en desventaja para integrarse al desarrollo; se da a conocer de manera oficial el 8 de agosto de 1997 la creación de la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación y que de acuerdo a sus dos primeros artículos establece que:

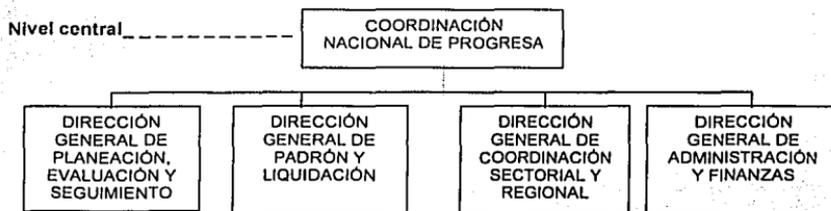
"Artículo 1.- Se crea la Coordinación Nacional del Programa de Educación , Salud y Alimentación, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social, con autonomía técnica, al que en lo sucesivo se identificará en este ordenamiento como la COORDINACIÓN.

Artículo 2.-La COORDINACIÓN tendrá por objeto formular, coordinar y evaluar la ejecución del Programa de Educación, Salud y Alimentación, en lo sucesivo el PROGRAMA." (82)

Este último promoverá, en el marco de una política integral, acciones intersectoriales para la educación, salud y alimentación de las familias en situación de pobreza extrema, a efecto de impulsar y fortalecer sus capacidades y potencialidades, elevar su nivel de vida y propiciar su incorporación al desarrollo del país.

82. Diario Oficial de la Federación. Secretaría de Desarrollo Social. México 8 de agosto de 1997. pp.6-7.

ORGANOGRAMA



FUENTE: PROGRESA 2000

Con base en lo anterior, entonces, la primordial y sustancial función de la Coordinación es la de promover los derechos a la salud y a la educación básica gratuita y obligatoria que son postulados constitucionales; así como la alimentación adecuada y la protección a la infancia que garantizan en su conjunto la igualdad de oportunidades y el establecimiento de condiciones para el desarrollo de los individuos y de sus familias; así como también la identificación de las localidades que son susceptibles de ser incorporadas al Programa, la identificación de familias beneficiarias, la elaboración del padrón de familias beneficiarias y su permanente actualización, el seguimiento al cumplimiento de los compromisos en materia de educación y salud, y la entrega de los apoyos monetarios.

El PROGRESA persigue los siguientes objetivos:

- Mejorar sustancialmente las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias pobres, particularmente de los niños, niñas y de sus madres, brindando suficientes servicios escolares y del cuidado de la salud de calidad, así como ayudas alimentarias.

- Integrar estas acciones para que el aprovechamiento escolar no se vea afectado por la falta de salud o la desnutrición de los niños y jóvenes, ni porque realicen labores que dificulten su asistencia escolar.
- Procurar que los hogares dispongan de medios y de recursos suficientes para que sus hijos completen la educación básica.
- Inducir la responsabilidad y la participación activa de los padres y de todos los miembros de las familias a favor del beneficio que significa para los niños y los jóvenes mejorar su educación, salud y alimentación.
- Promover la participación y el respaldo comunitario en las acciones de Progresá para que los servicios educativos y de salud beneficien al conjunto de las familias de las localidades donde opere, así como sumar los esfuerzos e iniciativas comunitarias en acciones similares o complementarias al Programa.

PROGRESA está integrado por tres componentes estrechamente vinculados :

- **COMPONENTE EDUCATIVO:** que consiste en apoyos educativos para facilitar que los niños y jóvenes cursen la educación básica completa. Fomentar su matriculación y asistencia regular a la escuela así como que los padres participen en su mejor aprovechamiento escolar. Al mismo tiempo, se proporcionarán apoyos dirigidos a fortalecer la oferta y la calidad de los servicios educativos.
- **COMPONENTE DE SALUD:** que consiste en brindar atención básica de salud de todos los miembros de la familia, fomentando un cambio en la orientación y

utilización de los servicios de salud, con la participación, tanto de las familias como de las instituciones proveedoras de servicios, que derive en una actitud preventiva el fomento en el autocuidado de la salud y la adecuada vigilancia de la nutrición familiar.

- **COMPONENTE DE ALIMENTACIÓN:** que otorga apoyos para mejorar el consumo alimenticio y el estado nutricional de las familias pobres, haciendo hincapié en que esto tiene como propósito mejorar la ingesta familiar de alimentos, principalmente de niños y niñas, así como de las mujeres, quienes por lo general son los miembros de los hogares que más sufren carencias nutricionales. (83)

Es importante destacar que el PROGRESA busca tener impactos sobre los ingresos de sus beneficiarios en el corto, mediano y largo plazo. El primero consiste en una suplementación directa de los ingresos por vía de las transferencias monetarias, las cuales permiten que los beneficiarios tengan acceso a un mayor nivel de alimentación y de satisfacción de las necesidades básicas. Los impactos de mediano y largo plazo resultarán de los aumentos en el nivel de educación y salud de los niños y adultos del hogar, quienes tendrán acceso a trabajos con mejores condiciones y mayores salarios. Esto, si es que se le da continuidad al programa.

83. véase Poder Ejecutivo Federal. Programa de Educación, Salud y Alimentación. México, 1998. p. 39.

PROGRAMA DE EDUCACIÓN, SALUD Y ALIMENTACIÓN (PROGRESA)

Objetivo
Apoyar a las familias que viven en condiciones de pobreza extrema ampliando sus oportunidades y capacidades para elevar su bienestar.

Criterios de elección

Estados y regiones

- Regiones prioritarias

Selección de localidades

- Nivel de marginación
- Condiciones de accesibilidad a servicios

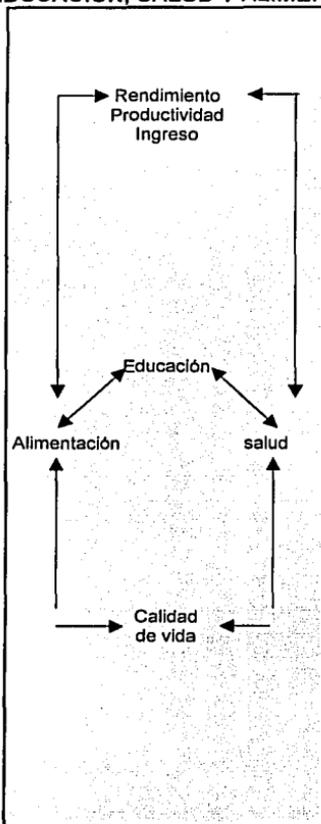
Identificación de familias

Evaluación

socioeconómica de los hogares con criterios objetivos que evitan la discrecionalidad:

- Nivel de ingreso
- Composición de la familia
- Nivel educativo
- Características de la vivienda
- Disponibilidad de servicios
- Posesión de bienes

FUENTE: PROGRESA 1997



Componentes del programa

Ayos educativos

- Becas educativas de 3° de primaria a 3° de secundaria.
- Apoyo económico mensual impulsando la permanencia de las mujeres.
- Apoyo anual para útiles escolares

Componentes de salud

- Salud preventiva
- Paquete básico de salud
- Suplementos alimenticios a mujeres embarazadas y en lactancia, menores entre 4 meses y 2 años.

Apoyo a la alimentación

Apoyo mensual de 125 pesos Vinculada a servicios de salud.

Integración de apoyos monetarios

- El monto global mensual no deberá superar un monto máximo mensual por familia.

Para estimular la asistencia escolar y el desempeño educativo, el Programa otorga becas para todos los niños de las familias beneficiarias menores de 18 años que cursan del tercer año de primaria al tercero de secundaria. Asimismo, realiza transferencias para la adquisición de útiles escolares. Dichas becas tienen

características como la de que su monto se incrementa a medida que los niños y jóvenes asisten a grados escolares básicos más elevados y en el nivel de secundaria, son ligeramente más altas para las niñas que para los niños, dado que las mujeres tienden a dejar la escuela a edades más tempranas que los varones. "Además el monto de la beca está diseñado también para que compense el ingreso con el que, de estar trabajando, los niños de distintas edades contribuirían al ingreso de sus familias. De manera que uno de los objetivos de las becas es evitar que los beneficiarios abandonen sus estudios para dedicarse al trabajo, así como estimular a los niños que hayan desertado, a que regresen a la escuela." (84)

La entrega de los apoyos del Progres a las familias se basa en el principio de corresponsabilidad. "Por ello, para recibir los apoyos del componente educativo, los padres deben inscribir a sus hijos en la escuela y asegurarse de que asistan regularmente. La asistencia es certificada mensualmente, y en caso de que algún niño falte a clases el 15% de los días del calendario escolar mensual, no se le otorga la beca de ese mes." (85)

En el renglón de salud el Progres a ha buscado expandir y mejorar la cobertura de los servicios de atención primaria con la finalidad de disminuir la frecuencia de las enfermedades entre los miembros de la familia, reducir la morbilidad y mortalidad

84. Poder Ejecutivo Federal. Op. Cit. p.61.

85. *Ibidem.* p.61.

infantil y lograr un mejor cuidado preventivo de la salud. Para alcanzar estos objetivos, se han establecido tres estrategias específicas que son: proporción de un paquete básico de servicios de salud gratuita; prevención de la inadecuada nutrición infantil mediante el suministro de suplementos alimenticios; así como alentar y mejorar los cuidados preventivos de la salud para las familias, por medio de información y capacitación en salud, nutrición e higiene.

"Los suplementos alimenticios se proporcionan a las mujeres embarazadas, a las que están lactando a sus hijos, y a los niños de entre 4 meses y 2 años de edad. Estos suplementos también se entregan a los niños en edades de dos a cinco años, cuando se detectan signos regionales de desnutrición endémica en algunas zonas. En promedio, los suplementos suministran un 20% de los requerimientos calóricos y un 100% de los micronutrientes necesarios." (86) El uso apropiado de estos suplementos es reforzado por la supervisión sistemática del crecimiento y desarrollo de los niños, lo que favorece una identificación temprana de la desnutrición y al mismo tiempo, permite que los padres estén informados sobre la evolución de esta importante condición de la salud de sus hijos.

El Progresá también proporciona apoyos monetarios a las familias beneficiarias para ayudar a mejorar la cantidad y la diversidad de su consumo de alimentos y de esta forma, prevenir y reducir la desnutrición de sus miembros. Para recibir este

87. Op.cit. p. 63.

apoyo, las familias beneficiarias deben cumplir con un programa de visitas a las unidades para el cuidado de la salud; este apoyo económico queda así enlazado con este cuidado preventivo, que favorece el contacto entre las familias beneficiarias y los agentes del cuidado médico, que llevan a cabo el seguimiento del desarrollo del estado nutricional de los niños y de la salud de todos los miembros de la familia.

Estos apoyos buscan facilitar a las familias en pobreza extrema una base a partir de la cual puedan desarrollar iniciativas para su autosuficiencia económica y también se evita fomentar familias muy extensas. Por esta razón, existe un límite en cuanto a los beneficios globales que cada familia puede recibir y que actualmente equivale a 680 pesos mensuales aproximadamente, incluidas las becas educativas.

Todas las transferencias monetarias del Progres a se entregan directamente a la madre de familia o a la persona responsable de las decisiones de compra de alimentos, del cuidado de la salud de los menores o de la asistencia escolar de los niños.

En sus etapas iniciales, el Progres a se ha enfocado a las regiones y localidades rurales marginadas del país, en donde más prevalece la pobreza extrema y en las que tradicionalmente se ha recibido un menor apoyo de los programas sociales por su dispersión y aislamiento.

Progresa 1997-1998. familias beneficiadas por fase del programa según entidad federativa.

Entidad	FAMILIAS BENEFICIADAS			Municipios	TOTAL	
	1ª. Fase.	2ª. fase	3ª. fase		localidades	familias
Campeche			16,999	10	374	23,702
Coahuila	544	11,027	5,364	18	412	16,935
Colima			3,861	10	83	3,861
Chiapas			60,362	88	1,611	60,362
Chihuahua		576	8,924	19	642	9,500
Durango			15,617	31	658	15,617
Guanajuato	282	9,979	59,569	40	2,096	69,830
Guerrero		64,366	65,895	64	2,406	130,261
Hidalgo	34,957	15,071	18,749	59	1,952	68,777
Jalisco			27,542	68	1,341	27,542
México			63,374	57	1,688	63,374
Michoacán		14,983	40,004	54	1,674	54,987
Morelos			9,833	33	185	9,833
Nayarit			29,032	20	471	29,032
Nuevo León			13,273	19	483	13,814
Oaxaca			68,395	253	2,527	120,975
Puebla	44,474	27,515	46,753	160	2,333	118,742
Querétaro	5,192	4,452	9,289	16	713	18,933
Quintana Roo			13,706	3	241	13,706
San Luis Potosí	28,039	15,380	28,947	58	2,331	72,366
Sinaloa			60,727	18	1,553	60,727
Sonora			25,227	16	505	25,227
Tabasco			39,876	16	770	39,876
Tamaulipas			27,373	31	863	27,373
Tlaxcala			5,503	6	95	5,503
Veracruz	23,443	44,844	94,460	190	4,112	162,747
Yucatán			41,639	73	430	41,639
Zacatecas			26,560	40	714	25,560
Total	139,670	265,278	926,853	1,473	33,263	1,331,801

FUENTE: COORDINACIÓN NACIONAL DE PROGRESA.

El PROGRESA es un programa de política social de focalización y no universal que tiende a ser excluyente así como de alto costo y bajo impacto al que sólo le interesa la búsqueda de la calidad de vida en términos de salud, educación y capacitación principalmente sin distinción alguna, propiciando así que los beneficiados de la política social del Estado para el combate a la pobreza no sean precisamente los más pobres; en cambio un programa de focalización como el PROGRESA, produce mayor impacto, ya que evita la dispersión de los recursos y permite asegurar que los beneficios favorezcan a las familias más pobres. Por

esta razón la focalización es el medio para alcanzar la adecuada concordancia entre las acciones del programa y la identificación de las familias potencialmente beneficiarias, para que de esa manera se apliquen de manera eficiente los esfuerzos y los recursos.

Es por ello que la identificación de familias beneficiarias del Progreso sigue un procedimiento de tres pasos:

El primero consiste en seleccionar las localidades donde se instrumentará el Progreso, de acuerdo con los niveles de marginación de las comunidades, concentrándose en aquellas clasificadas como de alta y muy alta marginación. El programa busca cubrir las áreas donde estos niveles indican que existe una alta proporción de hogares en condiciones de pobreza. El segundo paso para identificar las familias beneficiarias del Progreso en cada una de las localidades seleccionadas consiste en una evaluación rigurosa (y estandarizada a nivel nacional) de sus condiciones socioeconómicas. El proceso de identificación de las familias beneficiarias se da a través de un sistema de puntajes, basado en la información recabada sobre las características socioeconómicas de todos los hogares en las comunidades seleccionadas. El tercer paso es la realización de una asamblea comunitaria donde, tras explicar los objetivos y el modo de operación del programa, se llega a un acuerdo que convalida la selección de las familias beneficiarias. (88)

88. véase Revista el Mercado de Valores. La Política Social en México. Nacional Financiera. México D.F, octubre, 1998. pp. 22-23.

MONTO MENSUAL DE APOYOS MONETARIOS (PESOS)

CONCEPTO	1997	1998 (1er. Sem.)	1998 (2do. Sem.)	1999 (1er. Sem.)	1999 (2do. Sem.)	2000 (1er. Sem.)
Apoyo alimentario	90	95	100	115	125	130
Primaria						
3	60	65	70	75	80	85
4	70	75	80	90	95	100
5	90	95	100	115	125	130
6	120	130	135	150	165	170
Secundaria Primero						
Hombres y Mujeres	175 185	190 200	200 210	220 235	240 250	250 265
Segundo						
Hombres y Mujeres	185 205	200 220	210 235	235 260	250 280	265 295
Tercero						
Hombres y Mujeres	195 225	210 240	220 255	245 285	265 305	280 320
Monto máximo	550	585	625	695	750	790

Fuente: EVALUACIÓN DE RESULTADOS DEL PROGRAMA DE EDUCACIÓN, SALUD Y ALIMENTACIÓN. Resumen de los primeros avances. 1999 Diario Oficial de la Federación. ACUERDO QUE ESTABLECEN LAS REGLAS DE OPERACIÓN DE PROGRESA. 15 de marzo del 2000.

En términos generales se identifica que PRONASOL y PROGRESA comparten propósitos como el de promover la integralidad de las acciones gubernamentales, la eficientización del uso de los recursos públicos y en alguna medida, la formación de capital humano, aunque por diferentes medios.

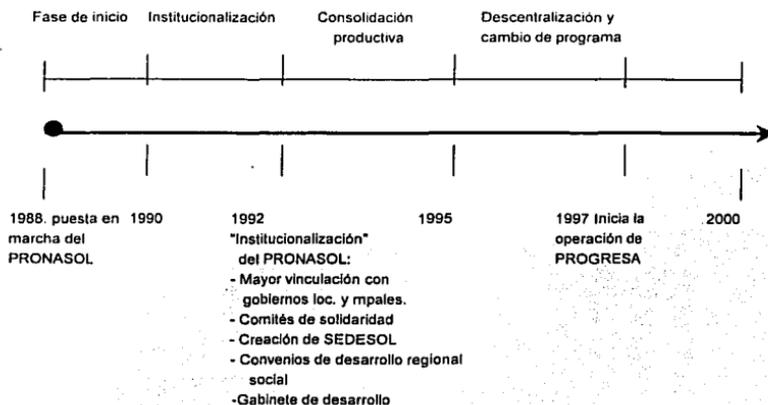
PRONASOL fue construido bajo la perspectiva de la acción colectiva, aspecto que implicó el intento por modificar las condiciones de pobreza de las familias que la padecían por medio de la interacción de un conjunto de organizaciones (Comités de Solidaridad), para la construcción de un piso social básico proveniente de transferencias gubernamentales, complementadas con estrategias de fomento productivo.

En cambio el Progreso se identifica dentro de la perspectiva de la elección estratégica, en donde se hace frente desde 1997 a las condiciones de pobreza extrema mediante un proceso de negociación entre las partes involucradas, en donde la calidad de las decisiones más importantes tomadas por la alta gerencia tienen un peso considerable en el éxito del cumplimiento de los objetivos del programa; dichas decisiones contemplan desde la definición de la modalidad que asume las transferencias gubernamentales a favor de las familias beneficiarias, hasta la determinación misma de los beneficiarios atendidos bajo los lineamientos del programa.

Un gran acierto de Progreso es tomar a la mujer como elemento fundamental en la asignación de los beneficios; ya que las mujeres hacen un juicioso, responsable y provechoso uso de los recursos a favor de la familia, sobre todo de los infantes, además de que se coloca a las mujeres como las figuras importantes a pesar de que aún persiste la desigualdad y discriminación hacia ellas.

Es de vital importancia que tanto Pronasol como Progreso se hayan propuesto operar bajo la lógica de lograr una atención integral al combate a la pobreza que evite la duplicidad de los recursos gubernamentales; así como de atender solamente a las personas que se encuentran en pobreza extrema. Lo que se puede retomar en el futuro es que la adopción de algún método de asignación de recursos (subsidios universales vs. Focalización) tienen costos y limitaciones inherentes para atender a la población objetivo.

**PROCESO DE LAS POLÍTICAS DE COMBATE A LA POBREZA EN MÉXICO.
1988 - 2000**



Fuente: Elaboración Propia

Actualmente el PROGRESA ahora llamado OPORTUNIDADES contiene una estructura de incentivos monetarios y de prestación de servicios educativos y de salud que son asignados a las familias beneficiarias en función del cumplimiento de compromisos voluntarios, a efecto de incidir en el desarrollo de las capacidades y habilidades básicas de sus miembros, además de intentar incidir en el cambio de patrones de comportamiento y de hábitos que a la larga redunden en su mejoramiento del nivel de bienestar.

Otro panorama que se encuentra en el PROGRESA, puesto que ha operado con una oferta homogénea en todo el territorio nacional es que las inversiones en infraestructura física, vivienda y regulación de la tenencia de la tierra que

aparecían en PRONASOL, desaparecen en PROGRESA, en virtud de que se traslada este tipo de acciones a otros programas operados por SEDESOL.

El momento actual del PROGRESA que ya dejó de estar vigente y su relativo éxito, ya que todavía persisten altos índices de pobreza, radicará en su continuidad apoyado en otras medidas alternas que se mencionan en el siguiente capítulo y en el alto compromiso social y político de los actores involucrados.

2.6 OTROS PROGRAMAS DE COMBATE A LA POBREZA.

Cabe señalar que además de los ya citados PRONASOL y PROGRESA en México han funcionado en los últimos años otros programas y mecanismos alternos de corte social para el combate a la pobreza como son:

RAMO 33:

Es un ramo presupuestal para la infraestructura social vigente desde 1998 que tiene que ver con las aportaciones federales para estados y municipios y que se conforma por una serie de fondos como el fondo de aportaciones para la educación básica y normal, fondo de aportaciones para los servicios de salud, fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, fondo de aportaciones múltiples, fondo de aportaciones para la educación tecnológica y de adultos y el fondo de aportaciones para la seguridad pública de los estados y el D.F.

Actualmente el ramo 33 se conforma por 7 fondos básicos para su operación:

- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.
- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.
- Fondo de Aportaciones Múltiples.
- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos.
- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal.

En suma estos fondos se destinan a la realización de obras, acciones e inversiones en servicios básicos para la población en pobreza y fortalece con infraestructura social básica a los estados y municipios.

La distribución de fondo del gobierno federal hacia los estados se realiza mediante una fórmula que se considera criterios de pobreza extrema a partir de las siguientes necesidades básicas: ingreso per cápita por hogar, nivel educativo promedio por hogar, disponibilidad de espacio de la vivienda, disponibilidad de drenaje y disponibilidad de electricidad y combustible para cocinar. Asimismo, la asignación de los estados a los municipios se realiza con una fórmula igual a la anterior o con una alternativa cuando la disponibilidad de la información no permite su aplicación, para ello se utilizan cuatro variables sumadas y ponderadas con igual peso cada una (población que perciba menos de dos salarios mínimos, población de 15 años o más que no sepa leer y escribir, población sin

disponibilidad de drenaje y población sin disponibilidad de electricidad) como lo establece la ley de coordinación fiscal.

Estos fondos orientan los recursos a obras de agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y colonias pobres, infraestructura básica de salud y educación, mejoramiento de vivienda, caminos rurales e infraestructura productiva rural. Con esto se trata de cubrir el financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que benefician directamente a sectores de la población que se encuentran en condiciones de rezago social y pobreza.

PROCAMPO (PROGRAMA PARA EL CAMPO)

Es un programa directo a los productores rurales como especie de complemento de las reformas a la legislación agraria y de los programas de apoyo a la producción de las empresas, es decir, por medio de apoyos económicos y de asesoría técnica. PROCAMPO responde a los reclamos de los campesinos y sus organizaciones para que con su participación se modernicen los instrumentos de fomento a la producción agropecuaria y forestal y así lograr un desarrollo rural verdadero que coadyuve a combatir la pobreza en el campo, logrando que los consumidores tengan acceso a alimentos a menor precio y que se eleve el bienestar de las familias con bajo ingreso que viven en las regiones rurales; disminuyendo al mismo tiempo la degradación del medio ambiente.

Entre sus principales objetivos destacan:

- brindar apoyo directo a más de 3.3 millones de productores rurales de los cuales 2.2 millones están al margen de los sistemas de apoyo actuales. Estos últimos destinan una parte significativa de su producción al autoconsumo, por lo que no los beneficia el hecho de que los precios de garantía sean superiores a los que prevalecerían en un mercado no intervenido.
- Fomentar la reconversión de aquellas superficies en la que sea posible establecer actividades que tengan una mayor rentabilidad, dando certidumbre a los productores en lo referente a la política agropecuaria durante los siguientes años.
- Estimular la organización de los productores del sector para modernizar la comercialización de productos agropecuarios.
- Lograr que los consumidores nacionales tengan acceso a alimentos a menor precio, lo que tendría un importante efecto sobre el bienestar de las familias de bajos ingresos, sobre todo las que viven en zonas rurales.
- Incrementar la competitividad de las cadenas productivas relacionadas con el sector agrícola.
- Frenar la degradación del medio ambiente, propiciando la conservación y recuperación de bosques y selvas, así como coadyuvar a reducir la erosión de suelos y la contaminación de las aguas causada por el uso excesivo de agroquímicos, en beneficio del ambiente y del desarrollo sustentable.

Se debe apoyar al campo porque es necesario mejorar las condiciones de vida de la población rural; además otra razón para apoyar al campo es que los mercados internacionales de productos agrícolas se caracterizan por los elevados subsidios que otorgan los países desarrollados a sus productores, por lo que esta situación genera un contexto internacional poco favorable para el sector agrícola, pues los precios internacionales de los principales productos agropecuarios no reflejan los costos reales de producción.

COMISIÓN NACIONAL DE ZONAS ÁRIDAS (CONAZA)

El combate a la pobreza y la lucha contra la desertificación constituyen dos ejes centrales de este organismo, para elevar el nivel de desarrollo social de las comunidades rurales de las zonas áridas. Atiende las necesidades de un núcleo de población que se localiza en gran parte del territorio nacional, disperso en pequeñas comunidades aisladas con actividades productivas de autoconsumo y de baja rentabilidad, carentes de un piso social básico y en condiciones de pobreza extrema.

Por lo anterior la CONAZA tiene establecidos los siguientes objetivos estratégicos.

- Satisfacer las necesidades de agua para consumo humano, así como mejorar el entorno de las comunidades rurales de las zonas áridas.
- Diversificar la producción para contribuir a mejorar el ingreso familiar y brindar alternativas de producción en las comunidades de las zonas áridas y semiáridas del país, a través del establecimiento de proyectos productivos viables.

- Incorporar al uso productivo a las tierras afectadas por la desertificación, mediante la rehabilitación, protección y conservación de los ecosistemas.
- Impulsar la agricultura, ganadería y forastería de subsistencia, así como el mejoramiento de la producción familiar, a través de la ejecución de obras, acciones y proyectos.

Se consideran zonas áridas, aquellas donde no es posible obtener cosechas costeables, a menos que se disponga de riego, y en las que a causa de la escasa lluvia, las cosechas son de muy bajo rendimiento y se pierden totalmente en el 50% de los años en cultivo. Dichas regiones áridas o semiáridas se localizan en los estados de Sonora, Baja California Norte y Sur, Chihuahua, Coahuila, Durango, Zacatecas, Aguascalientes, San Luis Potosí, Hidalgo, Sinaloa, Tamaulipas, Nuevo León, Jalisco, Guerrero, Michoacán, Puebla, Tlaxcala, Oaxaca y Yucatán.

INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA (INI)

Se ha encargado de estudiar de manera particular las condiciones de vida de los pueblos indígenas, para dictar las medidas necesarias a fin de que la acción gubernamental en materia de desarrollo social redunde en beneficio de los mexicanos que conservan su cultura, lenguas y costumbres originales.

Entre los principales objetivos del Instituto son los siguientes:

- Avanzar en la construcción de una nueva relación del Estado con la sociedad y los pueblos indígenas.

- Apoyar a infantes y jóvenes indígenas en pobreza extrema que no son apoyados por otros programas federales con los mismos propósitos, para que ingresen y concluyan su educación básica y realicen estudios de nivel medio, superior y técnico.
- Impulsar la capacitación para el desarrollo de las capacidades y potencialidades de los pueblos, comunidades, organizaciones e individuos indígenas.
- Contribuir en coordinación con el sector salud, al fortalecimiento de las estrategias de atención a la salud, vigilancia epidemiológica, saneamiento ambiental, reproducción, control y prevención de enfermedades prevalentes en las zonas indígenas.
- Contribuir en coordinación con los órdenes de gobierno al mejoramiento de la vivienda en las comunidades indígenas en un marco de respeto a las formas culturales de apropiación del espacio e impulsar la instalación de servicios básicos como agua, luz, drenaje, etc.
- Fomentar el empleo a partir del impulso a proyectos productivos viables que generen ingreso y mejores condiciones de vida a la población indígena en un marco de desarrollo regional y de manejo sustentable de los recursos.
- Apoyar la defensa de los derechos civiles, políticos y culturales de los pueblos indígenas de manera que ello les permita mantener su cohesión étnica y la preservación de sus manifestaciones culturales.

Los programas del INI atienden a la población indígena del país y se orientan de manera prioritaria a la población objetivo de 730 municipios definidos por la

SEDESOL y publicados en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero del 2000.

FONDO NACIONAL DE EMPRESAS DE SOLIDARIDAD (FONAES)

Este fondo se ha dedicado a apoyar los esfuerzos organizados de productores indígenas, campesinos y grupos populares-urbanos, para materializar proyectos productivos y empresas sociales a fin de generar empleos e ingresos que permitan mejorar sus condiciones generales de vida.

Las acciones del FONAES se sustentan en los siguientes objetivos.

- Apoyar la creación y desarrollo de las propuestas productivas de los grupos organizados de la población objetivo del FONAES.
- Impulsar la consolidación de proyectos productivos exitosos, competitivos en el mercado y con alto impacto y rentabilidad social.
- Desarrollar en los grupos sociales la capacidad emprendedora con énfasis en aquellos en que participan mujeres.
- Asegurar la viabilidad financiera del FONAES la cual está basada en la viabilidad financiera, económica y técnica, la recuperación y el impacto social de las empresas y proyectos sociales apoyados.
- Promover el establecimiento y desarrollo de sistemas de comercialización eficientes y competitivos para los proyectos productivos en coordinación con otras dependencias del sector público.
- Promover el desarrollo, adaptación y uso de tecnología apropiada a las condiciones sociales y ecológicas de los grupos apoyados.

La población objetivo es la campesina, indígena y urbana en condiciones de pobreza, que presenta potencial para el desarrollo de proyectos productivos, con impacto social y cuyo acceso a programas y créditos de instituciones financieras públicas o privadas es imposible o limitado.

DISTRIBUIDORA COMERCIAL CONASUPO S.A. (DICONSA)

Tiene como propósito fundamental garantizar el abasto oportuno y suficiente de productos básicos y regular su mercado mediante la oferta a precios accesibles que beneficien en igualdad de condiciones a la población objetivo rural y urbana marginada.

Entre sus principales objetivos destacan:

- Coadyuvar al cumplimiento al Programa para Superar la Pobreza, el cual tiene como premisa el establecer las condiciones materiales necesarias para impulsar la plena incorporación de la población rural en pobreza al proceso de desarrollo y con ello contribuir a la efectiva elevación de los niveles de bienestar y desarrollo social del país.
- Destinar los recursos federales al programa de abasto rural, exclusivamente a la población en localidades rurales de alta y muy alta marginación y en coordinación con otras dependencias y entidades federales para evitar duplicaciones en el ejercicio de los recursos federales de apoyo al ingreso de la población en pobreza extrema.

- Impulsar la modernización del mercado rural de los bienes de consumo necesario para la alimentación de los sectores de la población objetivo.
- Promover y organizar la participación comunitaria para propiciar la corresponsabilidad en el programa por medio de los consejos y comités rurales de abasto.
- Ampliar la cobertura de las tiendas en la medida en que persistan problemas de competencia en los mercados rurales de las localidades objetivo y particularmente en aquellos lugares en donde no existe presencia alguna de oferta de productos.

DICONSA se enmarca en una estrategia integral de política de combate a la pobreza extrema y opera bajo los principios de corresponsabilidad y participación comunitaria, coordinación interinstitucional, eficiencia económica y eficacia social, población objetivo y localidades objetivo.

Las tiendas DICONSA son instancias operativas que permiten el cumplimiento de los objetivos del programa a través de la comercialización de los productos básicos y complementarios a poblaciones y localidades en condiciones de pobreza extrema.

FIDEICOMISO DE LIQUIDACIÓN AL SUBSIDIO A LA TORTILLA (FIDELIST)

Fideicomiso que ha tenido a su cargo el Programa de Subsidio al Consumo de Tortilla, que consiste en la aplicación de subsidios selectivos y dirigidos a familias de escasos recursos e inscritas en el padrón de beneficiarios, a las cuales se

otorga un kilo diario de tortilla sin costo, para garantizar la transparencia y racionalidad en el uso de los subsidios.

El programa cuenta con tecnología y sistemas no discrecionales que le permiten operar de manera eficiente la asignación del subsidio. La focalización de los espacios geográficos de atención prioritaria en donde tiene presencia el programa, así como la selección de las familias permite enfocar la dirección de los recursos, disminuir los costos operativos y elevar el impacto social del beneficio.

El Programa de Subsidio al Consumo de tortilla se distingue por los aspectos fundamentales que son:

- El producto que se otorga contribuye a garantizar la cultura alimentaria de la población mexicana. Las cualidades nutricionales de la tortilla la elevan al rango de alimento fundamental en la dieta de nuestra población, especialmente en la de más escasos recursos, aportando energéticos y proteínas.
- Garantiza que el subsidio sólo sea utilizado en el objeto del programa, ya que los comercios de los terceros participantes (industriales de la masa y la tortilla afiliados), sólo ofrecen ese producto.
- Se otorga a las familias en pobreza extrema que habitan en zonas urbano-marginadas una transferencia de ingreso mediante un subsidio al precio para la adquisición de un kilo diario de tortillas.

La permanencia de las familias beneficiarias en el padrón, queda sujeta a la verificación de sus condiciones socioeconómicas que dieron origen al

otorgamiento del subsidio, así como a las estrategias de depuración del padrón. Las familias beneficiarias pueden recibir los beneficios del programa hasta por tres años, al final de los cuales las familias que lo soliciten continuarán recibiendo el subsidio, siempre y cuando se sigan encontrando en situación de pobreza extrema.

FONDO NACIONAL DE HABITACIONES POPULARES (FONHAPO)

Organismo federal encargado de otorgar créditos para vivienda a las familias de menores recursos económicos, preferentemente no asalariadas o que laboran tanto en la economía formal como informal y que no son atendidas por los demás organismos de vivienda de cobertura nacional (Inmobiliarias, INFONAVIT, FOVISTE, etc.). Este fondo tiene como principales objetivos los siguientes:

- Atender a la población urbana que vive en condiciones de pobreza extrema.
- Asignar subsidios para la adquisición de viviendas (una por familia).
- Asignar los subsidios a la población objetivo, con estricto apego a criterios de equidad, selectividad, objetividad, transparencia, temporalidad y publicidad.
- Fomentar el ahorro previo para la vivienda hecho por las familias beneficiarias de la misma.
- Alentar la participación de la industria de la construcción en la edificación de vivienda progresiva de bajo costo en un marco de sana competencia.
- Contribuir a la generación de empleos y al crecimiento económico regional.

Hoy en día para seguir atendiendo el rezago del país en materia de vivienda digna en las regiones urbano-marginadas lo hace el Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda Progresiva (VivAh).

FONDO PARA EL FOMENTO DE LAS ARTESANÍAS (FONART)

Tiene a su cargo la coordinación entre instituciones del gobierno federal y los gobiernos estatales, a fin de fortalecer los estímulos a los artesanos a través de acciones de comercialización, de apoyos financieros y crediticios, asesorías técnicas y organización de concursos. Este fondo surge como respuesta a la necesidad de promover la actividad artesanal del país y sus principales objetivos son los siguientes:

- Mejorar las condiciones de vida de los artesanos tradicionales, particularmente los que viven en condiciones de pobreza extrema con acciones directas de comercialización de sus productos.
- Mantener las fuentes de autoempleo y procurar un mayor ingreso a los artesanos tradicionales mediante acciones de asistencia técnica, adquisición de artesanías, estímulo a la producción por medio de concursos artesanales.
- Fomentar el sentido artístico y cultural de las artesanías mexicanas como elemento fundamental de la idiosincrasia, tradición e identidad nacional.
- Adquirir artesanías directamente del productor destacando el auténtico arte popular y las artesanías con respaldo tradicional.

- Otorgar créditos a los artesanos en pobreza extrema que les permita satisfacer la compra de materias primas para su producción artesanal.
- Brindar asesorías técnicas a grupos artesanales estableciendo convenios con otras dependencias federales, estatales y municipales.
- Organizar concursos de arte popular a nivel nacional, regional o estatal.
- Comercializar artesanías a nivel nacional e internacional.

Los beneficios que FONART hace llegar a los artesanos tradicionales evitan cualquier interferencia o intermediarismo ya que la relación de los artesanos se realiza de manera personalizada, además de representar un gran negocio para el país por la demanda en el exterior de las artesanías de México.

LECHE INDUSTRIALIZADA CONASUPO S. A. (LICONSA)

Empresa de participación estatal mayoritaria, cuya finalidad es promocionar leche de excelente calidad, en forma oportuna y a bajo precio, principalmente a la población menor de 12 años, proveniente de familias cuyo ingreso sean bajos. Tiene a su cargo la transferencia directa de subsidio gubernamental otorgado a través de la dotación de leche, como un instrumento de política social y como medio para lograr el bienestar de las familias mexicanas.

Sus objetivos primordiales son:

- Transferir leche subsidiada a precio muy bajo a la población menor de 12 años que padece de pobreza extrema.

- Producir leche fluida y en polvo de alta calidad con un aporte nutricional que contribuya al desarrollo de las capacidades físicas y mentales de los beneficiarios.
- Abastecer a nivel nacional leche a precio subsidiado en zonas marginadas sean urbanas o rurales.
- Brindar atención continua y oportuna a las familias que solicitan ser integrantes del padrón de beneficiarios, posibilitando el abasto oportuno de leche.

LICONSA hace actualmente labor comunitaria en todas las entidades federativas del país, teniendo presencia en todos los puntos de venta previamente focalizados a través de un programa permanente de visitas y de la constante actualización del padrón de beneficiarios que hace que la leche llegue a quienes más lo necesitan con la respectiva tenencia de su tarjeta.

PROGRAMA DE DESARROLLO PRODUCTIVO DE LA MUJER

Consiste en proporcionar oportunidades de desarrollo que eleven la calidad de vida de las mujeres que habitan en zonas de marginación. La población objetivo es la mujer en extrema pobreza que de manera organizada promuevan proyectos productivos; no asociados al proselitismo político o religioso, tampoco deben ser de carácter gubernamental, académico, de investigación o gremiales. Los recursos otorgados se aplican con criterios de elegibilidad y que demuestren una viabilidad financiera, económica y de impacto al grupo de mujeres.

Los criterios de elegibilidad de los grupos de mujeres son:

- Que no cuenten con acceso al crédito institucional.
- No cuenten con un ingreso fijo.
- Presenten condiciones de vida precarias en rubros de alimentación, salud, educación, vivienda y servicios.
- Manifiesten su voluntad para producir de manera organizada, desarrollando su potencial y generando ingresos a partir del proyecto.
- Grupos de mujeres que no cuenten con algún apoyo institucional previo en proyectos productivos a fin de evitar duplicidad de apoyos.
- En caso de que el grupo se haya beneficiado anteriormente del programa y pretenda el mejoramiento de su proyecto, deberán probar su experiencia productiva y haber reintegrado la totalidad de los recursos recibidos.

Los apoyos otorgados a través del programa no se deben destinar al pago de pasivos o deudas adquiridas con anterioridad y ajenas al proyecto, ni para adquisiciones de terrenos y equipos de oficina.

En todos los casos, el apoyo del proyecto no podrá superar el 94% del costo del mismo. El 6% del costo restante provendrá de la aportación de las beneficiarias y dicha aportación complementaria podrá ser en efectivo o en especie mediante materia prima, mano de obra y materiales de la región.

PROGRAMA DE EMPLEO TEMPORAL

Representa un instrumento básico de la estrategia global del Gobierno Federal de combate a la pobreza extrema. El programa busca la ampliación de las oportunidades de ingresos de la población más pobre mayor de 16 años, complementándose a su vez con acciones dirigidas al desarrollo del capital humano de esta población, así como al desarrollo de la infraestructura social básica. También se busca complementar de manera transitoria las fuentes de empleo en las zonas marginadas del medio rural, cuando la actividad productiva preponderante haya concluido o disminuido significativamente, otorgando apoyos económicos a cambio del trabajo en la construcción, rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura productiva y social.

Los principales objetivos del PET son:

- Complementar de manera transitoria las fuentes de empleo en las zonas marginadas del medio rural, cuando la actividad productiva preponderante haya concluido o disminuido significativamente.
- Amortiguar las fluctuaciones en el ingreso de las familias en condiciones de pobreza extrema para evitar efectos negativos permanentes y generar mayor incertidumbre en su flujo de consumo.
- Generar oportunidades de empleo para la mano de obra no calificada a través de un apoyo económico por su participación en la construcción, rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura productiva social.
- Apoyar la ejecución de proyectos que promuevan la creación de empleos de mayor permanencia.

- Actuar en un marco de coordinación interinstitucional con el fin de que las obras y acciones realizadas por cada una de las secretarías que operan el programa sean complementarias, consistentes y no presenten duplicidades.
- Promover el uso de tecnologías adecuadas a las condiciones de las unidades de producción, privilegiando aquellos proyectos con tecnologías que permitan el uso intensivo de mano de obra no calificada.
- Capacitar a los beneficiarios en las técnicas para el desarrollo de los trabajos y la conservación de los recursos que así lo requiera.

A pesar de estas intenciones el empleo rural sigue acusando bajos niveles de productividad y en ciertas épocas del año y regiones del país sigue siendo insuficiente para absorber las necesidades de la gente asentada en ese medio.

Es claro que ante la descripción de estos programas y acciones de política social han ayudado relativamente a la población en pobreza extrema; sin embargo, sus resultados no han servido de mucho para la erradicación de la pobreza; ya que su carácter no es en la práctica de focalización verdadera de los principales beneficiarios; por lo que se han utilizado como instrumentos clientelistas, de proselitismo y muchas veces al del inadecuado manejo de los recursos que se destinan para cumplir con su finalidad además de que para acceder a ellos se requieren de procedimientos burocráticos bastante arduos y difíciles para los pobres que a veces no entienden los procedimientos ni trámites que hay que hacer. El éxito de estos mecanismos institucionales en los próximos años, dependerá en gran medida de un rígido control de ellos; además de la clara transparencia en el manejo de los recursos y de que los beneficiados sean

verdaderamente quienes más lo necesitan y no oportunistas que se aprovechan de su papel en la sociedad. Además dichos programas considero les hace falta difusión, ya que en constantes recorridos que he tenido en algunas zonas marginadas, la gente me dice que ni siquiera han oído hablar de los citados programas, que pienso son de muy alto costo y de pobre beneficio social para los pobres.

CAPÍTULO III

**PROPUESTAS Y
EXPECTATIVAS DEL
GOBIERNO PARA EL
COMBATE A LA POBREZA
EN MÉXICO**

3.1 LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y ECONÓMICA EN MÉXICO

La búsqueda de mayor bienestar y equidad entre los mexicanos ha sido una constante en nuestra historia. Peše a los avances alcanzados en los últimos años con los modelos de política social ya citados aún queda mucho por hacer. La superación de la pobreza continúa representando un enorme reto para el país. Persisten condiciones de marginación y desigualdad que son incompatibles con el concepto de nación al que los mexicanos aspiramos y con el potencial productivo que nuestro país ha acumulado. Renovar los esfuerzos para combatir la pobreza es una tarea prioritaria. Es por ello, que entre una de las necesidades que se requieren para tal efecto es la verdadera descentralización política y económica. Al ser la descentralización un instrumento de política social para el combate a la pobreza, la manera como se le defina y el uso político que se le asigne perfilarán sus características y resultados.

"Así pues, la descentralización es compatible tanto con la autocracia como con la democracia. En el primer caso, el proceso descentralizador no es impulsado local o regionalmente, sino decidido autocráticamente por la autoridad central, o bien la descentralización implica una rebelión local-regional contra el centro, pero en la lógica de fortalecer cacicazgos, cotos de poder y gobiernos locales autoritarios por lo que no es resultado de tendencias democratizadoras." (89)

89. Laurell, Asa, Cristina. *Hacia una Política Social Alternativa*, Instituto de la Revolución Democrática. México, 1999. pp.138 - 139.

En el segundo escenario, la transición a la democracia pasa por la aplicación real y efectiva de la reforma política (equidad y respeto en los procesos electorales, división efectiva de poderes, fortalecimiento del quehacer parlamentario independiente, consolidación del pluralismo partidista, etc.), refundación de las instituciones públicas, fortalecimiento de las organizaciones plurales de la sociedad civil y de una cultura cívica, en donde un programa de descentralización puede coadyuvar al fortalecimiento de estos procesos de democratización.

En una política social de integración nacional cuyos principios articuladores sean la solidaridad, la universalidad, la integralidad, la equidad y la ciudadanía, plasmados en la noción de derechos sociales, la descentralización requiere ser entendida como un medio para reconstruir a la institución pública, como un instrumento redistribuidor que permita recolocar recursos, intensificar acciones, fortalecer la gestión local y el control social para responder a las necesidades y avanzar en la construcción de la ciudadanía para todos los mexicanos.

Entre otras, las características deseables de un proceso descentralizador incluyente serían:

- La descentralización como un proceso de mediano plazo, que tendría como punto de partida el reconocimiento de la diversidad de la población de México que conforma un mosaico multicultural y pluriétnico que debe ser asumido, respetado y considerado en las distintas propuestas de una política social alternativa y, como precondition, el fortalecimiento de la capacidad resolutive,

técnica y financiera de los servicios estatales y municipales para asumir, de manera integrada, los servicios, programas y acciones.

- La garantía de los criterios transparentes, equitativos y redistributivos de asignación de los recursos financieros federales para impedir un aumento en la desigualdad entre estados y municipios ricos y pobres; posibilitar el manejo descentralizado de los recursos asegurando fuentes de financiamiento público a mediano y largo plazos, que permitan realizar transferencias de fondos en forma oportuna y equitativa en función de las necesidades sociales de las diversas poblaciones..
- La conformación de sistemas locales y regionales que recuperen la dimensión política, de autonomía, gestión y control ciudadano de los servicios sociales, y simultáneamente posibiliten la constitución de espacios incluyentes de saberes y prácticas.
- La integración funcional de los distintos servicios y modelos de prestación de servicios existentes en los niveles regionales y/o locales, poniendo especial interés en la articulación de los sistemas de protección social comunitarios con los servicios no gubernamentales y con los sistemas públicos.
- La eliminación de prácticas como el manejo dispendioso de los recursos públicos, la planificación vertical y desconocedora de las realidades locales y

regionales, y la implementación de propuestas excluyentes de saberes y prácticas comunitarias.

La superación de la pobreza es una responsabilidad del gobierno federal y constituye una prioridad central de la administración pública; es por ello, que el proceso de descentralización en esta área implica una profunda redistribución de responsabilidades, atribuciones y recursos en el que el gobierno federal mantiene la conducción y evaluación de la política nacional de superación de la pobreza, estableciendo los cauces y procedimientos de colaboración con los gobiernos de los estados y municipios. Dicha descentralización deberá proponerse, asimismo, lograr una transición ordenada que mantenga la congruencia y la cohesión de la política dirigida a resolver un problema de prioridad nacional.

Con base en estatutos oficiales, el proceso de descentralización para el combate a la pobreza en México requiere orientarse a fortalecer el federalismo y desarrollarse a partir de los siguientes ejes:

- Lograr la transferencia de recursos y funciones para incrementar la capacidad de construcción y mejoramiento de infraestructura básica regional y municipal. Como parte de esta tarea, los recursos presupuestales que se destinan específicamente a la superación de la pobreza en los municipios se consolidarán como una partida descentralizada, además, para garantizar una asignación equitativa y transparente, a partir de 1996 su distribución entre las entidades

federativas se realiza con base en una fórmula que refleje los niveles de pobreza, a partir de indicadores de rezago social y de insuficiencia de ingresos.

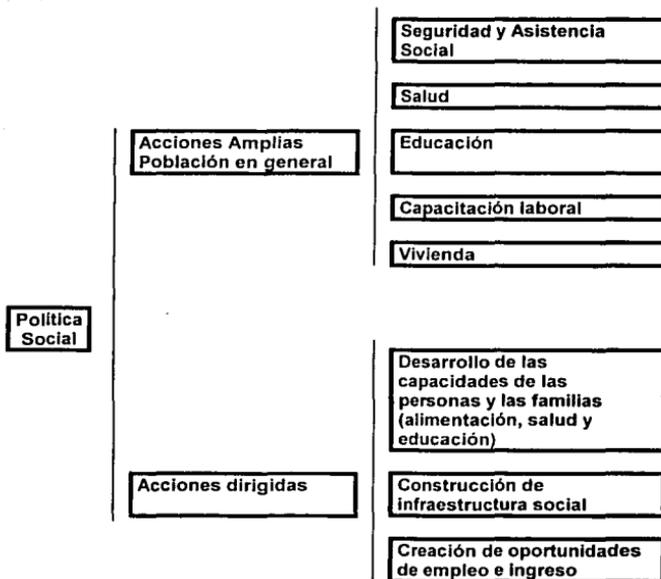
- Dentro del Convenio de Desarrollo Social y de los Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados, se deben fortalecer y ejecutar adecuadamente los acuerdos y líneas estratégicas estatales para superar la pobreza donde los tres ordenes de gobierno establezcan el marco de referencia de la acción pública; así como los compromisos con los grupos sociales de cada entidad. En este marco se definirán los mecanismos de coordinación y los criterios de evaluación de las acciones.
- Impulsar la ejecución coordinada y concurrente de los programas que se encuentren dentro de las atribuciones del gobierno federal y las acciones de los gobiernos estatales y municipales en materia de superación de la pobreza.
- Lograr la transferencia de funciones que se ajuste a las previsiones jurídicas existentes a efecto de garantizar la atención a regiones y grupos sociales que no hayan tenido la oportunidad de desarrollarse. El gobierno federal debe apoyar en cada entidad federativa la ejecución de los programas estatales y regionales donde participen las dependencias federales vinculadas al desarrollo social.

- La descentralización debe sustentarse en la dinámica y propuestas que son generadas en cada uno de los estados de la república, fortaleciéndose con programas de capacitación y asistencia técnica en la materia.
- Las metas de los programas descentralizados deben definirse por los gobiernos de los estados con la participación de los ayuntamientos y de las comunidades, atendiendo la dimensión de los retos que establezcan los programas . (90)

El debate nacional sobre la descentralización indica que debemos asumir esta nueva tarea en toda su amplitud con el mayor rigor y con responsabilidad compartida. Se trata de plantear estrategias y llevar a cabo acciones con una doble perspectiva. "Por un lado, que las autoridades locales cuenten con los elementos y recursos necesarios para responder con eficacia a los rezagos y a las nuevas demandas sociales y, por otro, incrementar los recursos para dotar de los servicios básicos a toda la población y combatir las causas de la pobreza y la marginación." (91)

90. Poder Ejecutivo Federal. Programa para Superar la Pobreza 1995-2000. Sedesol. pp. 50-52.
91. Revista El Mercado de Valores. La Política Social en México. Nacional Financiera. pp. 8 - 9

VERTIENTES DE LA POLÍTICA SOCIAL



FUENTE: PROGRESA 2000

El reto es lograr una descentralización (Ramo 33) ordenada que, por una parte, fortalezca a los estados y municipios y, por la otra, eleve la calidad y cantidad de los servicios básicos. Algunos de los elementos fundamentales de este proceso

son el fortalecimiento de la participación social, la transparencia del gasto y la corresponsabilidad entre los distintos órdenes de gobierno y la sociedad.

Otro aspecto que es importante considerar es el **gasto público social** que está compuesto por todos aquellos gastos que realiza el Estado y que poseen una connotación social, mostrando así la participación del Estado en la economía a través de mostrar el porcentaje del ingreso nacional que se le destina (gasto público-PIB); y sobre todo en las prioridades sociales como el combate a la pobreza extrema. Ante esto, considero que cuando se le asigne por lo menos el 5% del PIB a programas de desarrollo social para combatir la pobreza es cuando los rezagos serán menos críticos para la población marginada; por lo que cuando se logren los objetivos primarios será necesario ir asignando más recursos que sean manejados con eficiencia y transparencia para que verdaderamente lleguen a las familias más pobres en esta tarea emergente que necesita el país.

Por ello, se debe insistir en un proceso de descentralización política y económica que permita una distribución más equitativa de los recursos de inversión pública en todo el país; y que a su vez las decisiones de poder sean locales para canalizarlas verdaderamente a las necesidades de los más necesitados, haciendo de la política social una transparente y justa forma de atender las demandas.

La política de desarrollo social que promociona el gobierno debe consistir en llevar bienes por medio de la descentralización que acaben con la inequidad y la miseria, ya que de lo que se trata es de construir puentes para el desarrollo económico y

social de los grupos marginados, muchos de los cuales durante décadas han estado excluidos, de manera especial los indígenas, buscando que transiten de su condición de pobreza y exclusión, a una de progreso, bienestar y mejores condiciones de vida.

Este desarrollo a partir de la descentralización debe ser incluyente para ofrecer a los más necesitados las oportunidades que necesitan para su crecimiento. Así, las acciones para promover el desarrollo del país deben estar orientadas a lograr que los avances en materia económica, jurídica, política y social sean justas y equitativas para todos los mexicanos y acabar así con las viciosas prácticas del pasado.

3.2 COORDINACIÓN INSTITUCIONAL EN LA INSTRUMENTACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES PARA LA ATENCIÓN DE GRUPOS VULNERABLES.

La necesidad de coordinación es una función de la interdependencia de las partes de una organización. Los componentes principales de un programa para el combate a la pobreza (educación, salud, nutrición, vivienda, etc.) son altamente interdependientes; tienden a interactuar en forma multiplicativa, y uno puede servir como precondition para el otro. Por ello se espera que una coordinación institucional apropiada de políticas sociales para un programa viable de combate a la pobreza, incremente la eficiencia y productividad de todos los servicios sociales. La coordinación o integración institucional para la instrumentación efectiva de políticas y/o servicios sociales hacia grupos vulnerables a la pobreza es necesaria en diversas áreas como el área política, económica e internacional.

Si el problema de la vulnerabilidad es, en la mayoría de los casos, un problema familiar y no individual, las acciones para combatirla tendrán que ejecutarse a través de las familias. Es claro que no se puede resolver el problema de la pobreza de los niños tratando de llegar sólo a ellos e ignorando la situación de la familia. Debido a que los problemas de pobreza de la familia influyen directamente en el bienestar infantil, no se puede ganar en bienestar infantil sin asegurar el bienestar de la familia.

En el caso de las mujeres, hay arreglos institucionales que podrían reformarse. Los derechos de propiedad, Y todos los derechos económicos y ciudadanos, deben alcanzar por igual tanto a los hombres como a las mujeres. Para las mujeres que son jefe de familia, las acciones deberían dirigirse a darles mayores oportunidades e ingreso. Para las madres solteras jóvenes, se deberían diseñar programas especiales que traten de resolver sus limitaciones particulares.

La institucionalización no es siempre una solución eficaz para la atención de las personas vulnerables, como niños y ancianos. La solución debe darse en el seno de la familia, aplicando políticas que refuercen el núcleo familiar. La unidad de análisis y de acción para varios grupos vulnerables está, entonces, en la familia.

Las acciones para resolver los problemas de los pueblos indígenas deben basarse en principios muy simples pero poco comprendidos: respetar su cultura y su organización sin imponer moldes foráneos; su participación en el diseño y

ejecución de las políticas debe ser plena, no como ciudadanos de segunda categoría sino en igualdad de condiciones y derechos que el resto de la sociedad.

La solución al problema de los refugiados desplazados tendría que buscarse en la prevención de las causas de la migración involuntaria. La construcción de la paz y la cultura de la democracia serán necesarias para combatir las raíces de este problema; y las acciones dirigidas a controlar los factores que causan violencia y autoritarismo deberán ser claramente comprendidas y ejecutadas.

Respecto a las acciones en materia de salud, hay varias propuestas importantes. Es más fácil llegar a los grupos vulnerables por el criterio epidemiológico. Bajo este criterio, se pueden controlar enfermedades transmisibles como la tuberculosis, por ejemplo, con las tecnologías de costo-efectividad comprobadas. La dificultad aparece cuando se quiere llegar directamente a los grupos vulnerables, como grupos de riesgo, cuya salud es afectada en forma más intensa que el promedio de la población y que suele enfrentar barreras para atención de salud. Las estadísticas no ayudan a identificar con facilidad donde están y quienes son estos grupos. Estudios recientes sobre los fondos y programas de compensación social han mostrado que hay muchas limitaciones en la identificación de los grupos vulnerables.

Para resolver toda esta problemática en torno a los grupos vulnerables es necesario aplicar un modelo adecuado a nuestras condiciones y para ello

debemos distinguir cuatro modelos principales de coordinación institucional de políticas sociales para la atención de la pobreza y de grupos vulnerables que son :

- **El modelo tradicional de ministerios o secretarías separados para cada uno de los servicios sociales:** consiste en que cada uno de los servicios sociales está asignado por separado a un ministerio, si se trata de sistemas democráticos parlamentarios o en una secretaría, si se trata de formas presidenciales de gobierno. Históricamente los gobiernos se han organizado en un conjunto de secretarías o ministerios, siendo los de educación, salud, trabajo, vivienda y desarrollo social los más importantes y que funcionan de manera particular y en algunas excepciones coordinadas entre sí según sea el caso. Este modelo ha sido considerado bastante operativo y efectivo hasta recientemente; pero el prestigio de cada secretaría o ministerio depende, en general, de la reputación de su ministro y del adecuado manejo de la política social. Los ministerios o secretarías de finanzas han sido invariablemente los más poderosos en cualquier país, en virtud del control que ejerce sobre los fondos del gobierno y de la política fiscal de la nación. Los ministerios y secretarías sociales no han sido, en general, tan fuertes como los de finanzas, relaciones exteriores, del interior y de la defensa.
- **Modelo del Fondo de Desarrollo Social:** Los fondos de desarrollo social han sido promovidos activamente por el Banco Mundial y otros donantes internacionales, para reducir al mínimo los efectos de la pobreza. El papel principal

de estos fondos es servir como red de seguridad para los grupos vulnerables. De aquí que los fondos sean supuestamente entidades transitorias. Sin embargo, puesto que la pobreza y los efectos adversos de los cambios estructurales requieren de vigilancia permanente y que las agencias gubernamentales llamadas temporales tienen una propensión sorprendentemente alta a perpetuarse así mismas, dichos fondos pueden no ser liquidados una vez establecidos. Durante los últimos años, unos cuantos países han establecido estos fondos. Ejemplos de ello son Bolivia y Egipto. El fondo es colocado usualmente en una oficina semiautónoma creada especialmente, dirigida invariablemente por el presidente o primer ministro del país. Como resultado de esto, se hace más rápida la instrumentación de acciones y se eluden muchas trabas burocráticas. Esto contribuye a atraer fondos de los donantes. A medida que las contribuciones de estos últimos tienden a agotarse, el fondo se convierte en un receptor de parte de los ingresos derivados de los procesos de desincorporación de empresas públicas.

Una debilidad potencial de tales fondos es que, por una parte, no están sujetos a los estrictos procedimientos que son usuales para la asignación de fondos gubernamentales, auditorías, inspecciones generales, y/o verificaciones independientes, así como otras revisiones similares. Por otra parte, se corre el riesgo de que estos fondos sean utilizados por el partido en el gobierno para determinados usos políticos.

- **Modelo de una super secretaría o ministerio social:** Una integración de esta magnitud tiene sus méritos, por ejemplo, en la reducción de traslapes y duplicaciones, disminución de celos y conflictos entre las diferentes funciones, un margen más reducido para la tendencia a evitar la responsabilidad, posible incremento en la participación comunitaria y en la concentración en el cumplimiento de objetivos, una mayor flexibilidad en la asignación de los recursos, etc. También tiene sus desventajas, tales como la tendencia hacia el control centralizado y la monopolización, las posibles economías de escala y el riesgo del gasto excesivo en consumo corriente a costa de la inversión de largo plazo.

- **Modelo del Progreso en México:** México ha introducido un programa innovador en su lucha contra la pobreza. Ha establecido una dirección dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social, llamado Programa de Educación, Salud y Alimentación para combatir la pobreza. El programa se caracteriza por tener una autoridad central, extrajurisdiccional, apoyada por el compromiso y el poder político de la presidencia, con especial énfasis en la participación comunitaria. Se supone que es una institución permanente, cuyos fondos provienen principalmente de fuentes nacionales, en oposición a los fondos de desarrollo social, que se establecen por periodos transitorios y en gran medida con las contribuciones de los donantes. (92)

92. Poder Ejecutivo Federal, Conferencia de México sobre Desarrollo Social y Pobreza. Sedesol. México, 2000. pp.90-94.

Es muy importante que dentro de la coordinación de las instituciones y entidades se dé una integralidad y una continuidad a las acciones en materia de política social para disminuir la pobreza. Se debe construir una política de superación de la pobreza de alcance nacional como instrumento para sumar los esfuerzos y recursos, tanto del sector público y privado, como de los propios beneficiarios en torno a objetivos comunes. La integralidad parte de una mayor vinculación y coordinación de programas, con la finalidad de que las acciones permitan incrementar en forma real y perdurable la calidad de vida de la población y no sólo el cumplimiento de metas sectoriales aisladas.

"La continuidad de las acciones permitirá que los grupos más vulnerables tengan opciones sociales específicas durante todo el ciclo de vida. La atención a estos grupos debe concentrarse en los niños, jóvenes, mujeres de comunidades rurales pobres y de zonas urbanas marginadas, indígenas, jornaleros agrícolas, migrantes y personas de la tercera edad." (93)

Sólo a partir de una estrategia integral y de una adecuada coordinación institucional será posible incidir de manera directa y simultánea en los factores que determinan las condiciones de pobreza y desigualdad.

93. <http://www.sedesol.gob.mx/desreg/sintesis.htm>

Las posibilidades de conjugar esfuerzos para conformar una estrategia integral de superación de la pobreza están asociadas a un conjunto de condiciones, entre las que destacan las siguientes:

- Realizar un esfuerzo intersectorial, múltiple y simultáneo para superar la pobreza, orientado a satisfacer tanto las carencias materiales como el fortalecimiento de las capacidades humanas de la población.
- Promover los consensos políticos necesarios, tanto a nivel nacional como regional y estatal, a favor del crecimiento con equidad, que posibiliten sostener los programas de largo plazo y propicien la confluencia de esfuerzos públicos y privados en la superación de la pobreza.
- Poner mayor énfasis en los aspectos productivos de los proyectos sociales, de tal manera que se puedan crear oportunidades de ocupación estable y cada vez mejor remuneradas para las familias y comunidades que viven en condiciones más precarias.

“Las dependencias del gobierno federal cuyas acciones inciden en el desarrollo social del país, deben apegarse a criterios y mecanismos de coordinación que les permitan avanzar más allá del solo intercambio de información sobre la orientación

de las acciones sectoriales y las metas alcanzadas. El objetivo prioritario es encauzar las acciones de las instituciones públicas hacia el combate a la pobreza y la promoción del desarrollo." (94)

Los sectores involucrados deben asumir que se parte de un compromiso compartido, en el cual la eficiencia y eficacia se lograrán en la misma medida en que se avance en la coordinación de esfuerzos que permitan una verdadera planeación conjunta para impulsar las acciones de combate a la pobreza y el desarrollo social.

Para ello, es necesario consolidar los mecanismos de coordinación a fin de atender de manera inmediata y diferenciada las necesidades de las diversas zonas que padecen los rezagos más graves.

Es claro que la experiencia en el desarrollo de programas sociales en México indica que para superar la pobreza es necesario que las acciones tengan un alto grado de integralidad y continuidad. La integralidad resulta de la concurrencia de esfuerzos institucionales y de la sociedad en un contexto de coordinación y

94. Revista El Mercado de Valores. La Política Social en México. Nacional Financiera. México D.F. octubre, 2000. p.8.

articulación de las acciones. La continuidad reconoce la existencia de diferentes grados de rezago y la necesidad de desencadenar procesos acumulativos que permitan impulsar y sumar acciones sostenidas y sistemáticas a todo lo largo del ciclo de vida de las personas.

3. ORGANIZACIÓN SOCIAL Y COMUNITARIA PARA EL DESARROLLO REGIONAL

Por su magnitud y alcances, la pobreza es un problema nacional cuya solución entraña la participación y el esfuerzo de toda la sociedad. La lucha permanente contra la pobreza requiere la más amplia solidaridad, entendida ésta como el compromiso político de todos con los pobres. Compromiso que puede adquirir múltiples manifestaciones y modalidades de los que más tienen con los que menos se han beneficiado del progreso, del gobierno con los que no pueden satisfacer sus necesidades esenciales y entre los propios grupos marginados del país. Se trata de convertir a la solidaridad en un elemento que dé permanencia y continuidad a la política social para que el combate a la pobreza se convierta en política de Estado.

"El camino de la justicia social pasa por el de la democracia. Sin organización e intervención de la comunidad no será posible usar con eficiencia los recursos. La participación social permitirá también la evaluación permanente de las metas y los resultados alcanzados. En la nueva gestión pública a la que se aspira no se trata de sustituir a la organización social, sino de crear las condiciones para que ésta pueda subsistir y crecer en sus manifestaciones diversas. Ello entraña reformas

fundamentales en las instituciones públicas para propiciar una actitud más solidaria y respetuosa hacia las organizaciones comprometidas con el cambio. Por ello, la política de ataque a la pobreza no puede reducirse al quehacer de un solo sector o institución, por lo que es necesario promover la participación de todos los grupos de la sociedad, los tradicionales y los emergentes. Se trata de lograr que otras instancias y grupos participen bajo los mismos principios en el combate a la pobreza." (95)

Cada sector de la sociedad tiene una tarea que cumplir para contribuir al bienestar de los mexicanos en mayor desventaja. El apoyo a los grupos más desfavorecidos concierne y beneficia a la sociedad en su conjunto. El Estado y sus programas de política social deben concebir a la corresponsabilidad como un esfuerzo permanente por acercar las decisiones a la comunidad y ampliar los canales de participación social.

La participación ciudadana contribuye también a la conformación de una cultura democrática e incluyente, pues constituye un ingrediente en la instrumentación exitosa de toda estrategia de superación de la pobreza.

La participación social encuentra uno de sus elementos más valiosos en la organización de la comunidad. El esfuerzo del gobierno por apoyar la participación

social no se limita a su incorporación formal a programas públicos, sino que alienta la cohesión de las comunidades en torno al objetivo de mejoramiento social.

Es indispensable que las acciones para superar la pobreza se conciban y ejecuten con un alto grado de inclusión y de imparcialidad. Es necesario insistir en que su aplicación no admite discriminación alguna, ni distinciones de carácter ideológico, partidario, social o religioso.

Para consolidar la corresponsabilidad ciudadana y social como estrategia de combate a la pobreza se deben atender algunas prioridades como:

- Reconocer la importancia de la participación de las organizaciones sociales en las tareas para superar la pobreza.
- Incorporar a las organizaciones civiles, fundaciones y otras instituciones privadas en programas específicos para realizar acciones conjuntas en materia de superación de la pobreza.
- Fortalecer los espacios que a nivel municipal permitan la participación activa de la sociedad en la planeación de las acciones destinadas a la superación de la pobreza y que a la vez constituyan un foro para la participación corresponsable de los gobiernos locales y la sociedad.
- Vigilar el uso transparente e imparcial de los recursos que se destinen a los programas. La atención a los problemas sociales es una responsabilidad que requiere procedimientos rigurosos en el control del gasto. Por ello, la sociedad

debe contribuir en la vigilancia de la ejecución de los programas destinados a superar la pobreza extrema." (96)

Una participación entusiasta no se deriva exclusivamente de buenos programas de gobierno, sino de una sólida organización social. Además, la apertura de mayores canales de participación en el ámbito estatal y municipal vigoriza el funcionamiento de la democracia local.

Si aspiramos a darle visión de Estado al desarrollo social, es necesario contar con el impulso básico de una participación que obligue a no ceder en el propósito de brindar las mismas oportunidades de desarrollo a todas las comunidades y regiones del país.

La fortaleza de la participación social debe encontrar nuevos cauces de expresión en la política local. Por ello, es necesario redoblar el esfuerzo para construir nuevos puentes que permitan incorporar el talento, el trabajo y la voluntad de progreso de toda la sociedad y sus organizaciones, a fin de impulsar un esfuerzo conjunto que nos permita arribar en tiempos inmediatos como una nación fortalecida.

A este esfuerzo deben ser convocados los sectores público, social y privado para

que, a partir del intercambio de ideas, propuestas y experiencias, logremos encontrar nuevos caminos que nos permitan brindar a los grupos sociales más desfavorecidos verdaderas opciones de progreso.

La única manera de hacer realidad los anhelos de justicia social y democracia es a partir de un compromiso compartido con el desarrollo y la superación de la pobreza. "El nuevo contexto internacional y la persistencia de la pobreza nos obligan a construir una alianza nacional por el desarrollo y contra la pobreza, que permita a nuestro país colocarse en una mejor posición para hacer frente a los desafíos del futuro y aprovechar mejor las oportunidades de progreso que esta nueva realidad nos ofrece." (97)

Una estrategia que tenga como propósito el combate a la pobreza debe crear en la ciudadanía una cultura solidaria con este propósito. No es posible caer en el voluntarismo de la concertación, sin previa información y convencimiento de los directamente involucrados. Ni el gobierno lo propone, ni los distintos grupos lo aceptarían. Para ello, sería conveniente la creación de foros que propicien el intercambio permanente de ideas en torno al problema de la pobreza de las que podrían surgir propuestas de acción. En estas reuniones podrían participar grupos representativos de los más diversos sectores, Instituciones de educación superior, corrientes políticas y estudiosos del problema.

97. Revista. El Mercado de Valores. La Política Social en México. Nacional Financiera. México. Octubre, 2000. p.9.

"Ello sería el primer paso para avanzar en la definición de los mecanismos y modalidades de concertación y participación social que permitan acrecentar el impulso gubernamental de combate a la pobreza y convertir a esta estrategia, mediante el conocimiento del problema, la participación comprometida y la concertación social, en política Estado." (98)

Crear una cultura solidaria requiere impulsar una conciencia nacional en torno a la necesidad de abatir la pobreza. Es decir, ampliar el conocimiento del problema y propiciar una discusión intensa e interesada, de tal forma que la mayoría de los mexicanos lo consideren como un asunto que reclama la atención nacional.

La difusión y el reconocimiento de la tarea que se tiene por delante se convierte en requisitos indispensables para concertar e involucrar a toda la sociedad: empresarios, sindicatos, universidades, campesinos e inclusive ciudadanos a nivel individual. Ante un problema de esta magnitud la responsabilidad no puede ser asumida exclusivamente por el gobierno. La acción de combate a la pobreza no puede circunscribirse sólo al binomio instituciones públicas- grupos pobres. Se debe impulsar la acción entre grupos de la sociedad y los pobres. Es necesario propiciar y buscar más mecanismos de concertación para sumar voluntades y movilizar recursos físicos, humanos y en especie hacia la erradicación de la pobreza.

98. Poder Ejecutivo Federal. *El Combate a la Pobreza*. Sedesol. México, 1994. p.127-128.

CONCLUSIONES

Nuestro país a excepción de los últimos años ha tenido una larga tradición en materia de política social que en buena medida da cuenta de algunos indudables avances que han registrado los indicadores sociales en el siglo XX como la notable ampliación de la expectativa de vida, la erradicación de una serie de enfermedades que alguna vez fueron causa frecuente de mortalidad y el sustancial avance en los índices de alfabetismo y escolaridad son una muestra en ese sentido. Sin embargo, es necesario reconocer que todavía existen en el país niveles inaceptables de desigualdad y pobreza que el gobierno no ha podido combatir de manera eficaz en los últimos dos periodos de gobierno.

Hoy en día el gobierno y su política social carece de contenido lógico-económico, ya que como esperar que los pobres no sean pobres cuando los programas para combatir la pobreza han sido unos dispersos u otros no cumplen al cien por ciento con sus objetivos, pretendiendo aliviar el mal con todo tipo de subsidios; por lo que así no es posible erradicar la pobreza sino se tratan mejor las causas que la originan. Los gobiernos que van y vienen siempre han dicho que están a favor de combatir la pobreza, pero desafortunadamente nunca han logrado entender ni las causas reales, ni la forma efectiva de hacerlo.

Hasta el momento de realizar este trabajo han transcurrido casi 14 años desde que se intentó promover una atención integral y de combate a las causas

estructurales que han determinado la presencia de la pobreza en México. Se trata ya de un número considerable de años de los cuales puede realizarse una serie de reflexiones que ubique elementos de atención que serían útiles de tomar en cuenta en el futuro inmediato.

Las consecuencias de la pobreza presentadas hasta aquí permiten afirmar que a pesar de los modelos de política social para combatir la pobreza en los últimos dos sexenios no han sido suficientes para erradicar tal problemática; por lo que es necesario reorientar la política social si se pretende alcanzar su objetivo explícito que es mejorar las condiciones de vida de la gente, en especial de los más pobres. Ello exige la introducción de modificaciones de naturaleza institucional, así como la adopción de criterios racionalizadores, tales como la combinación de políticas focalizadas y universales, así como la consideración de los diversos actores que realizan acciones sociales (estado, gobiernos locales, ONGs, comunidades y familias principalmente), buscando la incorporación efectiva de modalidades adecuadas de evaluación del impacto de los programas sociales.

Podemos afirmar que la política social mexicana de hoy se divide en dos grandes vertientes estratégicas, que se orientan a grupos sociales diferenciados; por un lado, una política de alcance universal no tan efectiva, pero necesaria para el combate a la pobreza, cuya finalidad es elevar las capacidades de la población en términos de niveles y calidades de salud, educación y capacitación; y por otro lado, se despliega una política de corte más selectivo o focalizado, dirigida básicamente a la población en situación de pobreza extrema.

Ante este panorama, la agenda de la política social debe contemplar en primer lugar la necesidad de tomar en cuenta que la persistencia de la pobreza y la desigualdad implican un cuestionamiento implícito al concepto mismo de desarrollo y a las pautas de crecimiento predominantes en nuestro país. Su existencia también pone en entredicho la capacidad que como sociedad tenemos para proporcionar un bienestar mínimo a todos, independientemente de género, origen étnico, edad, religión o condición social.

En segundo término, la experiencia acumulada en el país constituye un valioso activo y un punto de partida indispensable para el aprendizaje institucional. Sin embargo, para lograr un avance social sustantivo que se traduzca en una reducción de la pobreza y en un crecimiento con mayores ingredientes de equidad, es necesario reconocer que el desarrollo social no sólo depende de la acción puntual de un conjunto de programas específicos, por muy bien diseñados que estos sean, sino de otros elementos como el empleo y la gestión del ingreso como mecanismos fundamentales de generación, reproducción y ampliación de bienestar; pero sobre todo una existencia real de la democracia nacional. Ningún modelo de política social de los analizados en este trabajo presenta de manera completa lo que el país necesita para combatir la pobreza. Por lo que es necesario la combinación de varios elementos que aporta cada modelo para formar uno ideal y aún esto no sería suficiente, ya que además se requiere una plena participación de todos y un reforzamiento verdadero y

voluntarioso de las alternativas que manejé en mi último capítulo; además de darse una continuidad a los programas sociales dirigidos a grupos vulnerables.

También habrá que discutir la posibilidad para que en la implementación de políticas de combate a la pobreza tengan cabida organizaciones civiles nacionales e internacionales de una forma más profunda, tanto en la aportación de fondos como en la puesta en marcha de proyectos productivos e inclusive algunas vertientes de acción específicas. Desde luego que habría que construir un marco legal que prevenga comportamientos oportunistas que en otros países se han traducido en afán de lucro y que en cambio, representen un complemento importante de las políticas sociales del gobierno mexicano.

Por otra parte, las posibilidades de generar un proceso dinámico y sostenido de desarrollo social con equidad dependen, en buena medida, de la posibilidad de lograr una vinculación más estrecha entre la política económica del gobierno que ejecuta para el gasto público y la política social bajo nuevas modalidades. Para lograrlo, las modalidades deseadas y posibles de generación de empleos pueden servir como puntos de referencia para la articulación de estas dos estrategias, como parece sugerirlo la experiencia reciente de algunos países industrializados. Temas como el de los énfasis de la política educativa, la modificación de los sistemas de seguridad o las modalidades de regulación del mercado de trabajo, deben enfocarse sobre la base de una definición previa de lo que se espera y se quiere que ocurra con el mercado de trabajo.

Una de las enseñanzas que ha dejado la experiencia es que la política social requiere aumentar sus contenidos de eficiencia para obtener los mayores impactos posibles de un gasto público social que debe hacer frente a necesidades muy bastas y diversas. El mayor control social del gasto público, la participación social en los programas, el proceso de descentralización o los esfuerzos por asignar con criterios de equidad los recursos, son formas probadas de avanzar en esta dirección. Sin embargo, también debe reconocerse que una mayor eficiencia en la política social no exime de la necesidad de contar con recursos crecientes: El aumento del gasto público social como proporción del producto interno bruto es sin duda un elemento necesario para avanzar más rápidamente en materia social en los próximos años.

En lo que hace específicamente a la superación de la pobreza, es indispensable ponderar con realismo las posibilidades de lograr una reducción de este problema en el actual contexto económico, o aún en un marco de crecimiento sostenido que no modifique las actuales pausas de distribución; por lo tanto si no se modifica la distribución no hay posibilidad de modificar los niveles de pobreza. Hay que hacerse cargo de que la magnitud y persistencia de la pobreza es de tal proporción en el país que los avances serán probablemente modestos con las tasas actuales de crecimiento y en su caso, podrán ser tangibles sólo en el mediano plazo. Para modificar esta tendencia se requiere un esfuerzo adicional, paralelo al del crecimiento económico y a los programas puntuales, orientado a que los grupos con menores ingresos y oportunidades tengan mayor acceso a los beneficios del desarrollo.

Es necesario también fortalecer las vertientes estratégicas directamente encaminadas a mejorar las posibilidades y condiciones de inserción productiva de los grupos sociales, en la medida en que ésta presenta la única forma de desencadenar procesos sostenibles a largo plazo de mejoría social. Esta es, entre otras, la enseñanza clave que nos ha dejado la experiencia de más de dos décadas de combate a la pobreza.

La eficacia en materia social depende también de la capacidad para mantener un equilibrio básico entre las estrategias universales con las acciones focalizadas, por su carácter complementario y no excluyente. Además, es preciso un adecuado balance entre los programas asistenciales con los productivos y los orientados a la dotación de servicios.

Las sociedades de este principio de siglo son muy complejas y están atravesadas por la pobreza, la desigualdad y la exclusión social. Las instituciones gubernamentales en general tienden a debilitarse, al igual que los tradicionales intermediarios. Todo ello me lleva a proponer que se busquen nuevas formas de asociación entre la sociedad y el gobierno en sus diferentes niveles, que permitan que las políticas sociales gubernamentales no se confinen al ámbito de la tecnocracia gubernamental sino que asuman su carácter de políticas públicas.

Finalmente, los alcances en el terreno social dependen también de factores políticos. De ahí la relevancia de ampliar el debate entre las principales fuerzas y

de darle mayor densidad a estos temas en la agenda nacional y camara. Se requiere de una evaluación más seria de los programas actuales así como de los retos y demandas para el futuro inmediato. Es importante construir un consenso de lo más sólido y amplio posible sobre la necesidad de que la sociedad mexicana haga de la equidad el objetivo articulador de sus esfuerzos. En este camino todavía falta un largo trecho por recorrer. Es por ello, que en el actual gobierno de Vicente Fox, promotor del cambio y del fortalecimiento democrático; y con base en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, es a las Comisiones de Desarrollo Social y Humano y de Crecimiento con Calidad que les corresponde coordinar las inversiones en justicia social, eliminar los desequilibrios sociales extremos y procurar una vida digna para todos, promoviendo la iniciativa individual y colectiva de los mexicanos, en especial para aquellos que en tiempo inmemorial aguardan la justicia y cotidianamente sufren: la miseria, el abandono, la ignorancia y la violencia.

Estas Comisiones junto con los recién creados programas de combate a la pobreza (CONTIGO y OPORTUNIDADES) aunado a lo anterior, tendrán como tarea fundamental, conducir responsablemente la política social y económica para ampliar y extender la competitividad y promover un crecimiento con desarrollo dinámico, incluyente y sustentable que habra oportunidades y sea cimiento de una mejor vida para todos los mexicanos; pero por sobre todas las cosas para la gente que menos tiene.

En cuanto a los programas Pronasol y Progresá sólo me resta decir que fueron instrumentos dotados de un gran aparato burocrático y publicitario de los gobiernos priistas de esa época para buscar el apoyo directo, sin intermediarios, de los sectores populares urbanos y rurales con importancia electoral y que no lograron su falso objetivo de aliviar la pobreza extrema. Por el contrario, el número de pobres ha aumentado de forma alarmante; ya que hasta el año 2000 el gobierno sólo reconoció 40 millones de pobres, de los cuales 26 millones eran extremos y a su vez el INEGI y el CONAPO manejaban otras cifras diferentes. Sin embargo analistas como Julio Boltvinik especializados en la materia afirman que hasta dicho año el número de pobres es de más de 70 millones; ya que para este experto es pobre aquel individuo que no alcanza a cubrir una o más necesidades básicas.

Como noticia de última hora, el pasado 13 de agosto del 2002, el gobierno informó sobre las nuevas cifras y niveles de pobreza con corte hasta el año 2000 realizadas por un comité de siete expertos en el tema. El comité contabilizó 65 millones de pobres; pero el gobierno una vez más ha mentido y manipulado las cifras, ya que sólo reconoce 53.7 millones clasificados de la siguiente manera:

Un mexicano que gana menos de 20 pesos diarios en las ciudades y menos de 15 en las zonas rurales, no tiene ni para comer y eso lo coloca en la línea de **pobreza alimentaria** que en la nueva medición foxista equivale a una pobreza extrema en la que viven 24.2 millones de habitantes.

En otro nivel, en la de **pobreza de capacidades**, están quienes ganan alrededor de 24 pesos en las áreas urbanas y 18 en las rurales, pero esa cantidad, según el parámetro, es insuficiente para alimentarse, educarse, y asistir al médico. Sus necesidades son otras y suman 31.9 millones de pobres.

Hay una tercera escala; la global llamada **pobreza de patrimonio**, aquella que concentra a 53.7 millones de mexicanos; los que en las ciudades ganan 41 pesos y en el campo 28, pero no les alcanza para alimentación, vestido, calzado, vivienda, salud, transporte público y educación.

Finalmente ante estas contradicciones de las cifras que manejan los expertos y el gobierno, ante la falta de una reforma del estado que en la práctica ponga como prioridad de los asuntos públicos el combate a la pobreza, ante la carencia de transparencia en el uso de los recursos para atender la pobreza, ante la falta de coordinación entre las instituciones involucradas en el combate a la pobreza y ante la escasa participación de la sociedad y voluntad del gobierno para modificar sus procedimientos en esta materia. Entonces será imposible aplicar políticas sociales eficientes y eficaces para remediar este mal y por ende será infértil el combate a la pobreza que se está convirtiendo tristemente en un problema cotidiano ante la indolencia de todos.

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

1. ABBAGNANO, Nicola. **Diccionario de Filosofía**. Fondo de Cultura Económica. México, 1984.
2. AGUILAR, Villanueva, Luis. **Política Pública y Gobierno del Estado**. Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública. México..1990.
3. AGUILAR, Villanueva, Luis. **La Reforma del Estado Mexicano en los Nuevos Escenarios Internacionales**. Ed. Diana. México 1996.
4. AGUILAR, Villanueva, Luis. **Problemas Públicos y Agenda de Gobierno**. Inap. México 1989.
5. ALVAREZ, Miranda, Bertha. **Estado de Bienestar**. Fundación Empresa Pública. España, 1994.
6. ARISTÓTELES. **La Política**. Ed. Porrúa. México, 1985.
7. AZIZ, Nassif, Alberto. **Reformar al Estado (Modernización sin Modernidad)**. Porrúa. México, 1991.
8. BOBBIO, Norberto. **Diccionario de Política**. Fondo de Cultura Económica. México 1999.
9. BOLTVINIK, Julio. **Pobreza y Estratificación Social en México**. INEGI-colmex-unam. México, 1996.
10. BOLTVINIK, Julio. **Pobreza y Distribución del Ingreso en México**, s. XXI Editores. 2ª. Ed. México, 2000.
11. CARABIAS, Julia. **Pobreza y Medio Ambiente**. Consejo Consultivo del pronasol. México 1993.
12. CENTRO DE ESTUDIOS EDUCATIVOS A.C. **Educación y Pobreza**. Consejo Consultivo del Pronasol. México, 1993.
13. CONGRESO DE LA UNIÓN. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Comentada)**. Ed. Porrúa. México, 2001.
14. FARFÁN, Guillermo. **El Estado de Bienestar en el Capitalismo Avanzado**. S. XXI UNAM. México, 1997.
15. FERNÁNDEZ, Santillán, José. **Política y Administración para el Desarrollo**. INAP. México 1987.
16. FURTADO, Celso. **Desarrollo Económico. Un Mito en el s. XXI**. Fondo de Cultura Económica. México, 1991.
17. GALLARDO, Rigoberto y Osorio Joaquín. **Los Rostros de la Pobreza**. México. Universidad Iberoamericana
18. GUERRERO, Orozco, Omar. **Política Pública para la Reforma del Estado (tomo I y II)**. Colegio nacional de ciencia política y administración publica. México 1984.

19. GUERRERO, Orozco, Omar. **La Administración Pública en el Estado Capitalista**. Ed. Fontamara. México, 1986.
20. GUERRERO, Orozco, Omar. **Introducción a la Administración Pública**. Ed. Harla. México, 1985.
21. GONZÁLEZ Casanova, Pablo y Héctor Aguilar Camín. **México Ante la Crisis (tomo I y II)** siglo XXI Editores. México d.f., 1987 3ª. Ed.
22. HEGEL, Friederich. **Filosofía del Derecho**. UNAM. México, 1985.
23. HERNÁNDEZ, Chávez, Alicia. **Hacia un Nuevo Federalismo** fideicomiso Historia de las Américas. El Colegio de México. Fondo de Cultura Económica. México, 1996.
24. HERNÁNDEZ, Laos, Enrique. **Crecimiento Económico y Pobreza en México**. UNAM. México, 1992.
25. HOBBS, Thomas. **El Levatán**. Fondo de Cultura Económica. México, 1981.
26. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA. **XI Censo General de Población y Vivienda 1990 y 2000**. INEGI. México 1990-2000.
27. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. **Consejo Consultivo del Pronasol**. SEDESOL. México 1993.
28. JIMÉNEZ, Castro, Wilburg. **Administración Pública para el Desarrollo Integral**. Fondo de Cultura Económica. México, 1985.
29. KEYNES, John. **Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero**. Fondo de Cultura Económica. México, 1998.
30. KELSEN, Hans. **Compendio de Teoría del Estado**. Ed. Blume. Barcelona, 1979.
31. KLIKSBURG, Bernardo. **Como Reformar el Estado para la Lucha contra la Pobreza**. Bancomex. México, 1992.
32. LAURELL, Asa, Cristina. **Hacia una Política Social Alternativa**. Instituto de la Revolución Democrática. México, 1969.
33. LENIN, Vladimir. **El Estado y la Revolución**. Ed. Progreso. Moscú, 1981.
34. LEVY, Santiago. **La Pobreza en México**. Banamex. Premio Nacional de Economía. México, 1993.
35. LOZANO, Rafael y Claudia Infante. **Desigualdad, pobreza y salud en México**. Consejo Consultivo del Pronasol. SEDESOL. México 1993.
36. MARTINEZ, Gabriel. **Pobreza y Política Social en México**. Fondo de Cultura Económica. México, 1996.
37. MENDEZ, Morales, José Silvestre. **Problemas Económicos de México**. Ed. Interamericana. México, 1997.
38. MONTES DE OCA, Malvaez, Juan. **Tesis sobre Nuevas Tendencias de Tecnología Informática para la Definición de Políticas Sociales en México**. UNAM. México, 1998.
39. MUÑOZ, Rafael. **Economía de Mercado y Estado de Bienestar**. Alianza. España, 1989.
40. NOVELO, Federico. **Teoría Económica Keynesiana**. UAM. México, 1987.

41. OFFE, Claus. **Contradicciones del Estado de Bienestar**. CONACULTA. México, 1991.
42. ONU-CEPAL-INEGI. **Magnitud y Evolución de la Pobreza en México (informe metodológico)**. México, 1993.
43. SALINAS, de Gortari, Carlos. **Reformando el Estado**. SEDESOL. México 1990.
44. SÁNCHEZ, González, José Juan. **Administración Pública y Reforma del Estado en México**. Inap. México, 1997.
45. SEN, Amartya. **Poor Relatively Speaking**. Usa. 1985.
46. SERRA, Rojas, Andrés. **Diccionario de Ciencia Política (tomo I y II)**. Facultad de Derecho de la UNAM. Fondo de Cultura Económica. México. 1997.
47. TOWNSED, Peter. **The Development of Research on Poverty**. England. 1979.
48. UVALLE, Berrones, Ricardo. **El Gobierno en Acción**. Fondo de Cultura Económica. México. 1997.
49. VELEZ, Félix. **La Pobreza en México. (causas y políticas para combatirla)**. Fondo de Cultura Económica. México. 1997.
50. ZORRILLA, Arena, Santiago y José Silvestre Mendez Morales. **Cien Preguntas y Respuestas a la Economía Mexicana**. Océano. México, 1985.

HEMEROGRAFÍA

51. REVISTA DE COMERCIO EXTERIOR. **Sector Agropecuario** BANCOMEX. No. 6. México, 1981.
52. CORDOVA, Amaldo. **¿Un Nuevo Estado?** Nexos No.45. México, 1990.
53. EL UNIVERSAL. **Gobierno de la República en Materia Social**. México D.F. 13 agosto 1997.
54. msn.prodigy.nextmx/noticias/politica.asp?tema=15&subtema=54274.
55. NACIONAL FINANCIERA. **La Política Social en México**. Revista el mercado de valores. México, octubre, 1998.
56. REFORMA. **Crece la Pobreza en el Sexenio**. México D.F. 21 de Agosto del 2000.
57. REFORMA. **La Pobreza Actual en México**. México D.F. 19 de Noviembre del 2000.
58. UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO. **El Desarrollo Social: Una Deuda Pendiente para el Nuevo Milenio**. Escuela Nacional de Trabajo Social. UNAM. México 1998.

FUENTES OFICIALES

1. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. **Secretaría de Desarrollo Social**. México, 8 de agosto de 1997.
2. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. **Acuerdo que Establecen las Reglas de Operación de Progres**a. México, 15 de marzo del 2000.
3. PODER EJECUTIVO FEDERAL. **Atlas Geográfico de la Distribución de la Pobreza en México**. SEDESOL. México, 1993.
4. PODER EJECUTIVO FEDERAL. **Conferencia de México sobre Desarrollo Social y Pobreza**. SEDESOL. México, 1994.
5. PODER EJECUTIVO FEDERAL. **Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación**. PROGRESA. México, 1999.
6. PODER EJECUTIVO FEDERAL. **Decreto por el cual se crea la Coordinación Nacional del Progres**a. SEDESOL. México, D.F. 8 de agosto 1997.
7. PODER EJECUTIVO FEDERAL. **Combate a la Pobreza**. Progres. México, 1990.
8. PODER EJECUTIVO FEDERAL. **La Población de México en el Nuevo Siglo**. CONAPO. México, 2001.
9. PODER EJECUTIVO FEDERAL. **Lineamientos Generales para la Operación del Programa de Educación, Salud y Alimentación**. Progres. México 1999.
10. PODER EJECUTIVO FEDERAL. **Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994**.
11. PODER EJECUTIVO FEDERAL. **Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000**.
12. PODER EJECUTIVO FEDERAL. **Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006**.
13. PODER EJECUTIVO FEDERAL. **Programa de Educación Salud y Alimentación**. Progres. México 1998.
14. PODER EJECUTIVO FEDERAL. **Pronasol Como Instrumento de la Política Social**. sedesol. México 1992.
15. PODER EJECUTIVO FEDERAL. **Solidaridad Seis Años de Trabajo**. sedesol. México 1994.
16. PODER EJECUTIVO FEDERAL. **Cinco Años de Trabajo en el Combate a la Pobreza (resultados de la política social 1995-1999)**. SEDESOL. México 1999.
17. SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA. **Glosario de Términos Administrativos**. Coordinación General de Estudios Administrativos. México, 1976.
18. SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO. **Opciones de Evolución del PIDER**. Centro de Investigaciones para el Desarrollo Rural. México, 1993.
19. SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO. **Historia de la Planeación en México**. México, 1985.