

00421
23



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

T E S I S

AVANCES Y RETROCESOS EN MATERIA DE DESARROLLO HUMANO DURANTE EL SEXENIO DE ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN, 1994 - 2000.

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES

P R E S E N T A :
MARÍA ELENA NANCY DÁVILA MORENO

DIRECTORA: DRA. MARÍA CRISTINA ROSAS GONZÁLEZ



Autorizo a la Dirección General de Biblioteca UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo académico.

NOMBRE: Ma. Elena Nancy Dávila Moreno

FECHA: 18 julio 2003

FIRMA: [Signature]

CIUDAD UNIVERSITARIA
MÉXICO, 2003

A



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Agradecimientos:

Agradezco profundamente a la Universidad Nacional Autónoma de México y a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales por haberme abierto sus puertas, permitiéndome encontrar dentro de ellas a grandes amigos, profesores ejemplares y a un mundo diverso de creación artística e intelectual que han formado a tantas generaciones.

Asimismo, mi más sincero agradecimiento para la Dra. Ma. Cristina Rosas González por ayudarme a descubrir y comprender el difícil camino de la responsabilidad, la disciplina y el rigor de la vida académica. Gracias.

*Nancy Dávila Moreno
México, 2003.*

Dedicada:

**A Graciela, mi madre,
Por enseñarme que:**

**"Lo más bello es la perfecta justicia;
lo mejor la salud;
pero lo más deleitoso es alcanzar
lo que se ama"**

(Aristóteles, Ética Nicomaquea)

Gracias.

**A Edgar, mi hermano,
por ser mi mayor fuente de inspiración.**

**A Yadira, Emmanuel, Anahí, Diana y Alicia,
mis amigos,
Porque en las adversidades,
tanto las probables como las previsibles,
siempre están ahí.**

**A Javier, con amor,
porque gracias a ti
he encontrado
una razón de ser.**

Índice

Página

Introducción..... 9

Capítulo I

1. Del desarrollo económico al desarrollo humano: más que una transformación conceptual..... 26
...1.1. Evolución teórica del desarrollo durante el siglo XX..... 27
1.2. Orígenes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y su desempeño en la promoción del desarrollo..... 30
1.2.1. Antecedentes del PNUD..... 30
1.2.2. El papel actual del PNUD..... 33
1.2.3. El IDH e indicadores derivados..... 37
1.3. Obstáculos del desarrollo humano: pobreza humana y pobreza de ingreso..... 40
1.3.1. Problemas en la medición de la pobreza y el desarrollo humano..... 42
1.3.2. Alcances y limitaciones de la medición..... 44
1.4. El PNUD: propuestas para una estrategia de reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe en los próximos años. (El caso mexicano)..... 46
1.5. Importancia del desarrollo humano en las estrategias políticas, económicas y sociales de un país..... 51

Capítulo II

2. Endeudamiento y reformas macroeconómicas en América Latina: el caso mexicano, 1982-1994..... 52
2.1. El Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial..... 53
2.2. La reforma estructural en América Latina: el impacto social..... 55
2.3. El proceso de transformación económica en México..... 58
2.3.1. Reforma y ajuste estructural..... 58
2.3.1.1. Buscando la estabilidad, 1982-1987..... 62
2.3.1.2. La reforma estructural, 1988-1991..... 63
2.3.2. La situación social a partir de la reforma económica..... 66
2.3.2.1. Indicadores socioeconómicos de México en los años 1982-1994..... 68
2.3.2.2. Transición y reconstrucción de la estrategia social..... 73
2.4. Los retos para el siglo XXI: nuevas estrategias a favor de los pobres, ¿el contraparádigma neoliberal?..... 76

Capítulo III

Página

3. El caso mexicano: avances y retrocesos del desarrollo humano.....	85
3.1. El panorama latinoamericano: logros, obstáculos del desarrollo humano y transformaciones sociales.....	85
3.1.1. Avances y retrocesos del desarrollo.....	86
3.1.2. Transformaciones sociales.....	94
3.1.3. Resultados.....	96
3.2. México: desde la perspectiva del desarrollo humano.....	98
3.2.1. La situación económica de México: país de contrastes regionales y de grandes problemas estructurales.....	101
3.2.1.1. Contrastes regionales.....	102
3.2.1.2. Desajustes económicosociales anteriores a 1994.....	103
3.2.2. El inicio del gobierno de Ernesto Zedillo: estrategias para afrontar la crisis económica de 1994.....	108
3.2.2.1. Programas sociales con base en el modelo de la focalización.....	115
3.2.2.2. Programas focalizados: el Progresá.....	119
3.3. Los ejes del desarrollo humano en México durante el período 1994-2000.....	127
3.3.1. Educación.....	128
3.3.2. Salud.....	138
3.3.2.1. Gasto Público Social en salud.....	139
3.3.2.2. Avances y retrocesos en la salud.....	140
3.3.2.3. Deficiencias de las viviendas mexicanas.....	148
3.3.3. Salud y seguridad social.....	149
3.3.4. Empleo, desempleo y distribución del ingreso.....	155
3.3.4.1. La PEA ocupada e ingresos obtenidos.....	155
3.3.4.2. Desempleo y economía informal.....	160
3.3.5. La distribución del ingreso: obstáculos para alcanzar el desarrollo.....	166

Capítulo IV

4. Balance y retos del desarrollo humano en México en el período 1994-2000	171
4.1. Factores que frenan el proceso de desarrollo humano en México.....	171
4.1.1. Ausencia del concepto de desarrollo humano.....	172
4.1.2. Problemas en la implementación de políticas y programas.....	174
4.1.3. Baja competitividad.....	176
4.1.4. Orientación equivocada del crecimiento económico.....	179
4.2. ¿Qué revela el IDH?. Los indicadores avanzan, pero la realidad no.....	182
4.3. Retos para alcanzar el desarrollo humano en México.....	187
4.3.1. Una apuesta al futuro.....	189

Página

4.3.2. Análisis y comprensión de significados: el verdadero papel de la educación en el proceso de desarrollo humano..... 190

4.3.3. Requerimientos básicos del desarrollo humano..... 193

4.3.3.1.Armonizar la política económica con la política social para fomentar el desarrollo humano sostenible..... 194

4.3.3.2. Reformas estructurales del sistema educativo..... 194

4.3.3.3. Transformaciones en materia de salud..... 197

4.3.3.4. Atención a la transición demográfica..... 202

Conclusiones..... 209

Fuentes consultadas:

Bibliografía..... 232

Fuentes hemerográficas..... 235

Fuentes electrónicas..... 243

Índice de cuadros y gráficas

Página

Capítulo I.

Cuadro 1.1. Temas principales de los Informes sobre desarrollo humano.....	36
Cuadro 1.2. Modificaciones del IDH.....	39
Cuadro 1.3. Índices presentados en los Informes sobre desarrollo humano.....	40

Capítulo II.

Cuadro 2.1. Distribución de la riqueza en México durante los últimos 50 años.....	69
Cuadro 2.2. Desigualdad en la distribución del ingreso monetario de los hogares mexicanos, (1984-1994).....	70
Cuadro 2.3. El Gasto Social en México, (1976-1994).....	71

Capítulo III.

Cuadro 3.1. Informalidad y desempleo urbano en Iberoamérica.....	90
Cuadro 3.2. Evolución del nivel y distribución del ingreso en los hogares de la subregión norte de América Latina y el Caribe.....	92
Cuadro 3.3. Magnitud de la pobreza en Iberoamérica.....	97
Cuadro 3.4. Ubicación de México en el Informe sobre desarrollo humano.....	100
Cuadro 3.5. Indicadores sobre pobreza humana en México.....	101
Cuadro 3.6. Evolución del PIB total de México. Tasas anuales de variación.....	105
Cuadro 3.7. Millones de habitantes sin acceso a: atención médica, energía eléctrica, agua potable y drenaje.....	108
Cuadro 3.8. Gasto Público Social Total.....	115
Cuadro 3.9. Cobertura de municipios y localidades por parte del Progreso.....	124
Cuadro 3.10. Apoyos monetarios del Progreso.....	126
Cuadro 3.11. Cobertura de municipios, localidades y familias beneficiarias.....	126
Cuadro 3.12. Distribución de libros de texto gratuitos, 1994-2000.....	129
Cuadro 3.13. Gasto Público Social en Educación.....	131
Cuadro 3.14. Indicadores sobre características educativas de la población mexicana, 1990 y 2000.....	132
Cuadro 3.15. Principales indicadores sobre educación.....	133
Cuadro 3.16. Gasto Público Social en Salud.....	139
Cuadro 3.17. Logros en la cobertura de vacunación.....	143
Cuadro 3.18. Defunciones, año 2000.....	145
Cuadro 3.19. Recursos médicos, año 2000.....	148

Cuadro 3.20. Condiciones de las viviendas mexicanas, 1990, 2000..... 149

Cuadro 3.21. Población derechohabiente del Sistema Nacional de Salud
por institución, 2000..... 150

Cuadro 3.22. Población ocupada por grupos de ingreso, 2000..... 157

Cuadro 3.23. Salario mínimo general nacional..... 159

Cuadro 3.24. Tasa de desempleo abierto por sexo, 1990-2000..... 161

Cuadro 3.25. Desempleo abierto urbano según años de instrucción..... 162

Cuadro 3.26. Variación del empleo en zonas urbanas de México, 1990-1997..... 163

Cuadro 3.27. Distribución del ingreso (hogares)..... 168

Cuadro 3.28. Crecimiento del PIB por habitante en México
(a precios constantes del mercado)..... 168

Capítulo IV.

Cuadro 4.1. IDH similares, ingresos diferentes 1998..... 184

Cuadro 4.2. Evolución del IDH 1994-2000..... 185

Cuadro 4.3. Logros en la equidad y pobreza humana, según el Informe sobre
desarrollo humano..... 186

Cuadro 4.4. Población estimada por grupos de edad y por sexo, 2000 (miles)..... 203

Cuadro 4.5. México: Crecimiento de la población total, 1994-2000..... 204

Cuadro 4.6. Proyección de la población total en México (miles)..... 204

Conclusiones

Cuadro 1. La pobreza en México, sus dos vertientes, año 2000 227

Gráficas. (Capítulo 3)

Gráfica 1. Evolución de la inflación, 1994-1999..... 111

Gráfica 2. Tasa de desempleo abierto urbano, 1990-2000..... 160

Gráfica 3. distribución del ingreso en México, 1984-2000,
(porcentaje de participación por deciles)..... 167

The quality of life a person enjoys is not merely a matter of what he or she achieves, but also of what options the person has had the opportunity to choose from. In this view, the "good life" is partly a life of genuine choice, and not one in which the person is forced into a particular life.

Amartya Sen

INTRODUCCIÓN

*Llegará una época en la que una investigación diligente
y prolongada sacará a la luz cosas que hoy están ocultas.
La vida de una sola persona, aunque estuviera toda ella
dedicada al cielo, sería insuficiente para investigar una materia
tan vasta...Por lo tanto este conocimiento sólo se podrá desarrollar
a lo largo de sucesivas edades. Llegará una época en la que nuestros
descendientes se asombrarán de que ignoráramos cosas*

*que para ellos son tan claras...
Muchos son los descubrimientos reservados para las futuras épocas,
cuando se haya borrado el recuerdo de nosotros.*

*Nuestro universo sería una cosa muy limitada
si no ofreciera a cada época algo que investigar...*

La naturaleza no revela sus misterios de una vez para siempre.
SÉNECA, Cuestiones naturales,

Libro 7 siglo primero.

El mundo, en todos los tiempos, ha exigido una evolución de las ideas con un claro propósito que plantea la búsqueda de un futuro más prometedor. Sin embargo, aunque la evidencia empírica ha dejado mucho que desear, nunca se ha renunciado al incesante trabajo científico y filosófico que todavía tiene mucho que aportar. Bajo esta lógica, en lo concerniente al proceso de desarrollo, a lo largo del siglo XX los avances en la ciencia, la tecnología y por tanto en el campo de la salud y la educación condujeron rápidamente a fomentar el crecimiento de la población. No obstante, esta dinámica vino acompañada por un constante ensanchamiento de las desigualdades económicas y sociales que con el paso del tiempo generaron un intenso debate de lo que en adelante se debería entender por bienestar y en síntesis, por el desarrollo de los pueblos.

Tales circunstancias, llevaron en el comienzo del siglo a plantear una visión del desarrollo desde un sentido estrictamente económico, intentando varias décadas después agregarle un significado ético centrado en la gente, pero sin olvidarse de mantener el crecimiento económico. Y aunque tal parece que se ha recibido con beneplácito la nueva fórmula, trascendiendo a lo largo de los años, en la vida cotidiana no ha logrado materializarse la propuesta.

Los diferentes postulados teóricos practicados a lo largo del siglo han servido como antecedentes para formular una nueva conceptualización del proceso de desarrollo, ya sean las ideas de Gunnar Myrdal, Raúl Prebisch, o de Simon Kuznets, e incluso de los clásicos y los keynesianos, dieron la pauta para reexaminar la concepción ligada exclusivamente al mantenimiento del crecimiento económico.

Así las cosas, en los años setenta comenzó la tarea que pretendía modificar su significado, aunque es una década más tarde cuando los cambios son más notorios, es decir, al tratarse de un período caracterizado por la implementación de una serie de reformas económicas a escala global, que entre algunos de sus propósitos estaba el modificar y limitar las funciones del Estado, dejando atrás al Estado benefactor y es entonces cuando se empieza a considerar en alguna medida el tema de la equidad con el fin de revertir los efectos del ajuste que estaba en marcha.

En esta lógica, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, (creado en 1965, en el marco de las Naciones Unidas, como una organización intergubernamental), formuló el concepto de desarrollo humano a mediados de los ochenta, partiendo de que no basta un análisis centrado en el bienestar económico, pues existe una serie de procesos físicos e intelectuales que no siempre son generados por el ingreso o que no se encuentran dentro del mercado, razón por la cual, se trata de un proceso que requiere ser atendido bajo una visión multidimensional en la que el ingreso se vuelva el medio, pero el fin último sea el desarrollo.

Cabe resaltar que esta propuesta tiene como base teórica las ideas que el economista Amartya Sen ha formulado durante varios años, enfatizando en la importancia de encontrar los medios para abatir la privación de las necesidades y las capacidades que son cruciales para poder elegir un modo determinado de vida.

Brevemente, la base teórica con la que Sen elabora su propuesta se sustenta en una crítica al principio de utilidad adoptado por Jeremy Bentham, bajo el cual se argumentaba que la conducta humana tenía que ser dirigida hacia la maximización de la felicidad del mayor número de gente, es decir, hacia el interés general.¹

Bentham entonces, intentó medir el bienestar económico bajo un sentido científico calculando la felicidad, o suma del placer y del dolor colectivos. Bajo este enfoque, la gente se veía empujada a la búsqueda del placer y la huida del dolor. Podía hacer malos cálculos respecto a ambos pero esto no era erróneo; se podía ser estúpido, pero probablemente, la estupidez se corregiría por medio de la educación. Por lo tanto, la doctrina utilitarista insistió mucho en la educación como medio de reforma social.²

Al respecto, la oposición de Sen está centrada en la medición del bienestar, ya que la felicidad y la realización de los deseos son actitudes mentales y no existen criterios objetivos en el análisis, por lo tanto es una falacia lógica afirmar que el interés colectivo es la suma de los intereses individuales. Así las cosas, su propuesta sobre el bienestar se basa en lo siguiente:

1. El bienestar debe basarse en los logros personales y estar acompañado por ventajas que son las oportunidades reales que cada uno tiene en comparación con otros;
2. Aclarar el significado de bienestar no asociándolo con las posesiones materiales o en cuanto a la capacidad de adquirir en el mercado ni con el ingreso, confundiendo el estado de las personas con el de sus pertenencias;

¹Para mayores detalles véase Amartya, Sen. *Commodities and capabilities*, Lectures in economics vol. 7, Professor Dr. P. Hennipman. Theory Institutions, Policy North Holland, Elsevier, Science Publishers, Netherlands, 1985, 130 pp.

²Robert Ekelund y Robert Hébert. *Historia de la teoría económica y de su método*. Mc Graw Hill, España, 1992, 3a.ed. pp. 136-140.

3. Centrarse en los funcionamientos (*functionings*) personales y sociales, en este sentido, la capacidad de una persona corresponde a la libertad que tiene para llevar una determinada clase de vida. Esto se convierte en algo valioso ya que se trata de una actividad reflexiva, a diferencia de la visión utilitarista que no ayudaría a salir del estado de privación, pues la gente puede llegar a desear no más de lo que cree poder alcanzar;
4. Para Sen, la calidad de vida que una persona disfruta no se refiere únicamente a lo que ha logrado, sino a las opciones que ha tenido oportunidad de elegir, la "buena vida" se deriva de una vida elegida genuinamente y no a una que se ha visto forzada a adoptar;³
5. No se puede generar una visión del desarrollo que se fortalezca fácilmente en una fórmula consistente en acumular capital, abrir los mercados o elaborar una planificación económica eficiente. El desarrollo es de hecho, un compromiso trascendental con las posibilidades de la libertad.⁴

Una vez que se consideraron los aspectos anteriores, el PNUD en 1990, bajo la administración de William Draper III, con la propuesta de Mahbub UI Haq y con el antecedente de Sen, presentó su primer informe mundial sobre el desarrollo humano, definiéndolo como *el proceso que busca incrementar las opciones de la gente, abarcando la formación de capacidades mediante mejoras en la salud o el conocimiento y la forma en que son utilizadas en los diferentes ámbitos en que se desenvuelven, auxiliándose de varios medios entre los que destaca el ingreso, pero reconociendo que el fin es alcanzar el desarrollo humano.*

El PNUD, ha venido impulsando esta idea como una alternativa a los estudios basados en el crecimiento económico. Desde 1990 elabora informes anuales sobre la materia y que han contribuido a estimular la discusión sobre el para qué y el cómo del desarrollo, sirviendo de contrapeso a los estudios del Banco Mundial, que a

3 Amartya Sen. *op.cit.* p.70.

4 Amartya Sen. (Traducido por Esther Rabasco y Luis Toharia), *Desarrollo y Libertad*. Planeta, México, 2000, p. 356.

pesar de su interés por la pobreza, siguen evaluando el desarrollo de los países de acuerdo con el desempeño de variables económicas.

Tal aportación, aunque es recibida satisfactoriamente, no ha quedado excluida de críticas; una de ellas señala que la visión del PNUD es altamente progresista, pues plantea una visión lineal y optimista de la historia, pero que quizá en la mayoría de los pueblos el desarrollo humano no será alcanzado, por lo menos en las próximas

décadas, lo cual no es del todo falso. Mientras tanto, hasta hoy se trata de la única aportación que pone en el centro de la discusión al individuo; pese a las deficiencias que puedan albergar los diferentes índices en los que se apoyan sus estudios, han dejado claro que el papel del Estado en la materia ha sido limitado y que el propio mercado por sí mismo no es capaz de proveer todo aquello que el bienestar humano requiere.

Y más allá del campo teórico, donde se encuentra el escenario real, se ha argumentado que lo que impide el desarrollo, el crecimiento económico y la disminución de la pobreza han sido las políticas y la constante intervención estatal, razón por la cual, desde principios de los años ochenta, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional formularon una serie de políticas de estabilización y ajuste estructural. Bajo esta nueva ortodoxia, se postuló que no podría esperarse mayor progreso en tanto las políticas económicas estuvieran regidas por el nacionalismo económico.

Así las cosas, en 1981 el Banco Mundial presentó en un informe el nuevo programa de reformas políticas para disminuir la intervención gubernamental en la economía. Este fue el inicio del llamado Consenso de Washington, cuyo papel consistió en la elaboración de paquetes uniformes de medidas macro orientadas en dos ámbitos complementarios; uno consiste en lograr estabilidad macroeconómica y el segundo, plantea la reforma estructural. Ambas etapas fueron definidas a través de diez postulados que son los que caracterizan al Consenso y consisten en lo siguiente:

1. Búsqueda de disciplina fiscal;
2. Cambio de prioridades en el gasto público, enfocándolo a rubros sociales;
3. Reformar el sistema de recaudación de impuestos;
4. Procuración de tasas de interés positivas determinadas por el mercado;
5. Liberalización comercial y reorientación hacia las exportaciones;
6. Adopción de un tipo de cambio fijado por el mercado;
7. Supresión de restricciones a las inversiones directas de capital extranjero;
8. Privatización de empresas públicas,
9. Desregulación de la actividad económica, y
10. Reforzar las garantías de derecho de propiedad.

Estos diez principios han sido los ejes del proceso de transformación económica y necesariamente deben ponerse en práctica para contar con la ayuda de ambos organismos. De ahí que la reforma a la política económica se haya convertido en el objetivo principal de la asistencia internacional, pasando del modelo de sustitución de importaciones a uno orientado hacia la apertura comercial con el fin de hacer más flexible la economía y evitar posibles daños provenientes del exterior.

Respecto a la formulación de tales programas, ha surgido una ola creciente de críticas a los fundamentos teóricos y a las consecuencias prácticas del paquete de reformas, ya que con el paso de no muchos años, el Consenso mostró sus debilidades por lo que sus mismos promotores se dieron cuenta del constante deterioro de las condiciones de vida de millones de personas; razón por la cual, ellos mismos, (el Fondo y el Banco), se han encargado de retomar viejos temas entre los que destaca el papel que debe jugar el Estado para garantizar que el nivel de vida mejore.

De modo tal que en 1997, el propio Banco Mundial replanteó el papel que deben desempeñar los Estados en el desarrollo económico y social, afirmando que las actividades a desempeñar son:

- I. Establecer los fundamentos de la ley.
- II. Mantener un ambiente de políticas no distorsionado.
- III. Invertir en servicios básicos e infraestructura.
- IV. Proteger a los vulnerables.
- V. Proteger el medio ambiente.

Acompañado de ello, a escala global, se ha generado una serie de discursos y compromisos para erradicar la pobreza, considerándola como el mayor problema económico social por el que el mundo atraviesa. Sin embargo, tales planteamientos fueron elaborados durante la segunda mitad de la década de los noventa, momento en el que ya habían transcurrido por lo menos diez años de reformas y ajuste, pero que en el inicio, mientras se emprendieron los cambios macroeconómicos existió cierta tolerancia ante la creciente desigualdad y sólo después de haber ejecutado un modelo que generó un mayor número de pobres fue que se comenzó a plantear una estrategia para combatir los efectos.

El resultado de lo anterior fue que las instituciones promotoras y el dogma oficial neoliberal crearon su propio contraparádigma,⁵ el cual contiene un discurso altamente ético y moral cuyos objetivos fundamentales son el desarrollo sustentable, el alivio a la pobreza, la protección al medio ambiente y la defensa de los derechos de la mujer. No obstante, todos esos estudios raramente constituyen una amenaza para el propio proyecto económico.

Asimismo, el contraparádigma cuenta con una serie de aspectos que lo sustentan, uno de ellos puede basarse en la teoría neoclásica, que ha constituido uno de los ejes del pensamiento neoliberal, sosteniendo que los hogares son unidades de consumo, pero existe una restricción al bienestar de estos, es decir, el ingreso con que cuentan es insuficiente para adquirir bienes de consumo.

⁵Para mayores detalles, consultar el libro de Michel Chossudovsky, *The Globalisation of poverty: impacts of IMF and World Bank reforms*, Third World Network, Malaysia, 2nd edition, 1997, 280 pp.

De ahí que el Banco Mundial fomenta programas compensatorios de alivio a la pobreza en los países que mantiene su presencia, dejando claro que el gobierno será el encargado de implementarlos. Es por ello que se ha convertido en uno de los principales promotores del mecanismo de la focalización, que consiste en otorgar transferencias monetarias directas a las familias que se consideran como las más necesitadas, o bien, en el fondo no pueden participar activamente en el mercado, incrementando su demanda como consumidores y productores.

En este marco surge lo que en adelante constituirá la nueva agenda para el desarrollo cuyo objetivo principal será erradicar la pobreza. Tanto el Banco Mundial como la Organización de las Naciones Unidas, acompañados de otros organismos y gobiernos plantean la necesidad de elaborar planes orientados a ese fin. Todo ello ya que antes de mediados de la década de los ochenta, el tema de la pobreza no era muy tomado en cuenta, sin embargo, los años de continua crisis económica y de endeudamiento exigieron una discusión urgente sobre el costo social.

De modo tal que a partir de 1985 se desarrolló un conjunto de cumbres, promovidas principalmente por la ONU, así como la aprobación de ciertos compromisos internacionales en materia de bienestar. Entre los más importantes pueden destacarse:

- 1986. En la segunda sesión de la Reunión Cumbre sobre Desarrollo Humano, el mensaje medular planteó que "el ajuste sin crecimiento y sin desarrollo humano es inadmisibles y contraproducente. Los responsables de la política económica nacional e internacional pueden (y de hecho están obligados a) diseñar proyectos que contengan políticas de ajuste compatibles con el crecimiento y el desarrollo humano".
- 1990. La década inicia con la adopción de la Convención sobre los Derechos de los Niños, producto de la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia.

- 1992. La Cumbre de Río, con la Agenda 21 en la que los países se comprometen a garantizar el desarrollo sustentable.
- 1993. En la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos se afirmó que la pobreza extrema y la exclusión social constituyen una violación a la dignidad humana.
- 1994. En la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo se acordó estabilizar la población mundial, reconociendo el papel decisivo de las mujeres para lograr los cambios necesarios en las tendencias del desarrollo mundial.
- 1995. La Conferencia Mundial sobre la Mujer donde se promovió la equidad entre géneros y los derechos humanos.
- 1995. Se celebró la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, donde se plantearon estrategias y acciones encaminadas a la erradicación de la pobreza, afirmando el derecho al desarrollo.
- 1996. Cumbre Mundial sobre la Alimentación. Ahí, los participantes se comprometieron a reducir a la mitad el número de personas desnutridas a más tardar para el año 2015.
- 1997-2006. Fue declarada la "Década Internacional para la Erradicación de la Pobreza".
- 2000. Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social + 5. Es la continuación de la celebrada en 1995.
- 2000. Cumbre del Milenio. En esta se definió el papel que jugará la ONU en el siglo XXI, además de que se trataron temas como el combate a la pobreza.
- El Banco Mundial, la ONU y el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE también han fijado una serie de metas que pretenden ser de alcance mundial para reducir la pobreza humana y de ingreso para el año 2015 o antes, así como para garantizar la cobertura de servicios básicos como educación y salud y una vez más, el desarrollo sustentable.

Como ya fue mencionado, éstas son sólo algunas de las reuniones que se enmarcan en la nueva agenda para el desarrollo; es evidente que los compromisos han sido innumerables, pero, ¿qué demuestra la evidencia empírica?; la respuesta no parece tan complicada, es decir, cada año se suman miles de personas a las listas de la pobreza en sus diferentes vertientes, por lo que tal parece que lo que se requiere es la voluntad de acción conjunta y no la suma de ratificaciones, que es lo único que van dejando las distintas reuniones.

Prueba de ello ha sido el caso de América Latina que ha puesto en evidencia lo señalado anteriormente, pues es aquí donde se han registrado grandes desequilibrios económicos y políticos con severas consecuencias sociales; y que han demostrado que la apuesta por garantizar únicamente el crecimiento económico y el control de la inflación ha sido equivocada, pese a que se logró que el crecimiento fuera más o menos sostenido durante varias décadas, éste no dejó de ir acompañado de elevados índices de pobreza y de deficiencias en la calidad de los servicios básicos.

Por lo menos en el período que abarcó los años 1945 y 1980, se registraron tasas de crecimiento del PIB que oscilaron en el 5.5% anual. Pero, ya en la década de los noventa, fue imposible superar una cifra como tal, las tasas del PIB fueron moderadas o bajas, (como promedio alcanzaron 3.2% al año entre 1990 y 1999), lo cual reflejó que el ritmo de expansión fue inferior al desempeño histórico de la región y se mantuvo muy por debajo del nivel de 6% al año que la CEPAL estima necesario para abordar los rezagos tecnológicos, sociales y la reducción de la pobreza.⁶

A todo lo anterior se le pueden relacionar otros factores que van conformando un cúmulo de atrasos y que se resumen en un paulatino aumento de la pobreza y en la desigual distribución del ingreso en la región, donde por supuesto, México no es la excepción.

Entre éstos, se destaca la exacerbación de la heterogeneidad estructural de los sistemas productivos, que ha marcado enormes diferencias entre las grandes empresas y el variado espectro de actividades rezagadas que concentran el grueso del empleo; otra consecuencia negativa derivada de dicho proceso ha sido la generación de empleos en el sector informal.

Según estimaciones de la CEPAL, entre los años de 1990 y 1997, 69 de cada cien nuevos empleos correspondieron a dicho sector. Este hecho explica el actual estancamiento de los niveles de productividad, los bajos ingresos y la desprotección social, que a su vez son parte de una dinámica sociodemográfica caracterizada por la continua transmisión de patrones de una generación a otra.⁷ En esta lógica, el costo social que dejó el proceso de transformación en América Latina, condujo hacia una mayor concentración de la riqueza, convirtiéndola en la región más desigual del mundo.

Asimismo, el caso mexicano ha sido un claro ejemplo de lo anterior, aunque si bien, partir de 1982, cuando se emprendieron las reformas económicas, ya existían condiciones de pobreza, es entonces cuando se generan grandes cambios en cuanto a la pauperización de la población, así como en la implementación de estrategias para abatirla. De modo tal que, al replantearse el nuevo papel que en adelante jugará el Estado, se van gestando cambios en el modelo económico y por lo tanto, en la atención a las demandas sociales.

En este sentido, el tránsito consistió en ir de un período caracterizado por el otorgamiento de subsidios generalizados (en las décadas de los cincuenta y setenta), para lo cual fue creada la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), encargada de garantizar a la población con menores recursos beneficios de la estrategia de desarrollo; a otro que para principios de los ochenta, cambió su perspectiva y la política social pasó a un

⁷Ibidem.

segundo plano por considerarse un obstáculo par la estabilidad macroeconómica por sus efectos negativos sobre el déficit público.

Asimismo, el trabajo para aliviar la pobreza consistió en la elaboración de programas, primero con Luis Echeverría y posteriormente con López Portillo, quien construyó una red de subsidios generalizados en alimentos, además de poner en marcha la Secretaría de Planeación y Presupuesto encargada del desarrollo regional y de elaborar mecanismos para la superación de la pobreza; y todo ello, utilizando los recursos generados por el *boom* petrolero. Sin embargo, con la llegada de Miguel de la Madrid fueron desmantelados sin proponerse otra alternativa.

Durante la administración de éste último, el presupuesto del sector social se redujo dramáticamente y se introdujo un proyecto de desarrollo socioeconómico, fuertemente centralizado, bajo el cual el gobierno federal pudiese acordar con los gobiernos estatales las dimensiones de cada programa. No obstante, De la Madrid se vio obligado a elaborar una serie de enmiendas constitucionales que brindarían servicios sociales universales, es decir, ya no sólo exclusivamente a los trabajadores del sector formal.

Aunado a lo anterior, los efectos de la crisis de la deuda, la caída de los precios del petróleo y las restricciones macroeconómicas que consideraban prohibida la reducción de subsidios en su mayoría, llevaron al gobierno a contraer el gasto público y social para disminuir el déficit público, y con ello, desmantelar el programa de subsidios.

Así, entre 1983 y 1990 hubo profundas transformaciones en la política de abasto de alimentos básicos, eliminando subsidios a maíz, sorgo, trigo y aceites, afectando a la población más pobre, ya que como en el caso del maíz, se trata de un producto evidentemente relacionado con el consumo de grupos pobres del país.

A cambio de ello, se sustituyó el esquema general por otro dirigido a grupos específicos (subsídios focalizados), argumentando que los universales se filtraban a los no pobres y los utilizaban de modo inadecuado.

Bajo la administración de Carlos Salinas de Gortari, la atención a las cuestiones sociales se vuelve todavía más limitada, pues durante esos años (1988-1994) es cuando ya se ha alcanzado cierta estabilidad macroeconómica, controlando la inflación y fomentando la apertura económica y la entrada de capitales volátiles, hasta que el modelo mostró signos de agotamiento y falló, desencadenando una fuerte crisis financiera.

Aun con ello, para el gobierno la piedra angular con la que ganó el apoyo casi incondicional de la población, fue con el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), introducido aparentemente para aliviar la pobreza e incrementar el bienestar. Desde entonces se habla de población objetivo y es el comienzo de los programas focalizados que se dice, buscan evitar la duplicidad de funciones y de recursos.

Después de conocer tales antecedentes, es que surgió la inquietud que ha llevado a plantear el objetivo central de este trabajo, y consiste en estudiar los avances y los retrocesos del desarrollo humano en México durante el sexenio de Ernesto Zedillo, que comprendió los años 1994-2000, tomando para ello como base los hechos ya señalados. Y para lograr exponer las distintas ideas, el presente estudio ha sido dividido en cuatro apartados que parten de generalidades regionales para finalmente exponer la situación particular del país.

De tal suerte que, para efectos de la investigación, en *el primer capítulo* se expone lo concerniente a la evolución del concepto de desarrollo a lo largo del siglo XX; desde su visión puramente económica, basada en el consumo y el ingreso, hasta formulaciones recientes, promovidas principalmente por el PNUD, y que han conformado lo que hoy se denomina desarrollo humano.

Asimismo, el tema de la pobreza también adquiere un nuevo enfoque, es decir, ya no sólo se habla de la falta de ingresos para gozar de cierto nivel de vida, ahora se considera otra vertiente que es la pobreza humana, definida como la privación de capacidades y oportunidades que impide avanzar en el desarrollo humano.

Para el PNUD existen cuatro paradigmas básicos del desarrollo: la *productividad* (que las personas participen plenamente en el crecimiento económico, la generación de ingresos y el empleo remunerado), la *equidad* (que las personas tengan igualdad de oportunidades, eliminando toda barrera política y económica), la *sustentabilidad* (desarrollo para las generaciones futuras) y el *facultamiento* (participación de las personas en los procesos de decisión).⁸

Asimismo, el PNUD aporta anualmente un informe mundial sobre el estado del desarrollo humano basándose en una serie de índices cuya finalidad es realizar una medición de la realidad compleja de una manera objetiva, aunque partiendo del reconocimiento de sus limitaciones por no ser capaces de puntualizar las diferencias dentro de un país, ya sean étnicas o regionales.

Por otro lado, a lo largo del *segundo capítulo*, se explica el papel jugado por organismos financieros internacionales: el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, en su promoción de reformas macroeconómicas y de ajuste estructural. En este caso, el tema sale a flote ya que en América Latina y sobre todo en México, el costo social, derivado del proceso de adopción de tales transformaciones, ha sido elevado, manifestándose en un paulatino aumento del desempleo y del empleo informal, así como un constante deterioro del desarrollo económico y humano que por consiguiente se traduce en mayores índices de pobreza, tanto humana como de ingreso.

De igual forma, en los años de ajuste es cada vez más notorio que la falta de oportunidades a su vez es derivada de la escasa o nula calificación de la fuerza de trabajo que se enfrenta a nuevas condiciones laborales, es decir, mayor competitividad y menores prestaciones de ley y de seguridad en el mantenimiento del empleo, además de que se vuelve más complicado el acceso a la educación por la misma necesidad de mantenerse dentro del campo laboral, formándose con ello un círculo vicioso.

Ante el desgaste de un modelo en el que se apostó al cien por ciento en sus posibles beneficios, aquellos que a principios de los años ochenta lo promovían, han comenzado a replantear las bases que lo sustentan, es decir, actualmente se considera que el mercado es insuficiente para generar crecimiento económico acompañado de bienestar, razón suficiente para argumentar que el Estado debe intervenir en los espacios olvidados por el otro.

Así también, se ha dotado de un carácter más humano al significado del desarrollo bajo el cual se promueve un discurso en favor del desarrollo humano sustentable sin distinciones de género, económicas o culturales, comprometido además con el combate a la pobreza extrema.

Sin embargo, toda esa serie de metas establecidas es difícil de alcanzar, basta señalar el caso mexicano, en donde los avances en el desarrollo han sido lentos al compararlos con los obstáculos y retrocesos predominantes. Por lo tanto, la finalidad del *tercer capítulo*, consiste en exponer de manera general, las condiciones de dicho proceso, tomando como base el sexenio de Ernesto Zedillo, 1994-2000, ya que es en esos años cuando se empieza a definir si verdaderamente existe la intención de capturar la visión del desarrollo como un fenómeno multidimensional.

Aunque a lo largo de las siguientes páginas podrá ser juzgado lo anterior, es preciso hacer notar el nuevo enfoque en torno al combate a la pobreza, ya que aunado a la cancelación de subsidios generalizados, se emprende una estrategia basada en el mecanismo de la focalización con el supuesto de fin de maximizar los recursos dirigiéndolos a ciertos sectores de la población, lo cual, como se verá en el caso del Progreso, ha dejado múltiples cuestionamientos puesto que no es una garantía para salir por completo del círculo de la pobreza y evitar que sea heredada nuevamente, de modo que, sólo ha puesto de manifiesto que una vez más se intenta combatir efectos, pero no causas estructurales.

Uno de los resultados evidentes de dicho programa fue la desviación de la atención de asuntos relativos al desarrollo pero de carácter universal hacia el denominado alivio a la pobreza extrema mediante el programa, de modo tal que los avances en salud o educación se vuelven relativos y sólo pueden apreciarse en el largo plazo.

Y aunque abarcar la totalidad de aspectos sería una labor interminable, en el presente estudio se pretende considerar todos aquellos elementos básicos para la comprensión y el análisis del tema.

Finalmente, en un *cuarto capítulo* se pretende evaluar el proceso de desarrollo humano en México durante los seis años señalados, resaltando el hecho de que se han registrado importantes avances, sobre todo en salud y educación. Lo anterior aun cuando la calidad de estos es dudosa y se presta a múltiples cuestionamientos, razón por la cual es necesario replantear lo que se espera para el futuro, pues hasta hoy se han frenado las oportunidades de una gran mayoría, esperando que las nuevas generaciones sean las encargadas de reconstruir el país, pero para lo cual no se han creado las herramientas que permitan hacerlo.

Es así que sin mayores pretensiones que las de analizar el caso mexicano en su proceso de desarrollo, principalmente humano, lo que se espera y de antemano se anticipa es la firme idea de dejar en claro que los resultados obtenidos y que en adelante se presentan ponen en evidencia el incumplimiento y la falta de voluntad, por parte de aquellos encargados de dirigir a México, para construir un verdadero país digno de presumir el desarrollo, la democracia y la libertad; razón por la cual, el tema de la pobreza, bajo cualquiera de sus vertientes, todavía rebasa al del desarrollo.

CAPÍTULO 1

1. Del desarrollo económico al desarrollo humano: más que una transformación conceptual

El panorama actual ha exigido una evolución en las ideas sobre el desarrollo con el fin de lograr acuerdos globales para no desatender ni dispersar temas relacionados a cuestiones sociales. Por tal motivo, fue una necesidad imperante la transformación del concepto de desarrollo, el cual en el pasado estuvo íntimamente relacionado a asuntos puramente económicos.

Pero tal necesidad no pertenece únicamente al ámbito conceptual, en este caso el objetivo de transformación debe concentrarse en tratar de plasmarse en la realidad, de lo contrario no dejará de ser uno más de los discursos que día a día se escuchan por el mundo.

De lo anterior es que surge un serio debate sobre tales modificaciones, llegando al convencimiento de que el tema del desarrollo debe renunciar a la discusión sobre la función del Estado y el mercado, así como a la búsqueda de una única solución global en materia de políticas.⁹

Por tanto, la discusión sobre el papel del Estado y del mercado debe ser superada ya que ambos necesitan complementarse mutuamente para alcanzar mejores resultados en los diferentes campos, tales como el relacionado a incrementar el ingreso, que es sólo uno de los muchos objetivos en el proceso del desarrollo, pues es preciso alcanzar metas más específicas para elevar la calidad de vida de la población.

⁹ Banco Mundial. *Informe sobre le desarrollo mundial, 1999-2000, en el umbral del siglo XXI*, Banco Mundial, Mundi- Prensa, Madrid, 2000, p. 2.

. Así las cosas, se han elaborado una serie de modificaciones a dicho concepto a lo largo de varias décadas las cuales podrían resumirse de la siguiente manera:

1.1. Evolución teórica del desarrollo durante el siglo XX

Al nacer las Naciones Unidas los países miembros de entonces se comprometieron, en el artículo 55 de su Carta, a "promover niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos y condiciones de progreso y desarrollo económico y social", principalmente en los países en vías de desarrollo. Tal actitud generó innumerables escritos, muchos de los cuales fueron patrocinados por dicha Organización.

Durante los años cincuenta, una importante generación de economistas del desarrollo, entre los que se encontraban Gunnar Myrdal, Raúl Prebisch y W. Arthur Lewis, recibió la influencia intelectual del crecimiento económico de los países desarrollados, de modo que sus escritos se basaron en la teoría del crecimiento. Entonces este se convirtió en el objetivo de la política económica. Para ellos, el crecimiento ocupaba el lugar central, ya que lo decisivo era la capacidad de producir bienes y servicios.

Tales modelos de desarrollo extendidos durante esos años llamaron la atención sobre los obstáculos impuestos por la limitada acumulación de capital y la ineficiencia de la asignación de recursos, por lo que el crecimiento de la inversión (mediante transferencias del exterior o del ahorro interno) se volvió un objetivo fundamental.¹⁰ Aunque si bien es cierto, el testimonio empírico reveló que la búsqueda de tal concentración hizo olvidar otros aspectos importantes del proceso del desarrollo.

Asimismo, las teorías iniciales sobre el desarrollo, en especial las asociadas con Simon Kuznets, insistían también en que la desigualdad aumenta en general durante las primeras fases del crecimiento."¹¹

¹⁰ *Ibid.*, p. 15.

¹¹ *Idem.*

En esta primera etapa, se consideraba que el indicador elemental del éxito de un gobierno en torno al desarrollo era incrementar el producto per cápita. Sin embargo, más tarde se descubrió que una tasa de crecimiento importante podía ir acompañada de desempleo y pobreza, por lo que su énfasis giró hacia el empleo.

Posteriormente, los clásicos y los keynesianos subrayaban la formación de capitales y el requerimiento de capital de los países menos desarrollados. De este modo, la política económica fue influida por la economía keynesiana. No obstante, la práctica mostraba que la formación de capitales y otros factores de producción no contribuían a explicar las diferencias de las tasas de desarrollo económico.

Para finales de los años sesenta, todo el significado del desarrollo fue reexaminado y se introdujo una alternativa que lo contemplaba bajo un carácter más humano. Entonces se redefinió para que tuviera en cuenta objetivos sociales como crecimiento e igualdad, necesidades básicas, erradicación de la pobreza y reducción de desempleo. Posteriormente se convino que el crecimiento económico suele acompañarse de una mayor desigualdad, lo cual exigió que se insistiera en generar crecimiento con equidad. Lo importante de esta etapa es que, por primera vez, la atención de las autoridades comenzó a centrarse en el capital humano.

Dicho paradigma adquirió popularidad entre los economistas occidentales así como en los países menos desarrollados, donde se pensaba que bajo esta lógica se lograría frenar la brecha entre las naciones ricas y pobres, o bien, entre Norte y Sur.

Pero tal apreciación era limitada puesto que no consideraban que el problema fuera entre ricos y pobres de sus respectivos países. A diferencia de los países occidentales y las organizaciones internacionales que veían el crecimiento con igualdad como una preocupación puramente nacional.

Ya en el decenio de 1980, tras la experiencia de los programas de ajuste, la confianza en la planificación gubernamental como fórmula de solución disminuyó dramáticamente y se produjo una vuelta forzada hacia el crecimiento a toda costa para revertir el estancamiento provocado por la crisis económica por la que se atravesaba en el mundo, considerando en alguna medida la equidad, con objeto de revertir los efectos del ajuste.¹²

Finalmente, las pruebas de los últimos veinte años han puesto de manifiesto que tanto el Estado como el mercado por su propia cuenta no han sido capaces de enfrentar los problemas del desarrollo, de hecho no han logrado generar una estabilidad macroeconómica que se refleje en toda la población.

Asimismo, los problemas del crecimiento y el desarrollo económicos han traído consigo asuntos, tales como el daño ambiental, por lo que actualmente en los discursos y en los proyectos nacionales de algunos países se ha puesto énfasis en el desarrollo sustentable con un rostro humano, es decir, centrado en las personas, sobre todo a raíz del deterioro generado por varios años de crisis, de reformas económicas y políticas de ajuste, y en general, por la rápida transformación que se ha desencadenado en el mundo durante los últimos años.

Es así que la necesidad de una nueva interpretación del desarrollo se ha vuelto imperante, lo cual implica una reformulación de las estrategias seguidas en cada país, no sólo para lograr un crecimiento económico sostenido, sino también para reflejarlo y distribuirlo equitativamente entre la población, con el fin de incrementar las oportunidades de participación dentro de la sociedad.

¹² Roberto Fernández. "¿Una nueva agenda para el desarrollo? La participación del mercado y del Estado en la estrategia de desarrollo", en *Economía Informa*, UNAM-FE, México, marzo 2000, núm. 285, p. 61.

Lo anterior ha sido difundido durante varios años y los compromisos se han aceptado en los foros o cumbres internacionales. Sin embargo, no basta con enumerar un catálogo de buenas intenciones si dentro de los proyectos nacionales esto sólo forma parte del discurso y no se destinan ni los fondos ni los planes y estrategias para alcanzar un mayor desarrollo de manera gradual.

En esta lógica de compromisos es que a nivel internacional se ha emprendido una labor de difusión a cargo de organismos internacionales para profundizar en la importancia que guarda el desarrollo social para el mejoramiento de las condiciones de vida dentro de cada país. A su vez, uno de los actores que juega un rol significativo en la promoción de lo que ha sido denominado *desarrollo humano*, (complementario del económico y el social) es el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

1.2. Orígenes del PNUD y su desempeño en la promoción del desarrollo

La Organización de las Naciones Unidas, como es bien sabido, desde sus inicios ha promovido mecanismos que generen avances económicos y sociales para toda la gente, anteponiendo como condición el bienestar de los pueblos para alcanzar la paz. Por tales circunstancias es que se crea el Consejo Económico y Social (ECOSOC) como el principal órgano encargado de tales cuestiones bajo la autoridad de la Asamblea General. En este marco, en 1965 es creado el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo como una organización intergubernamental.

1.2.1. Antecedentes del PNUD

Durante la posguerra surgió el interés por auxiliar a los países más pobres brindando asistencia técnica elaborando estudios en materia económica, social y cultural, así como enviando personal capacitado en la materia a los distintos países.

En un principio, la asistencia técnica fue limitada debido a que el presupuesto era destinado en su mayoría a cuestiones administrativas, por lo que los países en desarrollo señalaban la necesidad de crear un programa con suficientes recursos de financiamiento, ante lo cual, Estados Unidos se opuso, así como otros potenciales donantes. Sin embargo dentro de las Naciones Unidas se pudo contar con un equipo de consejeros en los que se incluían Raúl Prebisch, David Weintraub, Wassily Leontief, W. Arthur Lewis, Gunnar Myrdal y Jan Tinbergen. Con ellos y con los diferentes delegados de los países interesados se constituyeron las bases operacionales y legales para elaborar la estructura de un programa de asistencia técnica.

De este modo del 14 al 15 de agosto de 1949 surgió el Programa de Asistencia Técnica Expandida (EPTA) e inició sus operaciones en julio de 1950. Éste fue el primer programa de desarrollo multilateral financiado por contribuciones voluntarias. Actuó como un Consejo de Asistencia Técnica (en inglés Technical Assistance Board TAB). Entre sus actividades se destacaba el apoyo en esferas como planeación económica, administración pública, educación, agricultura, salud pública, comunicaciones y transportes, aviación civil, por mencionar algunas. El presupuesto estaba descentralizado con el fin de distribuirlo acorde a las necesidades que se presentaran.¹³

Un prerrequisito para recibir la asistencia era contraer un acuerdo básico, en el cual quedarán establecidas las bases de la asistencia, e incluían acuerdos de cooperación, exención de impuestos a los bienes y servicios importados para el proyecto, inmunidad diplomática para el personal enviado, entre otros. (Dichos acuerdos continúan vigentes con el PNUD).

¹³ Bruce Russett, "United Nations Development Programme, United Nations Studies at Yale, Director, Research Activities, <http://www.yale.edu>.

Sin embargo, los países en desarrollo no estaban conformes con la asistencia ni con los recursos puesto que sólo se contaba con \$20 millones de dólares en comparación con aproximadamente \$20 billones destinados al Plan Marshall. Por tanto, querían y necesitaban un banco internacional capaz de proveer de recursos o préstamos para inversiones y para fomentar el crecimiento económico. De este modo, en 1958 se crea el Fondo Especial de las Naciones Unidas para el Desarrollo Económico (SUNFED por sus siglas en inglés). No obstante, los países en desarrollo prefirieron colocar su dinero y solicitar préstamos en el Banco Mundial y en el Fondo Monetario Internacional.¹⁴

En sus inicios el Fondo fue constituido por un grupo dinámico, agresivo y eficiente, los proyectos eran a largo plazo y más ambiciosos que los del EPTA. Pero, el Fondo enfrentaba un serio problema, los planes y las prioridades eran decisiones altamente centralizadas y no se ajustaron a los requerimientos que el propio Fondo necesitaba para crecer. Además, no pudo extender la asistencia hacia la inversión de capital, pues estaba reservada a la jurisdicción del Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (Banco Mundial).

Por tanto, la fusión de la EPTA y el Fondo Especial fue inevitable puesto que sería más fácil el trabajo coordinado y hacer uso de las facilidades con que cada uno contaba. Es así que mediante la resolución 2029 (XX) de la Asamblea General el 10 de enero de 1966 se hizo oficial la fusión.¹⁵

A pesar de tales hechos, ambos continuaron tratando separados debido a cuestiones burocráticas y a ajustes financieros, así como a la idea en algunos países de que el resultado de tal acción reduciría el presupuesto de los programas. Razón por la cual son sustituidos por lo que en adelante se conocerá como Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

¹⁴ *Ibidem.*

¹⁵ *Idem.*

En 1965 nace en el propio seno de las Naciones Unidas el PNUD con una nueva visión sobre el desarrollo y la asistencia técnica, puesto que después de 1970, en dicho programa se pretende incrementar los recursos, ampliar la capacidad de estudio y algo muy importante, se establecen programas específicos para cada país, así también, se elaboran indicadores y estimados acerca de los fondos con que cuentan para financiar sus programas en los siguientes años. Aunado a ello, se establecen oficinas regionales que se encargan de supervisar las operaciones de los programas.

En esta misma lógica, la idea de desarrollo va cambiando su enfoque con lo que se pretende retomar la discusión generada en el pasado respecto al tema, denominando como *desarrollo humano* a un concepto que intenta integrar todo aquello que permita fomentar una vasta gama de opciones y oportunidades para la gente.

En la teoría, la diferencia del PNUD con otras instituciones radica en que éste pretende dirigir sus programas en donde sean realmente necesarios, sin considerar factores políticos, comerciales, de proximidad, religiosos e ideológicos, como sería en el caso de un programa bilateral, o condicionar la asistencia como en el caso de las políticas empleadas por el FMI o el Banco Mundial.

1.2.2. El papel actual del PNUD

Actualmente, el PNUD cuenta con una red de 130 oficinas que colaboran con aproximadamente 170 países y territorios de todo el mundo. La cooperación con dicha organización intergubernamental está centrada principalmente en el combate a la pobreza y al desarrollo humano sostenible.

Al inicio de la década de los noventa, bajo la administración de William Draper III, y con la idea de Mahbub Ul Haq surge la definición de lo que en adelante el PNUD denominará *desarrollo humano*, el cual se diferencia de otros enfoques previamente existentes, ya que no sólo se refiere a las posibilidades de elección que

permiten un mayor ingreso, sino también a la oportunidad razonable de las personas para desarrollar su potencial y "llevar una vida productiva y creativa, de acuerdo con sus necesidades e intereses"¹⁶.

Tal interpretación se complementa con la propuesta del economista Amartya Sen quien reconoce que el desarrollo es un proceso destinado a expandir la capacidad de las personas para hacer las cosas que ellas valoran y eligen¹⁷. De este modo, el trabajo del PNUD ha centrado su interés principalmente en los siguientes rubros:

- Desarrollo humano sustentable;
- Reducción de la pobreza;
- Desarrollo de la mujer;
- Servir a los países de bajos ingresos y
- Cooperación con ONG's .

El PNUD además, se encarga de publicar anualmente un *Informe sobre Desarrollo Humano* en el que se presenta una visión global sobre su situación. Para evaluar el avance de las condiciones de vida humana, el documento utiliza dos vías principales. Por un lado, el cálculo del Índice de Desarrollo Humano (IDH), -el cual se abordará más adelante-, que permite comparar, a través del tiempo, la situación relativa de los países en los aspectos más elementales del desarrollo humano. Por otra parte, en los informes se analiza cada año algún tema en particular, relacionado con el desarrollo humano.

16 Xavier Mancero. "La medición del desarrollo humano: elementos de un debate", en Serie Estudios estadísticos y prospectivos 11. División de Estadística y Proyecciones Económicas, ONU- CEPAL, Santiago de Chile, marzo de 2001, p. 10, <http://www.eclac.cl>

17 Roberto Fernández Sepúlveda "¿Una nueva agenda para ... *op.cit.* p. 61.

Además de realizar una evaluación de la situación mundial al respecto, se proponen una serie de políticas generales encaminadas a solucionar los problemas encontrados. Muchas veces, el tema tratado guarda relación con la creación de nuevos índices, cuyos resultados apoyan las recomendaciones y conclusiones formuladas. En el siguiente cuadro se presenta una perspectiva general de los temas tratados, así como de los índices calculados en cada año.

	Cuadro 1.1. Temas Centrales de los Informes de Desarrollo Humano, 1990-2000	Índices presentados
1990	Desarrollo Humano: El desarrollo humano ha mostrado un gran avance en las últimas décadas y es posible avanzar aún más con los recursos actuales.	IDH
1991	Financiamiento del Desarrollo Humano: El desarrollo humano puede ser financiado mediante una reestructuración de presupuestos y una ayuda internacional mejor dirigida.	IDH, ILH, dist, gen.
1992	Mercados Globales: el mercado no garantiza asignaciones justas, es necesaria la integración con el Estado. Además, se requiere de un acuerdo global para el desarrollo humano, con el cual ganarían países pobres y ricos.	IDH, ILH, dist, gen.
1993	Participación de las Personas: El desarrollo debe estar centrado en las personas, y éstas deben tener acceso a una participación activa en la toma de decisiones.	IDH, ILH, dist, gen.
1994	Seguridad Humana: La seguridad debe ser un concepto centrado en las personas y no en los Estados. Para lograrlo, es necesario un desarrollo humano sostenible.	IDH, dist, gen.
1995	Equidad entre Géneros: El desarrollo humano se reparte de manera desigual entre hombres y mujeres y esto perjudica el verdadero desarrollo.	IDH, IDM, IPM
1996	Crecimiento y Desarrollo Humano: El crecimiento no implica necesariamente desarrollo humano, pero este último no puede sostenerse sin crecimiento económico.	IDH, IDG, IPG, IPC
1997	Pobreza Humana: La erradicación de la pobreza en el mediano plazo no sólo es posible, sino que es un imperativo moral. Actualmente se disponen de recursos suficientes para lograr este objetivo.	IDH, IDG, IPG, IPH
1998	Consumo y Desarrollo Humano: El consumo no siempre contribuye al desarrollo humano. Es necesario cambiar el patrón actual de consumo, de manera que éste sea sustentable, socialmente responsable y contribuya a desarrollar las capacidades.	IDH, IDG, IPC, IPH-1, IPH-2
1999	Globalización: La globalización representa una gran oportunidad de avance para el desarrollo humano, pero corre el riesgo de ser mal encaminada.	IDH, IDG, IPG, IPH-1, IPH-2
2000	Derechos Humanos: A pesar del avance de los derechos humanos en décadas recientes, aún queda mucho por lograr en esa área. El desarrollo humano es fundamental en dicha tarea.	IDH, IDG, IPG, IPH-1, IPH-2

Nota: Las siglas utilizadas corresponden a: IDH= Índice de Desarrollo humano, ILH= Índice de Libertad Humana, IDM= Índice de Desarrollo de la Mujer, IPM= Índice de Potenciación de la Mujer, IDG= Índice de Desarrollo de Género (igual a IDM), IPC= Índice de Potenciación de Género (igual a IPM), IPC= Índice de Pobreza de Capacidad, IPI= Índice de Pobreza Humana. "dist" y "gen" se refieren a aplicaciones del IDH que toman en cuenta la distribución del ingreso y la inequidad entre géneros, respectivamente, pero que no constituyen índices independientes.

Fuente: Xavier Mancero. "La medición del desarrollo humano: elementos de un debate", en Serie Estudios estadísticos y prospectivos 11. División de Estadística y Proyecciones Económicas, ONU-CEPAL, Santiago de Chile, marzo de 2001, p. 10, <http://www.eclac.cl>

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Así, en el primer Informe, publicado en 1990, se presentan las bases teóricas sobre las cuales se sustentan las versiones posteriores. Ahí se le define al desarrollo humano como *el proceso que busca incrementar las opciones de la gente*. En este sentido, no sólo abarca la formación de "capacidades" mediante mejoras en la salud o el conocimiento, sino también la forma en la que las personas las usan en los ámbitos en los que se desenvuelven.¹⁸

Como ya se mencionó, el PNUD sustenta los informes anuales en una serie de índices que miden el grado de bienestar de la gente en un país. Se trata de promedios estimados con base en datos obtenidos dentro de cada país aplicándose una misma metodología con el fin de presentar una medida comparable entre estos.

A continuación se explica brevemente la función de los diferentes índices, comenzando por el más importante y controvertido, es decir, el Índice de Desarrollo Humano (IDH).

1.2.3. El IDH e indicadores derivados.

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) propuesto por el PNUD tiene como función medir el bienestar y hacer una relación entre las políticas macroeconómicas y la reducción de la pobreza en diferentes países. El IDH puede definirse como un promedio aritmético sobre los logros de un país en tres dimensiones básicas del desarrollo humano.

Éstas incluyen: longevidad (medida con la esperanza de vida al nacer); avances en la educación (alfabetización de adultos y matriculación combinada, primaria, secundaria y terciaria y los estándares de vida (medidos con el PIB per cápita en dólares PPA).¹⁹

¹⁸ Mancero, *op. cit.*, p. 10.

¹⁹ Paul Cashin, et.al. June 2001. *Macroeconomic policies and poverty reduction: some cross-country evidence*. Finance & Development a quarterly magazine of the IMF. Vol. 38, No. 2, <http://www.imf.org/external/pubs>

El IDH es el indicador que sustenta el análisis y las conclusiones de los Informes del PNUD. Su objetivo es medir el "desarrollo humano" - de acuerdo a la definición presentada anteriormente - a través de una sola cifra, de la misma manera en que se ha utilizado el ingreso per cápita.

Los creadores del IDH reconocen las limitaciones que presenta la utilización de un sólo número para exponer una situación multidimensional. Sin embargo, al comprimir la información en un sólo índice puede resultar más eficiente su empleo que si por el contrario, se presentasen datos desagregados al momento de tomar una decisión relativa al desarrollo o de implementar alguna política en dicho ámbito.²⁰

Así también, cabe hacer la distinción entre "desarrollo económico", "crecimiento económico", y lo que es "desarrollo humano" ya que el primer concepto denota una ampliación de posibilidades de consumo de bienes y servicios, y en cuanto al segundo, se refiere al crecimiento del producto, sin considerar si éste permite o no una mayor capacidad de consumo; mientras que el último concepto se basa en la ampliación de posibilidades de elección más allá del ámbito del consumo.²¹

Por tanto, la medición del IDH no se basa únicamente en el ingreso, variable utilizada comúnmente para medir el desarrollo. En este caso, para el PNUD el considerar exclusivamente tal rubro resulta limitado puesto que no contempla la capacidad de elegir de las personas. Así, para el PNUD el ingreso constituye el medio principal para alcanzar un fin, que es el desarrollo humano. Por tanto, es un elemento importante, ya que muchos de los problemas a los que se enfrenta un país para lograr un mayor desarrollo en buena medida se deben a la falta de ingresos que permitan participar activamente a la sociedad.

²⁰ *Ibid.* p. 19.

²¹ *Idem.*

La constitución del índice original ha sufrido modificaciones, las cuales en orden cronológico pueden resumirse de la siguiente forma:

Cuadro 1.2. Modificaciones del IDH	
Año	Modificación
1990	Variables. Sólo se utiliza: Longevidad; esperanza de vida conocimiento: alfabetización de adultos y respecto al nivel de vida el ingreso real per cápita que se corrige a PIB per cápita en dólares PPA*.
1991-1993	Se incorpora el promedio de años de educación al indicador de conocimiento.
1994	Se utilizan nuevos rangos en la forma de fijar los valores extremos para las variables utilizadas. Esperanza de vida al nacer: entre 25 y 85 años; alfabetismo adulto entre 0 y 100%; promedio años de escolaridad, entre 0 y 15; ingreso entre \$200 y \$40,000 dls. PPA Cambia el ingreso utilizado como umbral, se fija como promedio de PIB per cápita mundial en dólares PPA.
1995	Se reemplaza el promedio de años de escolaridad en el indicador de conocimiento por la tasa de matriculación combinada: primaria secundaria y terciaria con valores en el rango 0 a 100%. Se fija el valor mínimo del ingreso en \$100 dls. PPA ya que el mínimo ingreso femenino observado es este.
1999	Modificación en el cálculo del indicador del nivel de vida para que los ingresos dejen de ser tan penalizados y tengan una mayor importancia relativa en la determinación del IDH.

* Se buscó un plan de clasificación estándar para compilar datos de Paridad de Poder Adquisitivo en dólares internacionalmente comparables. Se extrapolan los datos utilizando los movimientos relativos de los precios a lo largo del tiempo entre cada país y Estados Unidos, que es el país base. Véase PNUD. Informe sobre desarrollo humano 2000. ONU-PNUD, Mundi-Pressa, Madrid, 2000, p. 145.
Fuente: Xavier Mancero. "La medición del desarrollo humano: elementos de un debate", en Serie Estudio estadísticos y prospectivos 11. División de Estadística y Proyecciones Económicas, ONU-CEPAL, Santiago de Chile, marzo de 2001, pp. 24-26. <http://www.eclac.cl>.

Del mismo índice se ha desprendido una serie de variables que ayudan a su complementación, pues al intentar abarcar una gama de aspectos relativos al desarrollo se vuelve necesario implementar nuevos elementos de análisis para lograr un mayor alcance en su medición. Así las cosas, en los informes sucesivos al año 1990, fueron apareciendo nuevos índices.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Cuadro 1.3. Índices presentados en los Informes	
Año	Índice
1990	Índice de Libertad Humana (ILH);
1995	Índice de Desarrollo de la Mujer (IDM);
1995	Índice de Potenciación de la Mujer (IPM);
1996	Índice de Desarrollo de Género (IDG);
1996	Índice de Potenciación de Género (IPG);
1996	Índice de Pobreza de Capacidad (IPC);
1997	Índice de Pobreza Humana (IPH);

Por otra parte, tanto el IDH como el ingreso per cápita mantienen una importante relación con otros indicadores que han sido utilizados para medir los niveles de bienestar y pobreza, tales como el utilizado por el Banco Mundial (el porcentaje de la población que vive con menos de un dólar por día) y el indicador de la población desnutrida empleado por la FAO, por mencionar sólo algunos.

1.3. Obstáculos del desarrollo humano: pobreza humana y pobreza de ingreso

Si bien es cierto, el desarrollo humano como concepto tiene una ventaja significativa, es decir, su alcance va más allá de aspectos puramente económicos tratando de abarcar las diferentes dimensiones del desarrollo social. Sin embargo, hasta nuestros días, el desarrollo ha ido acompañado por una serie de desequilibrios que hacen cada vez más difícil alcanzar los objetivos en el proceso del desarrollo.

La pobreza ha sido relacionada a un estado de privación caracterizado por la insuficiencia de medios para atender las necesidades mínimas de nutrición, vivienda, salud y educación, que a menudo se ve agravada por la falta de acceso a oportunidades de empleo y por distintas formas de discriminación. Sus manifestaciones son muchas: inanición, malnutrición, analfabetismo, mala salud, ropa de mala calidad, vivienda insalubre, vulnerabilidad a hechos y circunstancias que ponen en peligro la vida y la subsistencia, degradación del medio ambiente,

empleo o vivienda inseguros, y el estigma que conlleva una situación económica precaria. En muchos casos, la pobreza es el resultado de la exclusión del proceso de adopción de decisiones y la falta de participación en el proceso político y los asuntos comerciales y culturales.²²

Asimismo, puesto que el desarrollo humano no ha sido alcanzado en todos los sectores de la población de un país, las disparidades registradas dieron pie a que el PNUD introdujera un nuevo concepto en el Informe sobre Desarrollo Humano 1997, denominado *pobreza humana* para el cual también se elaboró su respectivo índice, el IPH que mide la privación de las dimensiones del IDH.²³

Por tanto, el PNUD distingue dos categorías de la pobreza, humana y de ingreso, que define de la siguiente manera:

A. La *pobreza humana* se define por el empobrecimiento en múltiples dimensiones: la privación en cuanto a una vida larga y saludable, al conocimiento, a un nivel decente de vida y a la participación o inclusión social.

B. Por el contrario, se define *pobreza de ingreso* a la privación de una sola dimensión, esto es, el ingreso, ya sea porque se considera que es el único empobrecimiento que interesa o que toda privación puede reducirse a un denominador común.

²² ONU. *Informe sobre la situación social en el mundo 1997*, ONU, Nueva York, 1997, p. 93.

²³ El IPH se prepara dependiendo del grado de avance en cada país; respecto de los países en desarrollo se emplea el IPH-1 y para los industrializados es el IPH-2. El IPH-1 utiliza como variables: el porcentaje de personas que se estima morirá antes de los 40 años de edad, el porcentaje de adultos analfabetos y la privación en cuanto al aprovisionamiento económico general- público y privado- reflejado por el porcentaje de la población sin acceso a servicios de salud y agua potable y el porcentaje de niños con peso insuficiente. El IPH-2 se centra en las mismas dimensiones que el IPH-1 y en una adicional: la exclusión social. Las variables son el porcentaje de personas que se estima morirá antes de los 60 años; el porcentaje de personas cuya capacidad para leer y escribir no es funcional, la proporción de los pobres de ingreso y de los desempleados de largo plazo. Véase PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano 2000*, PNUD, p. 18.

El concepto de pobreza humana considera que la falta de ingreso es un factor importante de privación humana, pero no es el único, ya que este no es la suma total de la vida humana.²⁴

Por otra parte, en el caso mexicano puede afirmarse que al concepto de pobreza humana no se le ha dado suficiente importancia, de hecho, dependiendo de las políticas que se sigan en la materia se distinguen dos vertientes de la pobreza, las cuales es necesario señalar puesto que los indicadores del problema se generan a partir de estos conceptos.

Primeramente, el concepto de *pobreza moderada*, que es relativo. La gente que vive en pobreza moderada es aquella que carece de una serie de satisfactores que todos deben tener, dado el grado de desarrollo del país y los patrones culturales y políticos de la época. La carencia de electricidad, de agua potable y educación son evidencias de pobreza moderada.

La segunda vertiente es la *pobreza extrema* que es absoluta. Los extremadamente pobres son aquellos que tienen recursos tan bajos que viven en riesgo de desnutrición con alta morbilidad y posibles deficiencias físicas.

1.3.1. Problemas en la medición de la pobreza y el desarrollo humano

En cuanto a la medición de la pobreza relativa y absoluta, cabe hacer mención de que para determinar tanto la naturaleza como el alcance de ambas es preciso aclarar y cuantificar la gama completa de sus manifestaciones mediante indicadores que tengan en cuenta los distintos aspectos que la definen. Como principales índices de determinación de la pobreza relativa se consideran las grandes diferencias de ingresos, pero no sólo como una cuestión de falta de recursos sino también como el nivel mínimo de vida establecido por la comunidad en que se vive.²⁵

²⁴ *Ibid.*, p. 17.

²⁵ ONU. *Informe sobre la situación...op.cit.* p. 96.

Como principal índice de determinación de la pobreza absoluta se utiliza un nivel mínimo, previamente establecido, de los ingresos y gastos por persona y hogar. El Banco Mundial utiliza una línea de pobreza fijada en 1 dólar diario por persona (PPA en dólares de 1985) para los efectos de la comparación internacional y está basada en el consumo,²⁶ es decir, se considera el costo de una canasta de productos los cuales satisfagan las necesidades básicas de los países de ingresos más bajos. Dependiendo del concepto que se elija, la línea de pobreza presume la existencia de niveles mínimos de consumo debajo de los cuales la supervivencia misma corre peligro.²⁷

Asimismo, es preciso considerar que en lo que se refiere a la medición de la pobreza existen otras apreciaciones, lo cual plantea una dificultad en su estudio a nivel nacional ya que dependiendo de la metodología y del enfoque utilizado se van a obtener los resultados. A menudo se mide en función de un nivel de ingresos o gastos que permiten mantener un nivel de vida mínimo considerando que no se puede resumir en un sólo índice el problema con todas sus manifestaciones.

Bajo esta lógica, encontramos que anterior a los índices de pobreza y desarrollo humano ya han sido elaboradas otras metodologías que buscan corregir los defectos de las mediciones basadas en el PIB per cápita. Algunos de los indicadores de la pobreza que precedieron al IDH son los siguientes:

- *Indicadores del nivel de vida.* Se reflejan en los gastos de los hogares por persona. Los agregados de las cuentas nacionales como los gastos reales de consumo final privado y el PIB per cápita dan cierta información sobre los niveles medios de vida en el conjunto de la población.
- *Indicadores de la difusión de la pobreza.* Se refiere al porcentaje de la población cuyos ingresos o gastos de consumo quedan por debajo de una línea de pobreza establecida en función de un indicador del nivel de vida.

26 PNUD. *Informe sobre desarrollo humano 1997*, PNUD, Mundi-Prensa, Madrid, 1997, p. 15.

27 ONU, *Informe... op.cit.* p. 95.

- *Indicador del grado de pobreza.* Las modalidades de pobreza no se pueden describir teniendo en cuenta únicamente el número total de personas afectadas sino que también se requiere un indicador del grado de la pobreza que tenga en cuenta la medida en que los ingresos de los pobres están por debajo de la línea de pobreza. Un indicador de lo anterior es la brecha de pobreza utilizada por el Banco Mundial, que es un porcentaje de la línea de pobreza y mide la diferencia entre los ingresos (o gastos) medios de los pobres y la línea de pobreza.
- *Indicador de la pobreza relativa.* La pobreza relativa se caracteriza por las desigualdades pronunciadas en la distribución por tamaño de los ingresos de la población y por sus disparidades del consumo propias de una distribución deficiente de los ingresos. Hay distintas maneras de agregación que muestran la desigualdad de los ingresos, como la curva de Lorenz y el coeficiente de concentración de Gini.
- *Indicadores sociales.* Los indicadores sociales pueden complementar las medidas de la pobreza basadas en los conceptos de los ingresos y el consumo y facilitar información acerca de características concretas de los pobres y su acceso a servicios sociales como la educación y la atención de la salud²⁸.

1.3.2. Alcances y limitaciones de la medición

Cabe señalar que estudiar tanto el desarrollo como la pobreza mantiene ciertas limitantes, sobre todo en cuanto a su medición y a la interpretación de los indicadores ya que es difícil englobar todas las dimensiones en una sola cifra, pues resulta complicado determinar las prioridades y las diferentes problemáticas de cada localidad en un país, además, por muy incluyente que éste sea, en ocasiones sólo se reflejan indirectamente las condiciones de vida de los más necesitados y no permiten observar los grados de pobreza reales o el avance en el desarrollo.

Parte de la crítica que se ha hecho al IDH tiene que ver con lo anterior, es decir, va dirigida a aspectos metodológicos, se considera que las variables utilizadas no se ponderan adecuadamente y por lo tanto algunos resultados tienden a ser irrelevantes.

Asimismo, se cuestiona la calidad de los resultados porque se utilizan proyecciones basadas en modelos matemáticos cuando no hay suficiente información de un país y se dice que ello puede dar estimados alejados de la realidad. Por otra parte, existen divergencias en las estimaciones de la medición del ingreso pues el Banco Mundial reporta que sólo 57 países tienen datos disponibles de Paridad de Poder Adquisitivo (PPA) y el resto son aproximaciones, de modo que se recomienda la utilización de valores observados y no estimados para dar mayor veracidad a los Informes.²⁹

Por otra parte, desde la perspectiva de las Naciones Unidas, ningún conjunto de indicadores puede medir todos los aspectos de la pobreza o del desarrollo ya que las medidas tradicionales de la pobreza y la población necesitada se concentran en función de los ingresos o el consumo.

No obstante, a pesar de los desacuerdos, resulta evidente que en la actualidad no se pueden pasar por alto los factores de la pobreza relacionados con el ingreso, pero tampoco es posible que se descuiden las demás manifestaciones del problema.

Es por ello que lo rescatable de los planteamientos para erradicar la pobreza de ingreso y humana es que considera la situación desde un punto de vista multidimensional, ya que es bien sabido que sin ingresos suficientes no hay posibilidades de cubrir las necesidades ni de participar activamente en la sociedad.

29 Xavier Mancero. "El desarrollo humano...*op.cit.* p. 27.

En este sentido, aunque el PNUD ha elaborado programas anti pobreza y ha presentado información respecto al tema, la situación cada vez es más alarmante porque el presupuesto es insuficiente, las políticas son de corto alcance y los compromisos no se cumplen al cien por ciento en cada país.

Así también, los Informes del PNUD han aportado dos ideas importantes; la primera señala que el crecimiento económico es un medio para servir a los fines humanos y no un fin en sí mismo. El fin último es incrementar las posibilidades de elección de las personas fomentando el desarrollo y la práctica de sus capacidades. La segunda se basa en que el bienestar no depende del ingreso sino del uso que se le da a éste.³⁰

Por tanto, no basta con enunciar el catálogo de problemas, más bien, se necesita una estrategia global y a su vez local que permita generar un crecimiento económico sostenido capaz de incluir al total de la población y de regenerar la actual distribución de los ingresos. Pero además, es fundamental transformar la idea sobre lo que se espera obtener en materia de desarrollo tanto de los individuos como del país al que se pertenece.

1.4. El PNUD: propuestas para una estrategia de reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe en los próximos años, (el caso mexicano).

A) América Latina y el Caribe

América Latina y el Caribe retomaron el crecimiento moderado durante los años noventa después de una década de estancamiento y crisis. En el período 1990-1997 la incidencia de la pobreza se redujo en términos generales, pero no en absolutos. De acuerdo a cálculos de la CEPAL, la incidencia de la pobreza relativa pasó de 41%

³⁰ *Ibid.* p. 20.

en 1990 a 36% en 1997, avance insuficiente para contrarrestar el aumento que se registró en los años ochenta (de 35% a 41%).³¹

Tal situación, en palabras del PNUD representa un gran desafío. Actualmente cuenta con Oficinas en 24 países y apoya 44 programas en diferentes países de la región. Asimismo, la Oficina Regional para América Latina y el Caribe (Regional Bureau for Latin America and the Caribbean, RBLAC) organiza diferentes programas y servicios. En este sentido, el PNUD a través de tales Oficinas y con la cooperación de los gobiernos ha elaborado la *Estrategia pobreza y desigualdad 2000-2005* que busca disminuir las desigualdades y la pobreza en América Latina y el Caribe.³²

Para emprender dicha tarea, el PNUD trabaja en conjunto con la CEPAL y el Banco Interamericano de Desarrollo planteando lo siguiente:

“El instrumento más efectivo para combatir la pobreza, su reproducción intergeneracional y la desigualdad, es el diseño de la política económica, de manera que incorpore objetivos explícitos de reducción de pobreza y desigualdad, ampliando las oportunidades de empleo de calidad para los sectores de población que enfrentan niveles de pobreza”.³³

En particular, los objetivos planteados y las metas esperadas por el PNUD a través de sus Oficinas en la región pueden enumerarse de la siguiente manera³⁴:

31 PNUD. *Estrategia pobreza y desigualdad 2000-2005 para América Latina y el Caribe*. PNUD, p. 1
<http://www.undp.org/rblac/>

32 *Ibidem*.

33 *Ibidem*.

34 Ver Objetivos y resultados esperados en *Ibid.* pp. 3-5.

Objetivos:

1. La acción del PNUD en el área de pobreza se enmarca en los objetivos acordados en la Cumbre sobre el Desarrollo Social celebrada en la ciudad de Copenhage en el año 1995, es decir, reducir la pobreza extrema a la mitad para el año 2015.
2. Disminuir las desigualdades de ingresos.
3. Reducir las desigualdades en el acceso a recursos, servicios, y las diferencias de género, étnicas y geográficas, así como por la vulnerabilidad ambiental.

Metas:

1. Elaboración de estrategias nacionales y subregionales de reducción de pobreza y desigualdades, esencialmente a nivel de país, pero, tratando de alcanzar objetivos subregionales.
2. Diseño y evaluación de políticas sociales, con énfasis en servicios sociales básicos.
3. El trabajo descrito anteriormente, recibirá una atención especial a nivel local.
4. Los trabajos de la organización en el área de gobernabilidad democrática, en torno a la formulación de estrategias de reducción de pobreza y de desigualdades y de intervención en política social, apuntarán al logro de consensos sociales amplios.
5. Se promoverá el uso de Informes de Desarrollo Humano Nacionales, los informes nacionales de Copenhage + 5, la Plataforma de Acción Mundial para el Avance de la Mujer (Beijing+5), y otros, para la discusión en torno a la reducción de la pobreza y los ejes en que se manifiesta la desigualdad en los diferentes países.

Para lograr lo anterior, el PNUD plantea el fortalecimiento de algunas actividades en la región:

- a) diseño de una política macroeconómica para la reducción de la pobreza;
- b) mejoramiento de la calidad de los servicios sociales;

- c) las Oficinas de campo ofrecerán activamente servicios de asesoramiento para la elaboración de estrategias de reducción de la pobreza y las desigualdades y su evaluación;
- d) el sistema de mediciones de condiciones de vida, a través de encuestas de hogares permanentes, se profundizará en los países en ejecución y se expandirá a los demás de la región, en colaboración con el Banco Mundial, la CEPAL y el BID;
- e) las actividades en la región se fortalecerán a través de la capacitación del personal de las Oficinas;
- f) se difundirán los productos logrados a nivel nacional, subregional y regional y
- g) se creará una base de conocimiento sobre mediciones, pobreza y desigualdad.³⁵

B) El caso mexicano

Actualmente, la oficina del PNUD en México apoya instituciones y organizaciones gubernamentales, a la sociedad civil y al sector privado en la implementación de programas centrados en el combate a la pobreza. A través de la Secretaría de Relaciones Exteriores los proyectos con dichas instancias son aprobados.

Asimismo, también se ha planteado una serie de proyectos a mediano plazo con las mismas metas. Esto es, los objetivos formulados consisten en reforzar el crecimiento, poniendo énfasis en la calidad de los empleos y los sistemas de protección social así como en el aumento de la productividad.

El PNUD además ofrece a México servicios tales como proporcionar consultores especializados en áreas relativas al desarrollo, programas de formación y capacitación; contactos con instituciones relacionadas; recursos humanos y metodologías para la planificación de proyectos de desarrollo.³⁶

³⁵ *Ibid.* pp. 6-7.

³⁶ PNUD. *El PNUD en México*, 3 de Septiembre de 2001, http://www.pnud.org.mx/pnud/el_pnud_mexico.html

En cuanto a la erradicación de la pobreza en el país, actualmente existe una serie de propuestas encaminadas a apoyar a la micro y mediana empresa considerando a tal sector como un eje importante para el desarrollo regional. En este sentido, la lista de proyectos es la siguiente:

- Sistema Nacional de Indicadores de Vivienda (SNIV),
- Programa para el mejoramiento de las Encuestas y la Medición de Condiciones de Vida en América Latina y el Caribe,
- Asistencia técnica a micro proyectos productivos en la Península de Yucatán,
- Estado de Desarrollo Económico y Social de los Pueblos Indígenas de México,
- Programa global de NAFIN para el desarrollo de la microempresa,
- Consolidación del Programa de Apoyo del PNUD/México a las pequeñas y medianas empresas (PYMES),
- Programa de integración Industrial CONCAMIN-FUNTEC-PNUD,
- Programa de Integración Industrial-Desarrollo de la Pequeña y Mediana Empresa,
- Preparación del Programa Conjunto NAFIN-PNUD para la Modernización Tecnológica y el Desarrollo Empresarial y,
- Asistencia Preparatoria para la ejecución del Centro Inteligente de Solución para la Acuacultura.

Los últimos renglones, si bien forman parte de esa serie de compromisos en los que ya se ha enfatizado, en la práctica vienen a constituir algunas de las tareas incumplidas, pues en su mayoría no tienen trascendencia o no son altamente representativos dentro del orden seguido por las instituciones, razón por la cual, sólo funcionan como parte de la agenda, sin aspirar a ir más allá de ésta.

1.5. Importancia del desarrollo humano en las estrategias políticas, económicas y sociales de un país

Así las cosas, resulta claro que pese a las críticas hechas al concepto de desarrollo humano, desde el punto de vista de que aun cuando para todos la idea de generar un mayor bienestar para la gente resulta obligada, la realidad muestra que tal aspiración continua formando parte del catálogo de buenas intenciones que difícilmente encontrarían oposición.

También es sabido que para lograr tener un país sano es preciso orientar la política económica no sólo hacia el equilibrio macroeconómico, sino que es necesario considerar lo que hoy de llama el desarrollo humano sustentable con el fin de preservar los recursos y además, generar el capital humano capaz de lograrlo.

Es por ello que cuestiones como las relacionadas a la educación, a todos los niveles se vuelven indispensables para incentivar las capacidades individuales en beneficio de la propia productividad del país. Sin embargo, hasta la fecha, en lo que se refiere al caso mexicano la política económica, al igual que la social, han sido equivocadas, considerando que una gran parte de la población vive en condiciones de subsistencia esperando recibir ayuda gubernamental para contar con lo más básico, pues al mismo tiempo, desconoce tanto sus capacidades como sus derechos.

CAPÍTULO 2

2. Endeudamiento y reformas macroeconómicas en América Latina: el caso mexicano 1982-1994

En México y en general en América Latina, los años ochenta estuvieron marcados por la crisis de la deuda y por la presencia de desequilibrios macroeconómicos profundos, que en gran medida fueron consecuencia de políticas económicas equivocadas. Aunado a ello, esos años se caracterizaron por un agudo deterioro de las condiciones sociales reflejado no sólo en la desigual distribución del ingreso sino también en la incapacidad de satisfacer las necesidades básicas y de participar en la vida pública y en general, de gozar de oportunidades que permitan llevar una vida digna.

Desde entonces, debido a los constantes problemas macroeconómicos, las organizaciones multilaterales representadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se mantuvieron vinculadas a la región implementando una serie de reformas en la política económica de los diferentes países con el fin de restablecer los flujos financieros a la región.

Este fue el inicio del llamado "Consenso de Washington" cuyo papel fue elaborar paquetes uniformes de medidas macroeconómicas los cuales pueden resumirse en dos ámbitos:

- A. Estabilización macroeconómica, y
- B. Reforma estructural.

Dicho Consenso se basó a su vez en diez postulados básicos que consistieron en lo siguiente:

1. Búsqueda de disciplina fiscal;
2. Cambio de prioridades en el gasto público, enfocándolo a necesidades sociales;
3. Reformar la recaudación de impuestos;
4. Procuración de tasas de interés positivas, determinadas por el mercado,
5. Liberalización comercial y reorientar la economía hacia las exportaciones;
6. Mantenimiento del tipo de cambio, fijado por el mercado;
7. Supresión de restricciones a las inversiones directas de capital extranjero;
8. Privatización de empresas públicas;
9. Desregulación de la actividad económica; y
10. Reforzar las garantías de derecho de propiedad.

Estos diez postulados, debían ser aplicados de manera oportuna y perfecta con el fin de poder contar con los beneficios y la asesoría técnica de tales instituciones. Brevemente, el papel de cada una de ellas, así como su cooperación conjunta pueden resumirse de la manera siguiente.

2.1. El Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial

Es importante hacer un breve paréntesis con el fin de explicar grosso modo el papel que las instituciones financieras internacionales realizan en aquellos países en los que se presentan desequilibrios macroeconómicos ya que estos pueden desencadenar serios problemas a las demás economías.

Por tales circunstancias, el Fondo Monetario Internacional se ha encargado de proveer financiamiento a sus miembros bajo diferentes tipos de acuerdos crediticios y reformas estructurales, los cuales, son supervisados a través del mecanismo de *condicionalidad* que engloba un cuerpo de prácticas y procedimientos conocidos como programas de monitoreo técnico.

De este modo, el proceso de reforma y ajuste ha sido dividido en dos etapas, con el fin de hacer efectivo el proceso de transformación en la economía. Brevemente se explica en que consisten ambas:

1º Proceso de estabilidad macroeconómica: En esta primera etapa, se desarrolla un conjunto de políticas encaminadas a generar dicha estabilidad a través un mejor funcionamiento de los instrumentos de la política macroeconómica y de realizar cambios en la operación de la política monetaria con el fin de que ésta sea más eficaz

2º Reforma estructural: Durante esta etapa se pretende hacer más eficiente y flexible la economía para facilitar el ajuste y evitar daños provenientes del exterior. Lo anterior se realiza mediante la liberalización comercial, la privatización de empresas públicas, la desregulación del sistema bancario, la reforma fiscal y de la liberalización de los movimientos del capital.

En este marco, la cooperación con el Banco Mundial y otras instituciones internacionales se vuelve de suma importancia, es por ello que el FMI se mantiene estrechamente vinculado a ellas.

Durante la implementación de las reformas estructurales, el Banco Mundial tiene como tarea realizar el monitoreo de la puesta en marcha de tales medidas específicas. Sin embargo, su participación es mayor en áreas como la agricultura, la reestructuración de empresas públicas y en el fortalecimiento del sistema de salud y seguridad social. En contraste con el FMI, su colaboración en el sector financiero es más limitada y lo mismo sucede en cuestiones de la liberalización comercial y de la inversión extranjera directa, pues son consideradas responsabilidad del Fondo.

La cooperación entre ambas instituciones tiene una larga tradición. Desde 1966 se formularon líneas de cooperación y en 1989 se estableció un *Concordato* en respuesta a una serie de aspectos que habían sido pasados por alto en las actividades de ambos; marcando así sus respectivas responsabilidades y los principios que en adelante regirían su colaboración.³⁷

En este sentido, el Fondo tiene por tarea enfocarse a cuestiones relativas a la política macroeconómica y a los instrumentos que la componen, mientras que el Banco Mundial se encarga de elaborar estrategias para el desarrollo; políticas para una mejor asignación de recursos tanto en el sector público como en el privado; diseñar reformas en los sistemas administrativos, en el sector comercial y de la reestructuración de empresas estatales.³⁸

Los principios para la colaboración de ambas instituciones que fueron delineados en el Concordato de 1989 han sido reafirmados en 1998 en el "Report of the Managing Director and the President on Bank-Fund Collaboration"³⁹ en el cual se resalta la necesidad de contar con un claro entendimiento sobre la situación en cada país miembro para poder elaborar una reforma, así como para complementar e integrar sus respectivos programas dentro de cada país.

Por su parte, el BID tiene como tarea, promover el desarrollo económico y social de América Latina desde 1959.

2.2. La reforma estructural en América Latina: el impacto social

En el caso de América Latina, siguiendo con los postulados teóricos del FMI y el Banco Mundial, la estabilización tuvo por objetivo la eliminación de los desequilibrios macroeconómicos y la reforma estructural consistió en la liberalización de la cuenta corriente de la balanza de pagos y de cuenta de capitales,

37 IMF. *Structural Conditionality in Fund supported programs*, IMF, Policy Development and Review Department, p.51. <http://www.imf.org>.

38 *Ibidem*.

39 *Ibidem*.

la desregulación de los controles de precios en la economía (principalmente salarios, tasas de interés y tasas de cambio) y la privatización de esferas importantes de la actividad productiva.

Sin embargo, tales políticas tuvieron varias debilidades, en primer lugar, se les dio uniformidad en el diseño en los distintos países cuando la realidad reclamaba especificidad nacional. En segundo lugar, las medidas de estabilización fueron excesivamente recesivas; los sectores reales de la economía, producción y empleo fueron drásticamente afectados y en tercer lugar, se desreguló incluso antes de que la iniciativa privada tuviera capacidad de abarcar sectores que anteriormente se encontraban en manos del Estado. Finalmente, se empezó a pensar en redes de seguridad social cuando el número de pobres había ya aumentado en seis puntos porcentuales desde 1980.⁴⁰

Durante los primeros años de los noventa la situación comienza a mejorar, se reducen considerablemente los desequilibrios macroeconómicos y se produce una reactivación de la economía real. No obstante no hay contribuciones para mejorar la distribución del ingreso que dejó la denominada década perdida. Si bien la reducción de la pobreza comienza a aparecer en las agendas de los países de la región, de potenciales donantes y de organismos internacionales, el mejoramiento de la distribución del ingreso y la reducción de las desigualdades permanece ausente en la lista de prioridades.⁴¹

Así las cosas, el impacto de la estabilización macroeconómica y el ajuste estructural en la sociedad latinoamericana abrieron un intenso debate con el fin de frenar el problema. Sin embargo, aun cuando en los diferentes estudios aparecen elementos importantes, que pretenden ser novedosos, en realidad éstos ya son por demás conocidos.

40 Enrique Ganuza. *Tendencias del Desarrollo en América Latina y el Caribe en la última década*, PNUD, p.2, <http://www.undp.org>.

41 *Ibid.*, p.4.

En este sentido, se ha dicho que a pesar de que durante la década de los noventa se experimentó un mayor crecimiento, la disminución de la pobreza y de la desigualdad no fueron muy significativas.

Es así que los diseñadores de las políticas en cada país, un amplio número de académicos y organismos internacionales llegan a un consenso respecto a que la agudización de la pobreza y la desigualdad representan un obstáculo para el crecimiento económico y el desarrollo de la sociedad.

Asimismo, una vasta literatura recuerda que la crisis económica de los ochenta profundizó la desigualdad en América Latina. La CEPAL revela que el crecimiento más agudo de la desigualdad se produjo en México, aunque también en Argentina, Guatemala, Perú y Venezuela.⁴²

Otra serie de cuestiones sobre las que se ha escrito y dicho bastante son las relacionadas con la pobreza y la desigualdad, producto no sólo de la falta de crecimiento económico sino de la distribución del ingreso y que además vienen relacionadas a otros factores tales como la escasez de trabajo, lo cual, erosiona los salarios y ensancha la brecha entre aquellos trabajadores pertenecientes al sector formal que se integran al informal; sin olvidar a aquellos que cuentan con menos educación, situación que vuelve más complicado el encontrar y mantener un empleo bien remunerado.

Tales tendencias, tienen variables que pueden ser expresadas a nivel individual, desde el punto de vista de que el salario va a estar condicionado a factores como el género, la edad, la educación y la experiencia y en cuanto a nivel de los hogares, los factores demográficos y la participación de la fuerza laboral dentro de cada familia son algunos de los elementos determinantes.

42 Roberto Patricio Korzeniewicz y William C. Smith. "Pobreza, desigualdad y crecimiento en América Latina: en busca del camino superior a la globalización", en *Desarrollo económico*, vol. 40, N° 159, IDES-FCE, Buenos Aires, octubre-diciembre 2000, p. 389.

Finalmente, otro dato que ha caracterizado la últimas dos décadas ha sido la reducción del gasto público destinado a aspectos sociales que afecta los ingresos no salariales sobre todo de los más pobres en un país.

Por tanto, lo anterior obliga a estudiar la implementación de tales modelos económicos promovidos desde el exterior y el cómo han ido moldeando y generando avances o distorsiones en el desarrollo endógeno de América Latina y en particular de México.

2.3.El proceso de transformación económica en México

En este apartado se analiza el proceso de transformación económica emprendida en México desde 1982, año seleccionado puesto que a partir de dicho momento los encargados de dirigir y elaborar la política económica se plantean entre sus nuevos objetivos: 1) el sanear el sistema financiero mexicano; 2) replantear el papel que el Estado mantuvo durante varias décadas en la economía y lo que se espera de él en el futuro. Para lograrlo, se emprendieron dos estrategias fundamentales: el redimensionamiento del sector público y la desregulación de varias actividades económicas. Lo anterior, siguiendo los postulados elaborados por los organismos financieros internacionales ya antes señalados (estabilización económica y reforma estructural).

2.3.1. Reforma y ajuste estructural

Durante las últimas administraciones presidenciales, en México se han experimentado diferentes modelos económicos con un cuestionable éxito. De manera que, en la década de los setenta el gobierno aumentó su intervención en la economía así como el gasto federal, mientras que en los ochenta se siguió una estrategia opuesta y se redujo el papel del gobierno en dicho sector. Esta misma lógica de apertura y desregulación en la economía fue seguida una década después por Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo.

Particularmente, en el caso mexicano, una reforma de gran trascendencia para la economía en el largo plazo ha sido la apertura comercial, que viene a revertir el esquema proteccionista de los 40 años anteriores, con el que México había experimentado desde mediados de los treinta un período caracterizado por el crecimiento económico constante, que incluso permitió que se hablara del llamado "milagro mexicano".

El modelo de industrialización emprendido desde mediados de los años treinta basó su estrategia en la protección de las empresas nacionales frente a la competencia exterior. Posteriormente, en los años sesenta, esta se amplió para proteger incluso a los empresarios de la inversión extranjera y extender la política de sustitución de importaciones a los bienes intermedios de capital.

Si bien es cierto, tal dinámica, durante los primeros años dio buenos resultados, pero llegó a convertirse en un serio problema para el resto de la economía, pues absorbía demasiados recursos de los otros sectores, como el agrícola y además requería cantidades crecientes de divisas. Por tanto se pensó en iniciar con la apertura de la economía para obligar al aparato productivo a mejorar su eficiencia y productividad.

Durante dicho período de sustitución de importaciones, la economía mexicana se caracterizó por la búsqueda de un objetivo central: el crecimiento económico. Con una economía cerrada y en un contexto internacional estable caracterizado por un elevado crecimiento del comercio internacional, baja inflación y escasa movilidad de capitales, los grados de libertad para el manejo de las políticas macro y otros instrumentos eran suficientemente amplios.

Sin embargo, a lo largo de los años setenta se modificaron las condiciones tanto externas como internas. A los choques de oferta encabezados por el aumento en los precios del petróleo y de otras materias primas, le siguieron una mayor inflación a nivel mundial y el alza en las tasas reales de interés internacionales.⁴³

En el ámbito interno, el agotamiento del período de sustitución de bienes de consumo, aunado a menores grados de libertad en el endeudamiento, en los balances fiscales y en el manejo de las políticas cambiaria y monetaria, aumentaron excesivamente los costos para continuar con el mismo modelo.

Bajo esta situación el gobierno tuvo que cambiar su estrategia para implementar un programa de estabilización distinto con el cual se frenaran las presiones inflacionarias y el desequilibrio externo.

Con la llegada de López Portillo a la presidencia, las relaciones entre gobierno y empresarios mejoraron en forma sustancial; la inicial prudencia financiera del gobierno hace presagiar la renuncia a la continuación de una acción protagónica del Estado en la economía. El gobierno se dirigió a conformar un acuerdo con el FMI que en el momento habría puesto candados internacionales a la política emprendida por la nueva autoridad basada en el gasto; cuando con el descubrimiento de enormes yacimientos, el petróleo se convirtió en el instrumento para mantener e incluso acrecentar el perfil macroeconómico del país.

Así, entre 1975 y 1982, mientras el PIB nominal se multiplicaba por 8.5, los ingresos brutos petroleros lo hacían por 29.6. Bajo el impulso de las exportaciones petroleras, el PIB que entre 1974 y 1977 creció a una tasa media de 4.8%, entre 1978 y 1981 es de 8.4%. Sin embargo, el incremento de la demanda interna no pudo ser enfrentado con uno igualmente significativo de la producción y la diferencia fue compensada con un gran incremento de las importaciones.⁴⁴

43 Fernando Clavijo. "Reformas estructurales y políticas macroeconómicas: el caso de México:1982-1999", en CEPAL, Serie Reformas Económicas, p. 7, <http://www.eclac.org>

44 Ugo Piplione. *La salida del atraso. Un estudio histórico comparativo*. CIDE-FCE, México, 1995, p. 417.

De este modo, el endeudamiento externo, basado en la doble creencia de que el alto precio del petróleo sería permanente y de que el costo de capital estaría destinado a reducirse en el largo plazo en la economía internacional, quedó así como la única opción. Pero el resultado fue diferente, pues la deuda externa pasa de 27 000 a 82 000 millones entre 1977 y 1982.⁴⁵ Por otra parte, las tasas de interés se elevaron drásticamente en el mercado internacional debido a la política restrictiva de Ronald Reagan y además, el precio del petróleo comienza a dar señas de interrumpir la tendencia a la alza que venía siendo así desde 1979. Ambos factores que eran las principales fuentes de financiamiento comenzaron a agotarse.

Siguiendo esta lógica pueden comprenderse los elementos originarios de la crisis generada durante 1982, es decir, el endeudamiento externo excesivo; la agudización del déficit comercial, el empeoramiento del déficit público, la fuga de capitales y la sobrevaluación del peso.

Por tanto, los años ochenta no fueron solamente años de agudo deterioro del potencial de crecimiento de la economía mexicana, también comprendieron un período de profundas transformaciones en las modalidades de funcionamiento de la economía y en las orientaciones básicas de la política económica.

El endeudamiento externo dejó de ser posible como instrumento de equilibrio macroeconómico, razón por la que el equilibrio de las finanzas públicas y las cuentas externas se volvió imprescindible.⁴⁶

Por lo tanto, a diferencia del modelo de sustitución de importaciones prevaleciente antes de 1982, la política macroeconómica a partir de la crisis de la deuda se abocó a la corrección de los principales desbalances macroeconómicos y a disminuir la inflación, o lo que es lo mismo, buscar ante todo la estabilización; dejando de ser el crecimiento el principal objetivo.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ *Op.cit.* p. 419.

2.3.1.1. Buscando la estabilización: 1982-1987

En los diez años necesarios para lograr cierta estabilidad macroeconómica (1982-1991) hubo dos periodos con características claramente diferenciables. En el primero, de 1982-1983 a 1987, se implementó un programa de estabilización ortodoxo con el que se privilegió el saneamiento fiscal primario y la generación de un excedente comercial que permitiera servir la deuda externa pública y privada.

Para ello se ajustaron drásticamente los precios y tarifas del sector público, se redujeron los subsidios y otras partidas de egresos, como inversión pública y gasto social y asimismo se persiguió un tipo de cambio real estable mediante devaluaciones nominales y una fuerte represión salarial.

Desde 1983 dieron inicio los primeros cambios estructurales en dos direcciones, por un lado, se buscó reducir el tamaño y complejidad del sector público, y por otro, abrir la economía a la competencia con el exterior.

En lo que se refiere al sector público, se generó un proceso de desincorporación de entidades, permitiendo la participación del sector privado en dicho campo. Al mismo tiempo, el gobierno se encargó de promover la inversión privada en grandes obras de infraestructura tradicionalmente reservadas al Estado. De igual forma, se promovió la desregulación de diversas actividades económicas para reducir costos y promover la competencia entre productores así como también se trató de hacer un cambio en las exportaciones puesto que estas se basaban en su mayoría en el petróleo.

Sin embargo, la aparición de otros factores negativos, naturales y económicos obstaculizaron los intentos de recuperación, tales como el terremoto de 1985 y además durante ese año y el siguiente, las condiciones del mercado petrolero internacional se tornaron sumamente débiles, lo que dio lugar a una fuerte reducción del precio internacional del petróleo, disminuyendo a su vez, los términos de

intercambio del país con el exterior. Debido a esto es que se vuelve necesario replantear un programa con el cual fuera posible controlar el proceso inflacionario, así como los negativos efectos del endeudamiento reflejados en altos costos en materia de crecimiento y empleo.⁴⁷

2.3.1.2. La reforma estructural: 1988-1991

Posteriormente, en un segundo período que comprendió los años 1988 a 1991, se privilegió el combate a la inflación y se introdujeron una serie de reformas estructurales. En este sentido, se adoptó un programa heterodoxo de estabilización cuyo centro de atención era el abatimiento del componente inercial de la inflación mediante el uso de un ancla cambiaria o monetaria, el control de precios considerados clave y una política salarial basada en la inflación esperada.

Dentro de este marco, México puso un mayor énfasis en la concertación a través de los "pactos" e incorporó un elemento adicional para la disciplina en la formación de precios, a través de una agresiva apertura comercial. En consecuencia, el objetivo central del programa heterodoxo de 1988-1991 fue reducir la inflación para finalmente lograr el saneamiento fiscal. Al final del período se había logrado abatir la inflación, aunque la caída del salario real y del empleo fue muy acentuada, lo que potenció el costo social del ajuste, dados los recortes en transferencias y subsidios.⁴⁸

Respecto a la apertura comercial, esta se fue generando mediante una gradual reducción de los aranceles así como a través de la exención de licencias o permisos para importar cualquier mercancía. Por tanto, gracias a las reformas institucionales referentes a la liberalización, en 1985 se tomó la decisión de ingresar al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), lo cual le daba a la política

47 Enrique Cárdenas. *La política económica en México, 1950-1994*, FCE- COLMEX, México, 1996, p. 119.

48 Fernando Clavijo, *op.cit.*, p. 48.

de liberalización un marco institucional de mayor permanencia y daría mayores posibilidades para lograr acuerdos comerciales con otros países.⁴⁹

Para el año 1989, el gobierno de Salinas de Gortari, continuando con el modelo de modernización de su antecesor, se comprometió con el FMI y con el Banco Mundial a aplicar una serie de reformas económicas como requisito para obtener recursos útiles para la transformación de la estructura económico administrativa del país.

El compromiso adquirido consistió en lo siguiente:

1. Buscar hasta 1994 un crecimiento del 6%;
2. Reducir los requerimientos financieros del sector público en 9 % del PIB e incrementar el ahorro mediante la vía fiscal;
3. Lograr una inflación menor a 18% en 1989 y entre 4 y 5% en años posteriores;
4. Disminuir las tasas de interés nominal y real;
5. Llevar a cabo una liberalización del crédito, y
6. Propiciar la integración de México a la economía mundial, con la reducción de los aranceles a las importaciones.⁵⁰

En resumen, puede decirse que durante el período de implantación del paquete heterodoxo de estabilización, aunado a la apertura comercial, se logró reducir rápidamente la inflación. Sin embargo, la continuación de esta política después de 1992 provocó la apreciación del tipo de cambio real, lo que generó una presión excesiva sobre el sector productivo orientado al mercado interno. Asimismo, entre 1991 y 1993, la característica principal de la política macroeconómica, ya en un modelo de economía de mercado, fue perseguir la reducción de la inflación a un dígito, con los mismos instrumentos y metas empleadas desde 1988⁵¹.

49 *Ibid.*, p. 136.

50 Miguel García Reyes. *Ajuste estructural y pobreza. La transición económica en la sociedad mundial contemporánea*. FCE-ITESM-CCM, México, 1997, p. 339.

51 Fernando Clavijo. *op.cit.* p.53.

Finalmente, para 1994, una vez que ya se había puesto en marcha dicho proceso, en el momento en que se llevaba a cabo la sucesión presidencial, la situación económica se agravó y una de las principales razones fue la presencia desmedida de inversiones foráneas especulativas que dieron un falso sustento a la economía interna.

Así las cosas, a la par del proceso de modernización emprendido por las diferentes administraciones fue desatándose un agudo deterioro de las condiciones sociales, no sólo en lo referente a la cada vez más marcada distribución del ingreso sino también a los diferentes aspectos sociales que comprenden la educación, salud, nutrición, empleo, vivienda y en general al acceso a servicios sociales, sobre todo en los sectores más pobres de la población.

Además, los logros que pudieron alcanzarse con el reequilibrio fiscal y externo se pagaron a precios elevados, sobre todo en el terreno social. Entre 1982 y 1990, mientras la población del país tuvo un crecimiento de 12 millones de personas, la Población Económicamente Activa aumentó en 8 millones, y el empleo apenas lo hizo en 1.3 millones. En el mismo período los salarios como porcentaje del PIB se redujeron de 35 a 24%.⁵²

De todo lo anterior, puede concluirse que los esfuerzos por parte del gobierno estuvieron dirigidos a alcanzar la estabilidad económica y a fomentar la apertura comercial, relegando otros aspectos igualmente importantes, tales como incentivar el desarrollo económico, social y humano en México.

52 Ugo Pipitone. *op. cit.* p.421.

2.3.2. La situación social a partir de la reforma económica

Como se ha observado en páginas anteriores, el caso mexicano muestra que si bien desde hace algunas décadas el país presenció un cierto crecimiento económico, este no fue una garantía para que los beneficios se distribuyeran equitativamente entre la población; es así que el sistema empleado para repartir el ingreso ha constituido uno de los principales obstáculos para mejorar las condiciones de vida en México.

Asimismo, los esfuerzos de los diferentes gobiernos se han centrado más en corregir los desequilibrios macroeconómicos y en poner en marcha el proceso de reforma estructural que en la teoría ofrece beneficios generalizados. No obstante, la práctica muestra hechos distintos, pues hasta la fecha no existe una estrategia capaz de llenar los vacíos dejados por el Estado ni de corregir los errores del mercado, pese a que México cuenta con los recursos naturales y humanos para revertir dicha tendencia.

Así, resulta que el trabajo para aliviar la pobreza ha consistido únicamente en la elaboración de diferentes programas, introducidos por los gobiernos de Luis Echeverría y López Portillo. Este último construyó una red de subsidios generalizados en alimentos, además, creó la Secretaría de Planeación y Presupuesto encargada del alivio a la pobreza y del desarrollo regional utilizando los recursos generados gracias al boom petrolero.⁵³ Sin embargo, con la llegada de Miguel de la Madrid fueron desmantelados sin dejar alternativa.

Durante su administración, el presupuesto del sector social se redujo dramáticamente e introdujo un proyecto centralizado de desarrollo socioeconómico bajo el cual el gobierno federal pudiera acordar con los gobiernos estatales las dimensiones de cada programa.

53 Susan Kaufman, *Mexico under Zedillo*, Lynne Rienner Publishers, USA, 1998, p. 75.

Pero debido a la presión social, en esos años se elaboró una serie de enmiendas constitucionales para brindar servicios sociales universales, es decir, ya no únicamente para los trabajadores del sector formal. Más adelante, bajo el régimen de Salinas de Gortari, se optó porque la política social fuera la piedra angular de la administración, reintroduciendo los programas de alivio a la pobreza, aunque si bien es cierto, el presidente los mantuvo bajo su control autónomo, expresados en lo que vino a constituir el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL).⁵⁴

El PRONASOL estaba constituido por programas destinados al bienestar, los cuales incluían proyectos para desarrollar infraestructura, se otorgaba financiamiento a microempresas así como créditos flexibles a trabajadores rurales creando bancos populares con el fin de lograr un mayor desarrollo regional. Sin embargo, los resultados han sido severamente cuestionados, pues se argumenta que la distribución de los recursos fue determinada a discreción de la presidencia, dando como resultado que el capital no fluyera hacia las áreas más necesitadas.

Aunado a esto, se señala que la distribución de los fondos se realizó con un criterio político, ya que se destinó una cantidad importante a los estados con ingresos más altos y medios en el norte, -donde la presencia de partidos opositores estaba muy marcada-, que en aquellos dominados por el PRI, como lo son los estados del sur, y aunque a pesar de que en términos absolutos se canalizara principalmente a los estados más pobres (Chiapas, Oaxaca y Guerrero), las ciudades recibieron mayores beneficios que las zonas rurales.⁵⁵

Con la llegada de Ernesto Zedillo a la presidencia, nuevamente se plantea la descentralización del sistema de bienestar y en general del poder político; ya que se convierte en una medida urgente para enfrentar la crisis económica con la que inicia su sexenio

⁵⁴ *Ibid.*, p. 75.
⁵⁵ *Idem.*, p. 89.

Algunas de las razones de dicho proceso pudieron ser, por un lado, el declive de la autoridad presidencial y por otro, la dispersión del poder político entre las regiones. No obstante que también se trató de un deslinde parcial de funciones, pues la intervención del ejecutivo en la toma de decisiones relacionadas nunca cesó.

Finalmente, es por demás conocido que pese a los esfuerzos en materia de bienestar durante el período de transformación hacia una economía abierta, los compromisos resultaron limitados pues el combate contra la inequidad y la pobreza se fue desarrollando de una manera parcial, es decir, enfocándose a un sector limitado de la población, siendo que entre cada región las disparidades son diferentes y merecen un trato que obedezca a éstas.

Por tanto, vale la pena señalar algunos indicadores que muestran el camino que ha tomado el asunto referente a aspectos sociales, destacando no sólo lo relativo al ingreso, sino además, todo aquello que es indispensable para cubrir una serie de fines y necesidades físicas, éticas e intelectuales, las cuales se conjugan en lo que se denomina desarrollo humano.

2.3.2.1. Indicadores socioeconómicos: 1982-1994

Como ya se ha venido mencionando, uno de los resultados de las reformas emprendidas formalmente desde 1982 es el deterioro del ámbito social ya que el nuevo modelo económico no es capaz de incluir a la totalidad de la población, ya sea por falta de infraestructura, por no contar con el conocimiento ni con la capacitación adecuada a las nuevas necesidades o incluso por factores puramente geográficos, sólo por mencionar algunas de las causas.

Asimismo, la desigualdad en la distribución regional y social del ingreso, producto de lo anterior, se ha convertido en una de las principales razones que agudizan la pobreza en el país. Y tal situación conlleva a desencadenar efectos económicos; por un lado, se genera una contracción del mercado interno, y por otro, la concentración de grandes recursos en un sector reducido de la población que prefiere canalizarlos en inversiones especulativas dentro y fuera del país, por falta de estímulos a la inversión productiva.⁵⁶

Como resultado, a lo largo de los últimos cincuenta años se han venido conformando tres segmentos sociales, los cuales han registrado cambios significativos en su estructura, ensanchando la brecha de la desigualdad social, lo cual puede observarse en el siguiente cuadro.

Cuadro 2.1.
Distribución de la riqueza en México en los últimos 50 años

Grupo con nivel de ingreso	Hogares representados (%)	Ingreso nacional captado (%)	Integrantes del sector
Bajo (deciles I a IV)	40%	13.6%	Obreros no calificados, campesinos, minifundistas, jornaleros, indígenas, entre otros.
Medio (deciles V a IX)	50%	49.8%	Profesionistas, técnicos, maestros, pequeños productores y micro empresarios, burocracia y obreros especializados.
Alto (decil X)	10%	36.6%	.....

Fuente: Enrique González Tiburcio. "Desarrollo y retos de la política social", en *Economía Informa*, Núm. 288, UNAM-FE, México, Junio 2000, p. 21.

⁵⁶ Felipe Zermeño L. "México 2000. Los problemas del desarrollo de la economía nacional", en *Economía Informa*, Núm. 288, UNAM-FE, México, 2000, p. 11.

Así también uno de los indicadores que permiten conocer la desigualdad en la distribución del ingreso es el *Coefficiente de Gini*.⁵⁷ En el siguiente cuadro se muestra la evolución desarrollada en lo que se refiere al ingreso monetario de los hogares mexicanos durante los años 1984 a 1994:

Cuadro 2.2. Desigualdad en la distribución del ingreso monetario en los hogares mexicanos (1984- 1994)		
Año	Coefficiente de Gini (ingreso monetario)	PIB per cápita (pesos de 1980)
1984	0.4562	65.66
1989	0.4889	59.50
1992	0.5086	64.72
1994	0.5137	65.08
Fuente: Julio Boltvinik, "¿Hacia una evolución del desarrollo en el periodo 1984-1994", en <i>Economía Informa</i> , Núm. 246, UNAM-FE, abril 1996, p. 4.		

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Lo anterior se reflejó durante los años de crisis en un significativo aumento en el número de pobres, cuyas causas tienen origen en la reducción del empleo y la disminución en los ingresos de los trabajadores del campo y la ciudad. A lo que habría que añadir una importante reducción del gasto público, particularmente en el renglón del gasto social.

La disminución en el gasto público, - que es el canal más importante de asignación de recursos por parte del gobierno para proveer de bienes y servicios en el campo social tuvo consecuencias que afectaron incluso a los sectores medios quienes anteriormente tenían la posibilidad de acceder a servicios privados, y que debido a los efectos desencadenados por la crisis económica, han sido encaminados a solicitar servicios públicos, principalmente en el plano educativo y de salud pública, lo cual exige una mayor consideración en la repartición del presupuesto.

57 La desigualdad suele medirse con el Coeficiente de Gini, el cual puede adoptar valores desde 0 hasta 1. Cuando hay igualdad total, es decir, que en todos los hogares se cuenta con el mismo ingreso, el Gini equivale a cero. Si un hogar tiene todo el ingreso y todos los demás tienen cero ingresos, el coeficiente vale 1. Mientras más alto es mayor la desigualdad. Véase Julio Boltvinik, "¿Hacia una evaluación del desarrollo en el periodo 1984-1994", en *Economía Informa*, Núm. 246, UNAM-FE, México, abril 1996, p. 4.

En lo que se refiere al gasto social per cápita, este tuvo un crecimiento real de 3.2% en promedio durante el período 1976 a 1994. Mientras que, entre 1983 y 1994 sólo fue de 0.4%. (Ver cuadro 2.3.).

No obstante que las cifras muestran que durante el sexenio de Carlos Salinas el gasto en desarrollo social en proporción al gasto público total fue más elevado que en los seis años anteriores, pero como ya se mencionó, dicho rubro fue la piedra angular durante el período, aun cuando es sabido que no era sino una estrategia política para mantener el apoyo de la población hacia el respectivo gobierno.

Cuadro 2.3.
El Gasto Social en México, 1976-1994

Año	Gasto Público Total % real	Gasto en desarrollo social			Gasto social per cápita	
		% real	%GTP*	%PIB	\$(1980=100)	% real
1976	2	18.3	27.8	7.5	4 203.8	14.5
1977	-0.3	1.9	28.4	7.4	4 146.7	-1.4
1978	11.6	8.5	27.6	7.4	4 357.5	5.1
1979	16.6	17.4	27.8	7.9	4 802.2	10.2
1980	21.2	11.1	25.5	8.1	5 390.7	12.3
1981	25.8	22.1	24.7	9.0	6 448.3	19.6
1982	18.2	0	20.9	9.1	6 319.5	-2.0
1983	-15.9	-34.1	16.4	6.3	4 048.0	-35.4
1984	-4.2	0.3	17.2	6.1	4 014.9	-1.7
1985	-2.4	5.7	18.6	6.2	4 161.3	3.6
1986	0	-14.0	16.0	5.6	3 511.4	-15.6
1987	10.3	-1.8	14.20	5.4	3 382.2	-3.7
1988	-13.8	-8.8	15.0	4.8	3 028.5	-10.5
1989	-7.5	11.4	18.1	5.2	3 310.1	9.3
1990	-5.4	11.9	21.4	5.6	3 532.6	6.7
1991	-12	19.5	29.0	6.5	4 141.5	17.2
1992	-1.7	17.1	34.6	7.3	4 754.6	14.8
1993	2.5	11.2	37.5	8.1	5 191.3	9.2
1994	6.3	9.8	38.8	8.7	5 599.5	7.9
Promedio 1976-1994	2.7	5.7	24.2	7	4 441.1	3.2

* Proporción respecto al gasto público total.

Fuente: Armando Labra. "De pobres, pobreza y empobrecimiento, política económica es bienestar social", en *Economía Informa*, Núm. 246, UNAM-PE, México, abril de 1996, p. 16.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

De este modo, como lo señala Armando Labra, para 1994, según el Informe sobre desarrollo humano 1996, del PNUD, en México había un millón 600 mil niños menores de cinco años desnutridos. Por otra parte, uno de los graves problemas en materia de bienestar social en el país es el relativo a la vivienda; aunque el aumento en el número de estas entre 1980 y 1992, fue de 12.1 a 17.2 millones, el déficit habitacional en el país ascendió a 6.4 millones. Para 1994, 18% de las viviendas no contaban con agua potable y 32% carecían de drenaje.⁵⁸

En lo que se refiere a la educación; los indicadores para este último año expresaron lo siguiente:

- El 9.7% de la población mayor de 15 años era analfabeta;
- El grado promedio de escolaridad fue de 6.6 años;
- El 21.9% de las escuelas primarias del país estaban "incompletas", es decir, no ofrecían todos los grados;
- El 25.3% de las escuelas eran "unitarias", lo que significa que un sólo maestro atendía todos los grados.
- La mala calidad de los servicios y los problemas personales de los niños y jóvenes se reflejó en elevadas tasas de reprobación:
 - 8.3% en primaria,
 - 25% en secundaria;
 - 45% en bachillerato, y
 - 30.1% en el nivel profesional medio.⁵⁹

Así las cosas, es evidente que la desigualdad padecida en México, producto de las deficiencias en las estrategias para combatirla, como de la baja calidad de los servicios públicos, que si bien es cierto se enfrentan a una situación de excesiva demanda y la oferta de estos es mínima, pero no podrán generarse avances mientras

⁵⁸ Armando Labra. "De pobres, pobreza y empobrecimiento, política económica vs bienestar social", en *Economía Informa*, Núm. 246, UNAM-FE, México, abril de 1996, p. 13.

⁵⁹ *Ibidem*.

sea tratada con medidas aisladas en la política social, apartadas de la generación de un crecimiento económico con equidad.

2.3.2.2. Transición y reconstrucción de la estrategia social

A partir de 1982 se presentan un conjunto de situaciones de desgaste de la estrategia de política social (estatista y corporativa) y un sensible deterioro de las instituciones de bienestar social, donde la demanda de aquellos sectores que no habían sido beneficiarios del crecimiento económico, supera a la limitada oferta pública.

Enfrentadas a los profundos desequilibrios estructurales acumulados, desde 1983 las administraciones mexicanas han intentado dar una respuesta a las urgencias del reequilibrio macroeconómico, pagando sin embargo, el costo de una mayor fragmentación social, sectorial y geográfica del país.

No obstante, según el propio Banco Mundial, la aplicación de amplios programas de estabilización y reforma estructural desde fines de los años ochenta ha transformado rápidamente la economía mexicana y la ha conducido por una senda de mayor crecimiento.⁶⁰

En este sentido, en México, a partir de la puesta en marcha del modelo de estabilización y cambio estructural, llamado también de modernización neoliberal, que en lo fundamental abarca desde el sexenio de Miguel de la Madrid, los grandes obstáculos del desarrollo no se han resuelto. Aunque es importante resaltar que se trata de viejos problemas que existían desde antes, esto es, el nuevo modelo de modernización no los creó, pero si los agravó.

⁶⁰ Banco Mundial. *Sinopsis sobre México, Septiembre de 2000*, Banco Mundial México, 4pp.
<http://www.bancomundial.org>.

Al no existir una estrategia capaz de hacer frente a la pobreza y a sus consecuencias, combatiendo las causas que la originan y no sólo los síntomas coyunturales, algunas de las razones por las que actualmente hay una serie de problemas que impiden el desarrollo de la economía nacional y la generación del bienestar para la totalidad de la población, pueden sintetizarse en las siguientes:

- A. Insuficiente articulación interna y competitividad de la estructura productiva en el contexto de la globalización;
- B. Gran desigualdad en la distribución del ingreso con efectos negativos en la dinámica del mercado y de las inversiones, y
- C. Profundas fallas en el financiamiento del crecimiento.⁶¹

Lo anterior no sólo obstaculiza la obtención de un buen resultado en términos macroeconómicos sino que a su vez va haciendo más marcada la brecha entre ricos y pobres, agudizando la pobreza humana ya que tiende a ser más difícil la participación dentro del sector económico, lo cual repercute en los demás ámbitos (político, social, cultural, etc.). Aunado a ello, existen una serie de factores que han frenado el mejoramiento en las condiciones de vida de la mayoría de la población, tales como:

1. La heterogeneidad estructural de la economía, ya que al interior del país existe un polo moderno con niveles altos de productividad y dinámicamente articulado al mercado internacional y por otro lado, existe un sector "tradicional" con pocas posibilidades de incentivar la modernización en el área.
2. Degradación de los ecosistemas producto de la explotación irracional de los recursos naturales.

61 Felipe Zermeño López, "México 2000... *op.cit.*, p. 8.

3. Cambios tecnológicos y mayor especialización en el sector laboral, los cuales no están al acceso de todos los trabajadores, generando un importante número de mano de obra poco calificada, e incrementando el mercado de trabajo informal.
4. Desigualdades sociales.
5. Endeudamiento externo. El pago de la deuda externa impone candados a la disponibilidad de recursos y a las decisiones que los gobiernos pueden tomar.
6. El proceso de ajuste estructural emprendido en México desde 1982 que ha acentuado la concentración de la riqueza, elevando los niveles absolutos de pobreza e inequidad.⁶²

Finalmente, todos estos hechos que si bien es cierto son resultado de una apuesta hacia la modernización y a la inclusión de México en la era de la llamada globalización, han llevado al país, por conducto de sus dirigentes y sus respectivos diseñadores de la política económica a una etapa en la que las condiciones sociales dejan mucho que desear, pese a los logros obtenidos en el nivel macroeconómico, pues la realidad muestra que todavía no se encuentra la manera de reflejarlo en el desarrollo interno del país o bien, en la microeconomía.

Por tanto, el crecimiento debe lograrse en condiciones de estabilidad. Es por ello que crecer, estabilizar y distribuir, son objetivos irrenunciables que debe tener presente toda propuesta de gobierno. Se requiere modificar la calidad del crecimiento, expandirlo, hacerlo socialmente incluyente con renovadas políticas e instrumentos de política económica con aceptación social y capacidad distributiva.⁶³

⁶²Carlos M. Vilas. "¿Qué hacemos con la pobreza? Notas preliminares para una respuesta política", en *Economía Informa*, Núm. 246, UNAM-FE, Abril de 1996, pp. 7-8.

⁶³ Enrique González Tiburcio, "Desarrollo y retos de la política social", en *Economía Informa*, Núm. 288, UNAM-FE, México, Junio de 2000, p.22

2.4. Los retos para el siglo XXI: nuevas estrategias a favor de los pobres

¿El contraparadigma neoliberal?

De una u otra forma, el llamado "Consenso de Washington" cuyo objetivo fundamental fue el promover reformas en el mercado, con el paso de los años, mostró sus debilidades y sus mismos promotores como el Banco Mundial y el FMI se percataron del paulatino empeoramiento en las condiciones de vida de millones de personas a lo largo de América Latina, y en general en el mundo, por lo que ellos mismos se han encargado de desempolvar viejos temas que hoy cobran vigencia o vale la pena recordar.

Entre comienzos y mediados de los años noventa se vuelve a hablar de cómo lograr un equilibrio adecuado entre los mecanismos del mercado y la regulación del Estado. Primeramente, se reconoció la importancia de las instituciones nacionales y multilaterales en la resolución de problemas, sobre todo de coordinación y de cómo abordar conflictos que contrastaban con las primeras versiones de las reformas del Consenso, centradas casi exclusivamente en la estabilización macroeconómica y el ajuste estructural, acusando al "fracaso del gobierno" de problemas vinculados a la inflación y las ineficiencias distributivas.

En este marco, debe resaltarse que las medidas específicas para abordar los temas de la pobreza y la desigualdad estuvieron notablemente ausentes. Pero cuando el análisis de la dinámica macroeconómica del ajuste y de los procesos de reforma comenzó a mostrar que los periodos de recuperación económica eran seguidos por un desempleo creciente y agravamiento de la pobreza, se otorgó mayor atención a la importancia del gobierno para corregir "las fallas del mercado" en la provisión de bienes públicos.⁶⁴

64 *Ibid.*, p. 400.

En este sentido es que se generan una serie de discursos y compromisos a escala global para lograr la reducción de la pobreza en un plazo determinado. Aquellos que promovieron la reforma económica y el crecimiento económico rápido, puede decirse que se mantuvieron tolerantes ante la creciente desigualdad, lo cual puede explicarse desde el punto de vista de que aun cuando exista un deterioro severo en la distribución del ingreso, así como en la calidad de vida expresada en el denominado desarrollo humano, la realidad es que a no muy largo plazo esta situación puede resultar no tan difícil de sobrellevar si los ingresos promedio crecen lo suficientemente rápido para extender algunos de sus beneficios a aquellos que están en el fondo o cerca de la pirámide de ingresos.

Importantes personalidades como Enrique Iglesias y James Wolfensohn (Presidentes del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial, respectivamente), así como otros formuladores de políticas y académicos comenzaron a alarmarse por los altos costos sociales de los programas de ajuste económico en curso y alertaron sobre los posibles conflictos sociales y políticos que, a su tiempo, podrían debilitar las nuevas democracias y socavar la sustentabilidad de las reformas de mercado.⁶⁵

En esta lógica de compromisos para la reducción de la pobreza es que participa el PNUD. Se ha dicho que tal institución maneja ideas altamente progresistas, y hasta cierto punto difíciles de plasmar en la realidad, pero la visión que presenta se vuelve interesante puesto que coloca en un primer plano aspectos básicos que muchas veces no se han considerado, y que en el marco del declive de la reforma y el ajuste estructural deben ser fundamentales para las políticas de bienestar social.

65 *Idem.*, p. 397.

Y por otra parte, todo lo anterior ha dado la pauta para la elaboración de severas críticas, una de ellas es la que hace el académico canadiense Michel Chossudovsky en su libro, *The Globalisation of poverty*,⁶⁶ en el cual realiza un análisis sobre el impacto de las reformas macroeconómicas en diversos países del mundo y del deterioro no sólo económico, sino también social, político e incluso cultural que estas han desencadenado.

Asimismo, critica el papel del Banco Mundial y del FMI ya que en los últimos años han jugado un papel fundamental en la promoción de la investigación sobre la pobreza y los costos del ajuste, lo cual presenta un rostro humano y muestra una imagen de cambio de las instituciones constituidas en el marco de Bretton Woods, resaltando lo siguiente:

*"El dogma oficial neoliberal ha creado su propio contraparadigma, el cual contiene un discurso altamente ético y moral cuyos objetivos fundamentales son lograr el desarrollo sustentable, el alivio a la pobreza, la protección del medio ambiente y los derechos de la mujer".*⁶⁷

Agrega que tales análisis e investigaciones están divorciados de un mayor entendimiento de las reformas macroeconómicas y raramente constituyen una amenaza para el proyecto de la agenda neoliberal.

Y por otro lado, dentro del marco institucional, se han propuesto una serie de estructuras y normas que sirvan de base para las políticas de desarrollo del siglo XXI. Es así que del llamado contra-paradigma también ha surgido lo que viene a ser la nueva agenda para el desarrollo, aunado a los compromisos ya mencionados, las instituciones financieras y las diferentes organizaciones internacionales plantean

⁶⁶ Véase, Michel Chossudovsky. *The Globalisation of poverty. Impacts of IMF and World Bank Reforms*. Third World Network, Malaysia, 2nd. Ed. 1997, 280 pp.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 42.

nuevos objetivos para erradicar la pobreza, así como para eliminar los problemas que van a la par de esta, tales como el deterioro ecológico y las disparidades entre hombres y mujeres.

Así las cosas, se han dado a la tarea de buscar soluciones y plantear estrategias globales a través de cumbres internacionales celebradas durante la década de los noventa mediante las cuales la mayoría de los países se han comprometido a mejorar las condiciones de vida y las oportunidades de la población en el siglo XXI.

Tales objetivos, fueron adquiridos durante la *Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social* celebrada en la ciudad de Copenhage en el año 1995 y promovida por las Naciones Unidas. Dicha Cumbre adquirió gran relevancia puesto que de ella se desprendió una declaración en la que se dice que por primera vez en la historia, Jefes de Estado, de Gobierno y la sociedad civil reconocieron formalmente la importancia del desarrollo social y del bienestar humano, generando con ello una nueva agenda para el desarrollo y para la reducción de la pobreza estableciendo así los objetivos fundamentales para el siglo XXI.⁶⁸

Por tanto, se acordó que es urgente dirigir los esfuerzos para reducir la pobreza, el desempleo y la exclusión social que afecta a cada país. Asimismo, se señaló que debe responderse de manera efectiva a las necesidades espirituales e individuales, todo esto, en el marco de la democracia. De manera general, lo que se busca es la realización del desarrollo sustentable centrado en la gente para conseguir la justicia social, la paz y la seguridad entre las naciones.⁶⁹

En la Cumbre quedó establecido que el desarrollo social es indispensable para satisfacer las necesidades y aspiraciones de la gente en todo el mundo, por lo que es responsabilidad tanto a nivel estatal como de los gobiernos y de todos los sectores de la sociedad civil.

68 United Nations, *World Summit for Social Development 1995*, UN, <http://www.un.org>.

69 *Ibidem*.

En términos económicos y sociales, son necesarias las políticas eficientes y las inversiones con el objetivo de maximizar las capacidades de la gente, los recursos y las oportunidades, para lo que es indispensable la participación igualitaria entre hombres y mujeres.

Los principales objetivos establecidos durante la Cumbre fueron los siguientes:

- Elaborar estimados sobre pobreza moderada (relativa) y pobreza extrema (absoluta).
- Establecer objetivos para la reducción sustancial de la pobreza moderada y para la erradicación de la pobreza extrema.
- Implementar planes nacionales antipobreza para alcanzar dichos objetivos.

Por último, un dato importante por señalar es el referente a la resolución adoptada llamada "Iniciativa 20/20" la cual propone que el 20% del gasto público total y el 20% de la asistencia oficial para el desarrollo debería asignarse a los servicios sociales básicos.⁷⁰

Tales compromisos quedaron establecidos en dicha Cumbre, realizada justo en el 50 aniversario de las Naciones Unidas con la idea de sentar las bases para promover el desarrollo y la justicia social al término de la Guerra Fría. Es éste el paso que marca el acuerdo mundial con el que cinco años más tarde se da lugar a un nuevo encuentro, esta vez celebrado en la ciudad de Ginebra, cuyo nombre es *Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social + 5* y también se plantea la erradicación de la pobreza, poniendo en marcha una iniciativa encargada de la elaboración de estrategias contra la pobreza.

70 Enrique Ganuza. *Tendencias del Desarrollo ...op. cit.*, p. 5.

En este sentido, tanto el PNUD como la UNICEF jugaron un papel importante sosteniendo que la pobreza debe ser el centro de la estrategia del desarrollo de un país en su conjunto, de su gasto público, su inversión en capital y tecnología y su política macroeconómica. De tal modo que coincidieron en la necesidad de alcanzar las siguientes metas:

1. El derecho universal a la educación y a la salud;
2. Erradicación de la pobreza;
3. Garantizar la equidad de género como condición para alcanzar el desarrollo humano; y
4. Considerar la cooperación para el desarrollo como estrategia global.⁷¹

A la par de lo anterior, en cooperación con el Banco Mundial y las Naciones Unidas, el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE, ha fijado una serie de metas que pretenden ser de alcance mundial para reducir tanto la pobreza de ingreso como la pobreza humana para el año 2015 o antes en los casos que sea posible. Las metas son las siguientes:

- Reducir a la mitad la pobreza extrema;
- Conseguir la educación primaria universal y eliminar las diferencias entre el hombre y la mujer en la educación;
- Lograr una reducción de dos tercios de la mortalidad en los primeros años de vida y de tres cuartas partes de la mortalidad materna, al mismo tiempo que se debe ofrecer el acceso universal a los servicios de salud reproductiva, y
- Aplicar en todo el mundo estrategias para el desarrollo sostenible e invertir la tendencia dirigida hacia la pérdida de recursos ambientales.⁷²

⁷¹ PNUD, World Summit for Social Development + 5, <http://www.undp.org/seped/events/wssd>

⁷² Banco Mundial. *Informe sobre el desarrollo mundial, 1999-2000. En el umbral del siglo XXI*. Banco Mundial, Madrid, Mundi-Prensa, 2000, p. 20.

Por último, del 6 al 8 de septiembre del año 2000 se celebró en Nueva York, en la sede de las Naciones Unidas, la llamada Cumbre del Milenio en la que el tema central fue el papel que jugará dicha organización en el siglo XXI. Asimismo, de ahí se desprendió el Foro del Milenio en el que se trataron temas entre los que se incluyó la erradicación de la pobreza, reconociéndose que no es una consecuencia automática del crecimiento económico, pero sí es necesario redistribuirlo de manera que pueda llegar a todos los hogares.

Como parte del mismo compromiso con el proceso de desarrollo, a partir de la Cumbre de 1995 se ha reconocido a escala global que los problemas del desarrollo no están relacionados únicamente a cuestiones de medidas financieras sino que como lo ha definido el PNUD, se trata de un problema multidimensional, en el que es imperante atender las deficiencias generadas por la pobreza como la desnutrición y el analfabetismo.

Asimismo, el propio Banco Mundial en una de sus publicaciones, el *Informe sobre el desarrollo mundial 1999-2000*, destaca cuatro corolarios que califica de gran importancia:

- 1°. La estabilidad macroeconómica es condición imprescindible para alcanzar el crecimiento y el desarrollo.
- 2°. El crecimiento no se contagia en forma automática; es necesario abordar directamente las necesidades humanas a través del proceso de desarrollo.
- 3°. No hay una política capaz, por sí misma de impulsar el desarrollo; para lograrlo es preciso adoptar un enfoque integral.
- 4°. Las instituciones son importantes; un desarrollo sostenido debe asentarse en procesos que favorezcan la integración social y se adapten a las nuevas circunstancias.⁷³

73 *Ibidem*, p. 1.

Estas ideas resumen la visión del Banco Mundial sobre el siglo XXI bajo la cual se ha declarado que en los próximos años será posible alcanzar un desarrollo generalizado, haciendo frente a cuestiones tales como la reducción de la pobreza, la degradación del medio ambiente, la seguridad alimentaria, la escasez del agua y el envejecimiento de la población.

De manera general, tales propuestas elaboradas por el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y la Organización de las Naciones Unidas, se definieron en una conferencia celebrada en París en febrero de 1998.

No obstante, no parece que los objetivos vayan a realizarse en los próximos años puesto que todavía existe una visión limitada en lo que al desarrollo se refiere, enfocándolo al mero aspecto monetario, es decir, al ingreso y su distribución, dejando a un lado todas las cuestiones sociales y culturales. Por tanto, una prioridad para cada país debería ser identificar los elementos básicos de privación humana e instrumentar planes y estrategias que ayuden a mejorar la situación con el fin de aminorar la pobreza humana y al mismo tiempo la mala distribución del ingreso.

Aunque, tales planes tampoco surgen de un momento a otro, es por ello que en diferentes estudios y momentos de la historia, se ha insistido en la importancia de la educación de un pueblo ya que al carecer de ésta, no sirve de mucho celebrar reuniones entre autoridades e instituciones de un país o bien adquirir mayores ingresos si el uso que se les va a dar no contribuye a ampliar las capacidades de la gente ni a satisfacer las necesidades básicas de un individuo. Sin embargo, para que así sea, lo primero es generar el entorno y las condiciones que den lugar a ello, pues por sí mismos, la educación o el ingreso no son capaces de lograrlas.

Así las cosas, hoy por hoy, dentro de un compromiso serio resultan inseparables una buena educación y el desarrollo, lo cual a su vez, puede reflejarse en un crecimiento económico que favorezca ya no sólo a unos cuantos, pues es en el capital humano donde se encuentra la base del verdadero desarrollo y la productividad de un pueblo.

Para finalizar, sólo resta decir que ya han pasado muchas cumbres y se esperan muchas más reuniones con las mismas pretensiones, pero la trascendencia de ellas no va más allá de los discursos y las agendas gubernamentales, de modo tal que únicamente se toman notas que raras veces se cumplen.

Capítulo 3

El caso mexicano: avances y retrocesos del desarrollo humano

3.1.El panorama latinoamericano: logros, obstáculos del desarrollo humano y transformaciones sociales

A lo largo de páginas previas se ha mostrado el rumbo económico seguido en América Latina durante las últimas dos décadas. Asimismo, se presentaron los cambios ocurridos a raíz de la instrumentación de reformas macroeconómicas emprendidas con el fin de generar cierta estabilidad en la región, pero que durante ese lapso desencadenaron una serie de repercusiones en la sociedad, deteriorando con ello su calidad de vida.

Tales circunstancias, han llevado a gobiernos, académicos e instituciones financieras internacionales a elaborar discursos y a plantear nuevos objetivos para el desarrollo con el fin de frenar la tendencia orientada hacia un aumento constante de la pobreza. Brevemente, puede afirmarse que en América Latina se han generado efectos positivos en beneficio de la población. Aunque si bien es cierto, estos aún son reducidos dadas las grandes necesidades y desigualdades de la región.

El balance de los últimos años ha reflejado inconsistencias que no pueden ocultarse con los mínimos logros alcanzados en lo que conforma el llamado desarrollo humano. No obstante, sería equivocado no destacar algunos de los que sólo un porcentaje de la población ha recibido, los cuales no representan una garantía de que los problemas ocasionados por la pobreza humana y de ingreso serán resueltos en el mediano plazo, sobre todo si se considera que todavía para 1998, unos 150 millones de personas, - es decir, una de cada tres personas- subsistía con un ingreso diario inferior a dos dólares de los Estados Unidos (a precios de 1985)⁷⁴.

⁷⁴Nora Lustig, "Pobreza y desigualdad: un desafío que perdura", en *Revista de la CEPAL, número extraordinario*.
Publicación de las Naciones Unidas- CEPAL, Santiago de Chile, octubre de 1998, p. 297.

En este sentido, con el fin de atacar la pobreza, quizá uno de los principales compromisos debe ser el garantizar el bienestar desde la infancia, ya que la experiencia manifiesta que el proceso del desarrollo sólo podrá alcanzarse si las nuevas generaciones, así como las presentes son conscientes del rol que jugarán en la sociedad y actúan de modo que en el largo plazo pueda brindarse un ambiente de calidad y un nivel de vida acorde a la visión de cada pueblo.

Sin embargo, la misma evidencia empírica de los años ochenta y noventa únicamente ha demostrado cuestionables beneficios a la infancia, - uno de los grupos más vulnerables de la población-. A raíz de la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia de 1990, -donde México fue uno de los países promotores, al lado de otras naciones como Canadá, Egipto, Malí y Paquistán-, se fijaron ciertas prioridades para el largo plazo, ante las cuales difícilmente podría existir oposición, pues iban enfocadas sobre todo al campo de la salud y de la educación. Entre éstas, sobresalieron el tratar de brindar una mayor cobertura en el acceso a servicios de saneamiento básico; avanzar en la detección y control de enfermedades transmisibles; y mejorar la salud materna, la atención prenatal y en el parto; metas que por cierto, en la actualidad no han cambiado.

3.1.1. Avances y retrocesos del desarrollo humano

Durante la segunda mitad del siglo XX se han registrado mejoras sociales que dan un semblante alentador en lo que se refiere al desarrollo humano, entre estas se encuentran:

- La disminución de la mortalidad infantil;
- El aumento de la esperanza de vida al nacer;
- Avances en alfabetización y matriculación de enseñanza básica;
- Decrecimiento de la tasa demográfica, e
- Incorporación de la mujer al mercado laboral.

En lo que se refiere a la educación, se ha reconocido su importancia sobre todo porque un bajo nivel educacional condiciona las oportunidades de acceso a mejores salarios y a la cultura en general; es por tanto que la ausencia de mano de obra calificada ha sido uno de los factores que más ha obstaculizado la meta para alcanzar un crecimiento económico sostenido. No obstante, aunque el logro es significativo, la realidad muestra que la calidad del aprendizaje y los años de escolaridad continúan siendo deficientes, esto es, en la región el promedio de años de escolaridad es de 5.4, a diferencia del que se registra en la mayoría de los países miembros de la OCDE, donde el promedio es de 11.1 años.⁷⁵

Los avances se registran en el incremento a la atención del analfabetismo adulto; la expansión de la matrícula en primaria y secundaria, el apoyo al nivel preescolar que es un factor determinante para evitar en el largo plazo la deserción y la repetición. Aunque, prevalecen problemas añejos que en ocasiones no se consideran como factores que incitan al abandono de la escuela o a la falta de atención dentro de ella, tales como puede ser el déficit de nutrientes, derivado de malos hábitos alimenticios y que repercuten seriamente durante el proceso de aprendizaje.

En cuanto a la salud, también se han presenciado avances, como la disminución de la mortalidad infantil y el aumento en la esperanza de vida al nacer, no obstante que existen grandes diferencias dentro de la región, ya que países como Cuba y Costa Rica registran una cobertura del servicio de 100%, contrastando con México, Panamá y República Dominicana en los que el nivel de acceso es ligeramente superior al 70%.⁷⁶

Otra serie de resultados positivos se deriva de la disminución de la desnutrición crónica en niños, medida por la cordedad de talla para la edad que refleja un retardo en el crecimiento. No obstante han aparecido padecimientos como la malnutrición

75ONU- CEPAL, *Indicadores sociales básicos de los países de la subregión norte de América Latina y el Caribe. Edición del bienio 2000-2001* p. 34.
76Ibid., p. 39.

por micronutrientes (deficiencias de hierro, zinc, vitamina A, y otros) con la predisposición a adquirir enfermedades infecciosas al alterar el sistema inmunológico, al respecto, también debe considerarse que han ido en aumento los casos de obesidad en adultos y menores de edad.⁷⁷

Por último, durante estos años, se marcaron grandes cambios en cuanto a la cobertura de vacunación, disminuyendo el número de niños contagiados por sarampión, tosferina, difteria, poliomelitis y tétanos. Las principales causas de muerte infantil son: deshidratación, diarrea, enfermedades respiratorias, desnutrición, enfermedades prevenibles mediante la vacunación oportuna o que contraen debido a condiciones de vida inadecuadas y finalmente a accidentes.

Por otra parte, prevalecen una serie de problemas que no han recibido suficiente atención, tal es el caso de la vivienda que ha presenciado mejoras leves en lo que se refiere a una mayor higiene y disponibilidad de servicios, amplitud y en construcción, pero no son homogéneas ni uniformes, sobre todo en el ámbito rural, encontrando que cada año un número elevado de familias se asienta en terrenos irregulares (cerca de 100 mil⁷⁸).

Así las cosas, lo que queda claro es que en materia de desarrollo, en América Latina es urgente reorientar la política social, dado que el Estado todavía no está listo para deslindarse de la responsabilidad, elaborando objetivos en los que existan tanto, el consenso en la utilización del gasto público, así como los canales de distribución de éste, pues los últimos años se han caracterizado por grandes rezagos, algunos provocados por las fallas de la reforma estructural y otros previamente existentes, aunados a la ausencia de estrategias claras, con lo cual se han obtenido resultados en los que primera vista sobresale el deterioro social.

Una de las principales fallas generadoras de la pobreza en los países latinoamericanos, es el exceso de confianza mostrada cuando las expectativas plantean un comportamiento más dinámico de la economía y el resultado es inverso al esperado, sobre todo por no hacer frente oportunamente a viejas problemáticas entre las que vale destacar la baja productividad generada por la falta de acceso a la tecnología, la dispersión salarial, la abundancia de mano de obra poco calificada que por consiguiente, arrojan como resultado un creciente desempleo, así como una mayor incorporación hacia el sector informal ante la ausencia de oportunidades en el mercado laboral, (Ver Cuadro 3.1.).

Cuadro 3.1.
INFORMALIDAD Y DESEMPLEO URBANO EN IBEROAMÉRICA

Países	Porcentaje de ocupados en el sector informal urbano		Tasa de desempleo abierto urbano	
	1989/1992	1996/1998	1990	2000
Argentina a)	43.1	41.4	7.4	15.1
Bolivia	62.5	65.5	7.3	6.1**
Brasil	40.2	46.6	4.3	7.5
Chile	39.4	37.3	9.2	9.4
Colombia	54.1	55.9	10.5	20.4
Costa Rica	37.6	39.6	5.4	5.3
Cuba	...	...	7.7*	5.8
Ecuador	54.5	53.9	6.1	14.7
El Salvador	...	...	10.0	6.7
España	...	...	16.3	13.6
Guatemala	...	...	6.0	3.8***
Honduras	53.2	52	7.8	5.3**
México	39.6	43.6	2.7	2.3
Nicaragua	...	...	7.6	9.0
Panamá	37.8	33.6	20.0	15.2
Paraguay b)	57.6	57.1	6.6	9.4**
Perú	...	...	8.3	10.3
Portugal	...	...	4.7	...
Rep. Dominicana	45.1	47	19.6	13.9
Uruguay	39.5	42.5	9.2	13.4
Venezuela c)	37.1	49.4	11.0	14.6

Fuente: CEPAL-UNICEF-SECIB, *Construir equidad desde la infancia y la adolescencia en Iberoamérica*, 2001, Publicación de las Naciones Unidas-CEPAL, 2001, p. 194.

*Cifra correspondiente a 1991; ** Cifras correspondientes a 1999; ***Cifra correspondiente a 1998.

a) Las cifras corresponden al Gran Buenos Aires, exceptuando la tasa de desempleo para la población de 15 años y más edad.

b) Las cifras corresponden a Asunción, exceptuando la tasa de desempleo para la población de 15 años y más de edad.

c) La cifra de 1997 corresponde al total nacional.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Por tanto, en principio, lo que se necesita en todos los países latino y centroamericanos es generar mayor eficiencia, modernización y crear una cultura laboral real, además de mejorar los empleos y salarios, para lo cual se vuelve crucial la capacitación y la educación de los trabajadores, pues es evidente la relación que existe entre el nivel de instrucción, el empleo y el salario.

Ejemplos de lo anterior, son los casos de países como Nicaragua, México y El Salvador donde se han presenciado severos deterioros en los salarios mínimos, pues apenas cubren 18, 29 y 37%, respectivamente, del valor que tenían en los años ochenta.⁷⁹

Tales deficiencias conllevan a que la repartición del ingreso per cápita no mejore, de hecho no ha sido posible disminuir las desigualdades en su distribución ni frenar dos problemas que con el paso del tiempo se han agudizado, estos son el ya mencionado incremento del empleo informal y los elevados índices de migración internacional. El Cuadro 3.2. da una muestra sobre la débil evolución del nivel y la distribución del ingreso de los hogares en los países de la subregión norte de América Latina, registrando altas concentraciones de este en los deciles IX y X, que corresponden a los sectores más ricos de la población.

⁷⁹*Ibid.*, p. 18.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Cuadro 3.2.

Evolución del nivel y distribución del ingreso de los hogares en la subregión norte
de América Latina y el Caribe A/

(Porcentajes)

	Año	Quintil 1		Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	
		Decil 1/Decil 2					Decil 9/Decil 10	
Costa Rica	1990	1.6	4.1	12.1	17	24.5	16.1	24.6
	1997	1.9	4.2	11.3	16.8	23.7	15.4	26.8
El Salvador	1995	2.1	4.1	11.1	15.3	21.4	14.3	31.7
	1997	2.1	4.0	11.1	15.2	21.3	15.2	31.1
Guatemala	1986	1.2	2.7	8.6	14	21.5	15.6	36.4
	1990 B/	1.7	3.0	8.6	12.7	20.8	16.1	37.1
Honduras	1990	1.5	2.5	8.3	12.8	20	16.1	38.9
	1997	1.4	3.1	9.7	13.8	20.3	14.9	36.8
Nicaragua	1997	1.3	3.2	10	14	20.2	15.9	35.4
Panamá	1991	1.1	2.8	9.4	14.3	22	16.3	34.2
	1997	1.4	2.9	9.0	13.4	20.6	15.4	37.3
República								
Dominicana	1997	1.5	3.3	10.1	14.5	20.4	14.7	35.5
México	1989	2.5	3.7	10.1	13.4	19	14.4	36.9
	1996	2.9	4.1	10.6	14.4	19.7	14.6	33.7

Fuente: CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 1998*. Naciones Unidas, CEPAL, Santiago de Chile, 1998.

A/ Ordenados por quintil según ingreso por habitante. El quintil 1 corresponde a los hogares más pobres y el quintil 5 a los hogares más ricos.

B/Se refiere al Área metropolitana

En este sentido, cabe señalar que aun cuando han existido períodos de crecimiento económico, no han garantizado mejoras en la distribución del ingreso, afectando sobre todo a quienes tienen ocupaciones de baja productividad. Aunado a ello, la década de los ochenta, caracterizada por la crisis económica, presenció una disminución en el gasto social, afectando principalmente lo relativo a la vivienda y en menor grado a la educación y a la salud que aparentemente han sido los dos rubros más beneficiados.

En los años noventa cuando el crecimiento económico logra reanudarse, se intenta elevar el presupuesto destinado a cuestiones sociales como porcentaje del gasto público total y del PIB.⁸⁰ Sin embargo, no se trata únicamente de incrementar el presupuesto sino más bien de garantizar la eficiencia y la equidad de los servicios, ya que como sucede en el caso de la seguridad social, sólo se apoya a una pequeña parte de la población, específicamente a la que desempeña labores en el sector formal de la economía y está inscrito en algún sistema de pensiones, dejando fuera a un elevado porcentaje de ella.

En síntesis, los resultados muestran que tales problemáticas, por un lado presentan signos positivos, pero en otro extremo dejan ver que no se han resuelto completa sino parcialmente las cuestiones relativas a la generación de un crecimiento económico firme y sostenido ni las encargadas de distribuirlo para alcanzar a satisfacer las principales demandas de la población. Deficiencias que pueden ser cada vez menores si se pone en marcha una estrategia en la que verdaderamente se considere el papel que juegan los componentes del proceso del desarrollo en su conjunto; sosteniendo que la base del proceso se encuentra en la educación y de ahí se desprenden el resto de los factores, cuyo medio para alcanzarlo es el ingreso. Sólo así es posible que dentro de cada familia existan las condiciones adecuadas capaces de garantizar un entorno que facilite en el futuro el desarrollo físico, económico, intelectual, emocional y afectivo de sus miembros.

Es por tanto que cualquier aumento en la educación tiene impactos positivos en el mantenimiento del medio ambiente; en la salud; en el aprovechamiento de oportunidades dentro del mercado laboral, en el acceso a servicios básicos y finalmente, en el campo de la recreación y la cultura, pero ello sólo es posible cuando el entorno lo permite.

⁸⁰*Ibidem.*, p. 31.

3.1.2. Transformaciones sociales

Así como el concepto y el proceso de desarrollo han cambiado en los últimos años, ha sucedido lo mismo dentro de sociedad latinoamericana, por lo que los objetivos de la política social también deben hacerlo. Una de las transformaciones más notorias ha sido en el ámbito de los hogares, donde un mayor número de mujeres comienza a desempeñar nuevos roles al convertirse en jefas de estos y al insertarse en el mercado laboral.

Es por ello que día a día se han considerado en mayor medida los aportes desde la perspectiva del género, que se ha definido como una construcción social, cultural e histórica que determina normativamente los masculino y lo femenino en la sociedad sobre la base biológica del sexo y las identidades subjetivas y colectivas.⁸¹ A ello se debe el que estudios más recientes sobre condiciones de género consideren las desigualdades entre los miembros de un hogar, así como los intercambios que dentro de él se dan, ya sean económicos, sociales o psicológicos.

Desde los años cincuenta se había venido estudiando a la familia bajo una perspectiva demográfica, social y económica, enfocada hacia la familia nuclear donde predominaba la autoridad masculina como proveedor económico.⁸²

En la década de los ochenta se empieza a analizar y a medir el papel de la jefatura femenina en las sociedades modernas, ya que las mismas tendencias económicas, la pobreza y las condiciones demográficas, sociales y culturales, como migraciones, viudez, rupturas matrimoniales y la fecundidad adolescente, han obligado a las mujeres a buscar ingresos propios, que si bien es cierto, les dan mayor autonomía y en algunos casos, puede representar una opción, sobre todo para mujeres con niveles educativos elevados y recursos.

81 Irma Arrigada. "Familias latinoamericanas: convergencias y divergencias de modelos y políticas", en *Revista de la CEPAL no. 65*, CEPAL-NU, División de Desarrollo Social, Santiago de Chile, agosto de 1998, p. 89.

82 *Ibidem.*, p. 90.

No obstante, una parte importante de este sector es más vulnerable, tal es el caso de madres solteras que enfrentan con mayores dificultades el periodo de maternidad y posteriormente el cuidado de los hijos; y lo mismo sucede con las adolescentes que mantienen frágilmente la jefatura del hogar.

Así las cosas, la familia urbana presenta ciertas tendencias como lo son: la reducción del tamaño de la unidad familiar, el descenso y retraso de la nupcialidad; el aumento de la maternidad precoz, las uniones consensuales, las rupturas conyugales, de los hogares monoparentales y unipersonales y de las familias reconstituidas. De modo tal que, durante la década de los noventa, los hogares encabezados por mujeres han incrementado, aunque continua el predominio de la familia nuclear.

Lo que es importante destacar es que en la mayoría de los casos de jefatura femenina se encuentran en una etapa en la que el hijo mayor tiene entre 12 y 18 años, lo cual puede explicarse por causas tales como una posible ruptura con la pareja, sin constitución de una nueva unión, junto con situaciones de viudez.⁸³

Lo anterior tiene presencia no sólo al interior del hogar puesto que la aportación económica de las mujeres es cada vez más significativa dentro de este y en las mismas cuentas nacionales, siempre y cuando no se ocupen en el sector informal, pero sí es un hecho que se han convertido en una pieza clave dentro del sistema productivo, como es el caso de la industria manufacturera de exportación, donde el trabajo femenino se ha vuelto fundamental.

83 *Idem.*, p. 88

3.1.3. Resultados

De manera breve se ha tratado de presentar un panorama de los avances registrados en América Latina en lo que a su desarrollo económico y humano se refiere, reconociendo una vez más que este no es una responsabilidad exclusiva sino compartida entre todos los sectores de la población ya que todos aspiran a alcanzar un beneficio y por consiguiente un nivel superior de bienestar.

Sin embargo, aún hace falta crear un entorno macroeconómico adecuado que fomente la inversión y el crecimiento acompañado de políticas que recuperen los salarios, disminuyan el desempleo y en general terminen gradualmente con las desigualdades.

El balance no debe omitir los obstáculos que todavía se enfrentan, sobre todo en lo que se refiere a la magnitud de la pobreza y en el desempleo que afecta principalmente a los sectores de la población con menor calificación. En el Cuadro 3.3., pueden observarse ligeros cambios a lo largo de la década de los noventa, que reflejan lo limitados que han sido los llamados logros de los últimos años. Todo esto arroja a un primer plano que tanto las estrategias como los objetivos para alcanzar dicho bienestar continúan pendientes en América Latina.

Cuadro 3.3.
MAGNITUD DE LA POBREZA
 (porcentaje de hogares en Iberoamérica)

Países	1989/1991			1993/1995			1998/1999		
	Total nacional	Urbano	Rural	Total nacional	Urbano	Rural	Total nacional	Urbano	Rural
Argentina (a)	...	26	...	...	12	...	...	13	...
Bolivia	...	49	...	...	46	...	55	42	76
Brasil	41	36	64	37	33	53	30	26	45
Chile	33	33	34	23	23	26	18	17	23
Colombia	50	47	55	47	41	57	49	45	56
Costa Rica	24	22	25	21	18	23	18	16	21
Cuba	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Ecuador	...	56	...	...	52	...	...	58	...
El Salvador	...	...	...	48	40	58	44	34	59
España	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Guatemala	...	...	72	...	...	...	54	39	65
Honduras	75	65	84	73	70	76	74	66	82
México	39	34	49	36	29	47	38	31	49
Nicaragua	...	...	...	65	60	79	65	59	73
Panamá	36	34	43	30	25	41	24	21	33
Paraguay (b)	...	37	...	...	42	...	52	41	65
Perú (c,d)	52	45	64	41	33	56	37	25	61
Portugal	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Rep.	...	...	...	...	...	...	32	32	34
Dominicana	...	12	...	...	6	...	...	6	...
Uruguay	34	33	38	42	41	48	44	...	...
Venezuela	...	...	...	...	...	...	...	...	...

Fuente: CEPAL-UNICEF-SECIB, *Construir equidad desde la infancia y la adolescencia en Iberoamérica* 2001, Naciones Unidas, CEPAL, 2001 p. 188.

a) En 1990 y 1997 corresponde al Gran Buenos Aires.

b) En 1990 corresponde a Asunción.

c) La cifra inicial corresponde a 1986, y las restantes fueron proporcionadas por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

d) Las cifras finales corresponden a 1997.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

3.2. México: desde la perspectiva del desarrollo humano

Las cuestiones sociales en México pueden estudiarse bajo diferentes enfoques, como aquellos que pretenden identificar las principales desigualdades con base en ciertos indicadores, que si bien, emplean diferentes metodologías, los resultados al final son muy similares. Tal es el caso de los indicadores sobre el ingreso familiar; los que se refieren al potencial para el desarrollo humano (educación, expectativas de vida e ingreso), y los relativos a las carencias del hogar (desempleo, analfabetismo, inseguridad, etc.).

En este caso, como se ha venido señalando a lo largo de este trabajo, el desarrollo humano es el que se ha considerado como eje fundamental puesto que se enfoca en tres directrices fundamentales para alcanzar una mayor calidad de vida, - pese a que como indicador numérico presenta limitaciones-. De cualquier forma, independientemente del método de estudio, la realidad mexicana genera el mismo resultado, es decir, la pobreza se extiende en todo el país, en zonas rurales y grandes ciudades, privando a un gran porcentaje de la población.

Por consiguiente, bajo la perspectiva del desarrollo humano, como lo define el PNUD, México ha sido clasificado dentro del grupo de países con desarrollo humano medio, lo cual, en comparación con el resto parece ser un dato alentador. No obstante, a lo largo de las siguientes páginas podrá notarse que en el ámbito local o regional, se presentan una gran cantidad de disparidades económicas y sociales que afectan de diferente modo y que con el paso de los años van marcando una inmensa brecha a nivel nacional.

Bajo tal criterio, en lo general los *Informes* anuales del PNUD dan la impresión de que el Estado mexicano ha resuelto las cuestiones sociales, aunque lentamente, pero que está verdaderamente comprometido en hacerlo al cien por ciento.

El asunto es que la experiencia hace muy difícil el dejar de cuestionar las acciones emprendidas por parte de aquellos cuya tarea ha sido dirigir a este país, sobre todo por el grado de descuido y abandono de los sectores más vulnerables de la población, y que cualquiera puede constatar.

De tal modo, en lo que respecta al desarrollo humano, en el *Informe sobre desarrollo humano 1996*, México fue colocado en la categoría de países con Alto desarrollo humano, ocupando el lugar número 50 en una lista de 174 países, destacando en los primeros lugares Canadá, Francia, Noruega, Estados Unidos e Islandia (en orden de importancia).⁸⁴

En el año 1998, ascendió un lugar manteniéndose a la cabeza los ya mencionados, estos datos, daban una posición aceptable. Sin embargo, para el año 2000, el resultado presentado fue negativo, es decir, el país se ubicó en el sitio 55, clasificándose ahora dentro del grupo de desarrollo humano medio, lo cual puede considerarse como un importante retroceso si se tiene en cuenta que ha sido superado por Lituania, Dominica, Granada y Seychelles.⁸⁵

En lo que se refiere al IDH, la tendencia ha registrado lentos avances, esto es, en 1980 era de 0,732, cinco años después el índice registró 0,750; para principios de los noventa se habla de 0,759; en 1995 apenas se situó en 0,772 y finalmente en 1999 el valor del índice fue de 0,790; lo cual refleja que en un país como México, los avances en materia social, -de acuerdo con la metodología del PNUD-, han sido sólo en el largo plazo, es decir, pueden notarse si se compara entre décadas, pero no sucede lo mismo cuando se hace de un año a otro.

Por lo tanto, desde un principio cabe aclarar que, si bien es cierto, los compromisos han sido cada vez mayores en cuanto a la política social se refiere, los resultados de las acciones encaminadas no son completamente satisfactorios para

84 Froylán M. López. "Colapso" en *Proceso*, México, 13 de septiembre de 1998, p. 29.

85 PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano, 2000*, ONU-PNUD, Madrid, Mundi-Prensa, 2000, p.158.

una buena parte de la población que aún vive privada del bienestar social y por ende del mejor aprovechamiento de sus oportunidades y capacidades.

Cuadro 3.4.
Ubicación de México en el Informe sobre Desarrollo Humano

Año	Clasificación según el IDH	Esperanza de vida al nacer (años)	Tasa de alfabetización de adultos (% de 15 años de edad y superior)	Tasa bruta de matriculación (primaria, secundaria y terciaria) %	PIB per cápita (en dólares PPA)	Valor del Índice de desarrollo humano (IDH)
1996 *	50	72,0	89,2	66	7,384	0,853
2000**	55	72,3	90,8	70	7,704	0,784
2001/	51	72,4	91,1	71	8,297	0,790
2002*/	54	72,6	91,4	71	9,203	0,796

Fuente: PNUD. *Informe sobre desarrollo humano*. ONU-PNUD, Mundi-Premsa, Madrid, Varios años, 1996, 2000, 2001 y 2002.

* Los datos del informe 1996 corresponden al año 1994.

** Los datos del informe 2000 corresponden al año 1998.

/ Los datos del informe 2001 corresponden al año 1999.

* / Los datos del informe 2002 corresponden al año 2000.

Y en lo que se refiere a la pobreza humana, determinada por el grado de privación en que se encuentra la gente de un país, en los mismos informes la situación del Estado mexicano no ha sido muy favorable. Al ser un país en desarrollo, dado su grado de avance, todavía a finales de la década de los noventa, muestra dificultades en cuanto a la satisfacción de necesidades de la población, tales como las que aparecen en el siguiente cuadro:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Cuadro 3.5.
Indicadores sobre pobreza humana en México

Año	Clasificación según el IPH-1	Población estimada que no sobrevivirá hasta los 40 años	Tasa de analfabetismo en adultos de 15 años de edad y más (%)	(% Población sin acceso a:			Niños menores de 5 años con peso insuficiente (%)	Población debajo del límite de la pobreza: un dólar diario (%)
				Agua potable	Servicio de salud	Sancaamiento		
2000	12	8.2	9.2	15	9	28	14	17.9
2001	10	8.3	8.9	14	...	...	8	12.2
2002	11	8.3	8.6	14	...	...	8	15.9

Fuente: PNUD. *Informe sobre desarrollo humano*. ONU-PNUD, Mundi-Prensa, Madrid, varios años, 2000, 2001 y 2002.
 ** Los datos del Informe 2000 corresponden al año 1998.
 * / Los datos del Informe 2001 corresponden al año 1999.
 *** Los datos del Informe 2002 corresponden al año 2000.

3.2.1 La situación económica de México: país de contrastes regionales y de grandes problemas estructurales.

Es importante considerar el caso mexicano desde la perspectiva regional ya que se trata de un país marcado por grandes contrastes geográficos, económicos y sociales. De este modo, a lo largo y ancho de México, se pueden notar a simple vista elevados diferenciales en la productividad derivados del grado de acceso a la economía moderna con que cada región cuenta; de la explotación inadecuada de las ventajas (tales como recursos humanos y naturales, infraestructura); de la falta de dinamismo para balancear la oferta y la demanda del mercado de trabajo y por problemas de desarrollo organizacional.⁸⁶

⁸⁶ Las regiones económicas son: Centro, Golfo de México, Noreste, Noroeste, Norte, Occidente, Península de Yucatán y Sur.

3.2.1.1. *Contrastes regionales.*

En cuanto a las diferencias económicas, lo primero que se puede constatar en el mapa es la existencia de dos amplias zonas geográficas de mayor crecimiento, es decir, los estados del norte asociados con la industria maquiladora de exportación y a nuevas operaciones exportadoras, y las entidades del centro del país, relacionadas históricamente al crecimiento industrial basado en el viejo modelo de sustitución de importaciones, pero que se ha ido reestructurando con miras hacia un modelo de apertura comercial.

Ambos casos se caracterizan por la sobreoferta de mano de obra, con y sin calificación, y por la escasez de empleos, enfrentando problemas derivados como la necesidad de mayor número de viviendas, servicios de salud y saneamiento. No obstante, estos dos ejes industriales producen la mayor parte del PIB nacional y es por tanto que en cuanto a la competitividad regional, en estas zonas se localizan los empleos de más altos niveles (profesionales y técnicos).

Sin embargo, a pesar de que estas dos regiones, la Norte y la Centro, han sido las más privilegiadas, no quedan excluidas de los problemas sociales estructurales que enfrenta el país, tales como la pobreza. Por lo tanto, los principales desajustes de México no son básicamente territoriales, sino de carácter nacional, a pesar de que son más agudos en ciertas regiones que durante décadas han en desventaja y donde el ingreso es menor al promedio nacional, como en el caso de la región sur que abarca los estados de Guerrero, Oaxaca y Chiapas.

Esto explica por qué la cuestión del desarrollo económico y social ha consistido en la elaboración de políticas con dimensiones más allá de lo regional, pues cada uno de los estados enfrenta las mismas dificultades en mayor o menor medida. En este sentido es que se justifica la implementación de programas encaminados a atender a grupos específicos en todo el país, tales como los que viven en mayor grado de marginación y pobreza.

Es así que en el período 1995-2000, la política social se enfocó principalmente en el alivio a la pobreza, pero considerando que existen regiones con un índice de marginación muy alto, la Secretaría de Desarrollo Social formuló la Estrategia Integral para las Regiones Prioritarias ubicadas en todos los estados del país y básicamente consistió en la realización de programas prioritarios, para la construcción y mejora de los servicios básicos, infraestructura para la salud, educación, empleo, vivienda y nutrición.⁸⁷

Más adelante se profundizará en lo referente a la implementación de programas específicos diseñados para zonas en mayor desventaja; mientras tanto, resulta evidente que tales estrategias y objetivos empeñados a combatir la pobreza y fomentar la equidad no han sido aplicados adecuadamente, por lo que las reformas en materia de desarrollo continúan pendientes. Una razón por la que en México se ha postergado esta cuestión ha sido la imperante necesidad de mantener estable el crecimiento macroeconómico controlando la inflación.

3.2.1.2. *Desajustes económicos sociales anteriores a 1994*

Así las cosas, vale la pena recordar las directrices económicas que el país ha seguido con el fin de mantenerse y cumplir con sus compromisos internacionales, aun cuando no haya logrado articular su propio mercado interno. Como ya se ha señalado, en México las últimas décadas han estado marcadas por grandes cambios, principalmente en lo relativo al rumbo económico; es por demás sabido que han existido períodos difíciles caracterizados por un enorme déficit presupuestal y comercial, alta inflación y controles económicos y monetarios excesivos.⁸⁸

⁸⁷ Asimismo, en México existen 208 microregiones de las cuales 91 presentan pobreza muy concentrada; en la mitad de ellas existe pobreza extrema (población indígena y campesinos) y se localizan en los 31 estados; y 18 de las cuales se encuentran en una situación crítica. Estas regiones cubren el 58% del total de municipios, y 30% de la población nacional. De las 91 regiones identificadas, las 25 que tienen los peores niveles de desarrollo se componen de 688 municipios en los estados de Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Hidalgo, Puebla, Veracruz, San Luis Potosí, Guanajuato, Querétaro, Chihuahua, Durango, Estado de México, Michoacán y Nayarit. Véase OCDE. *Desarrollo regional y política estructural en México. Perspectivas OCDE, 1998*, París, p. 68.

⁸⁸ *Ibidem.*, p. 11.

Sin embargo, pese a tales problemas, también se han registrado niveles positivos de crecimiento, los cuales se debieron a los ingresos petroleros durante la década de los setenta. Asimismo, a partir de 1983 se adoptó una política de ajuste estructural que con el tiempo volvió vulnerable a la economía mexicana en los mercados internacionales, desencadenando en 1994 una severa crisis monetaria de gran alcance político y sobre todo social.

En este punto se vuelve importante hacer un paréntesis sobre lo acontecido durante los años previos al gobierno de Ernesto Zedillo ya que las acciones emprendidas a lo largo de su mandato son resultado en gran medida de los errores del pasado. Como antecedente inmediato se encuentra el periodo 1988-1994, años en los que, desde la presidencia, Carlos Salinas de Gortari, intenta dar un giro radical al país insertándolo a la dinámica mundial sin considerar las carencias internas. En dicho período se pretendió lograr el mantenimiento del crecimiento económico estable apoyándose en factores tales como:

- Presupuesto balanceado;
- Un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos y Canadá;
- Un banco central autónomo;
- Creación de empleo, e
- Incremento del salario real.

Aun cuando el Producto Interno Bruto creció y la inflación se mantuvo baja, (ver Cuadro 3.6.) en esos años se va desarrollando una cadena de problemas económicos y sociales, que sumados a la poca credibilidad que se tenía de la nueva administración, - producto de una ambigua elección-, y a la misma población demandante de servicios e infraestructura básica, se volvió necesaria una estrategia que aparentara hacer frente a cada exigencia.

Así las cosas, durante esos años, parece darse un giro importante en lo referente al bienestar social con la instrumentación del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) que se convirtió en la piedra angular del gobierno para aminorar la falta de confianza en el nuevo mandatario. No obstante que el resultado final demostró que tal programa en realidad no tenía la intención de dar solución a los diferentes problemas del desarrollo del país en el largo plazo.

Cuadro 3.6.									
Evolución del Producto Interno Bruto Total de México									
Tasas anuales de variación									
(Porcentajes sobre la base de cifras a precios constantes de 1995)									
1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000*
4.2	3.7	1.7	4.6	-6.2	5.4	6.8	5.1	3.7	6.6

Fuente: CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 1999 y 2001*, CEPAL, Santiago de Chile, p. 752 y 68.
 * Dato obtenido de SHCP y Banxico.

De tal modo que muchos de los análisis realizados sobre el Pronasol coinciden en que se trató únicamente de una jugada política e incluso se ha señalado que no fue más que una "dádiva del presidente".⁸⁹ Mientras tanto, en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, se formuló un Acuerdo sobre el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida en el que se incorporaba dicho programa a fin de combatir la pobreza. Brevemente, puede decirse que el Pronasol en el discurso buscaba una crear una nueva relación entre el gobierno y la sociedad por lo que se regía por cuatro principios básicos:

1. Organización de los individuos y comunidades;
2. Participación y organización plena y efectiva de las comunidades;
3. Corresponsabilidad social; y
4. Transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos.⁹⁰

⁸⁹Véase María del Carmen Pardo López, "La política social como dádiva del presidente", en Foro Internacional, Vol. XXXVI, Núm. 1-2, 143-144, El Colegio de México, México, enero-junio de 1996, 295-320pp.

⁹⁰SEDESOL-Secretaría de la Contraloría General de la Federación, *Programa Nacional de Solidaridad. Información básica sobre la ejecución y desarrollo del programa del 1º de diciembre de 1988 al 31 de agosto de 1994*, Porrúa, México, 1994, p. 19.

La atención se dirigió a los pueblos indígenas, los marginados rurales y los grupos populares urbanos, abarcando las áreas de salud, educación, alimentación, vivienda, provisión de servicios, preservación de recursos naturales y procuración de justicia, entre otras.⁹¹ En cuanto a los recursos autorizados, provenientes de los gobiernos federal y estatal, se destinaron cada año hacia diferentes vertientes, tales como la social, la productiva y la regional. Desde 1988 se pone en marcha con el propósito de aliviar la pobreza y de reparar algunos daños heredados por el gobierno de Miguel De la Madrid.

Con tal programa, se dice que la presidencia intentó sanear un poco los costos sociales desencadenados durante el proceso de reforma estructural de los años ochenta. Aunque en términos nominales se asignaron los recursos atendiendo a criterios de necesidad, lo cierto es que la distribución se basó en consideraciones de orden político, destinándose un porcentaje muy elevado del gasto oficial al rubro social.⁹²

Asimismo, se elaboró todo un trabajo publicitario para darlo a conocer, y en general, las críticas apuntan en el sentido de que el programa contó con abundantes recursos, pero ayudó poco a disminuir la pobreza. Por tanto, más bien buscaba restablecer los vínculos entre el presidente y las comunidades mexicanas, así como recuperar las pérdidas políticas después de la dudosa elección de 1988.

Aunque cabe resaltar que durante esos años, el programa gozó de gran popularidad ya que en él se incluía como una premisa fundamental la participación social para el logro de los objetivos, tratando de una manera diferenciada el gasto social, es decir, elaborando programas de desarrollo regional. Sin embargo, el gasto siempre se mantuvo centralizado, incluso llegó a parecer como una estrategia

91María del Carmen Pardo, *op. cit.*, p. 304.

92Michelle Dion. "La economía política del gasto social: el Programa de Solidaridad de México, 1988-1994", en *Estudios sociológicos de El Colegio de México*, Vol. XVIII, núm. 53, El Colegio de México, México, mayo-agosto de 2000, p. 334.

personal para sustentar la gobernabilidad con el fin de lograr lo que Carlos Salinas identificó como la "reforma del Estado".⁹³

Por otra parte, dicha fórmula en buena medida respondía a las políticas de ajuste y programas impulsados por el Banco Mundial, en los que la descentralización del gasto, la participación popular y la selectividad de los beneficiarios eran piezas claves. Desde otro ángulo, entre los principales problemas del Pronasol se pueden ubicar los siguientes:

- Problemas al momento de autorizar los recursos presupuestales;
- Errores en la distribución del gasto;
- Problemas al definir la pobreza;
- Incremento de la burocracia en la estructura administrativa del programa;
- La descentralización fue supuesta ya que al gobierno federal le correspondía definir las políticas y estrategias, así como asignar los recursos a los gobiernos estatales, lo que dejaba poco margen de acción a los gobiernos estatales y aún menos a los municipales; y
- Reparto desigual de los recursos en los estados.⁹⁴

Finalmente, cabe señalar que la política social en el sexenio salinista se diseñó a partir de un diagnóstico que arrojaba datos de los rezagos acumulados por varios años de crisis y que al final del período no hubo variaciones significativas de las ya conocidas en 1988 que señalaban grandes carencias entre las cuales pueden señalarse 40 millones de pobres en el país, de los cuales 17 millones vivían en pobreza extrema, sin acceso a los principales servicios como los siguientes:

⁹³María del Carmen Pardo. *op. cit.*, p. 298.
⁹⁴*Ibidem.*, pp. 303-317.

Cuadro 3.7. Millones de habitantes sin acceso a: (1988)			
Atención médica	Energía eléctrica (zona urbana)	Agua potable	Drenaje
34	15	20	35
Fuente: Presidencia de la República, Agenda de México, julio 1992, p.65.			

Además de otras deficiencias tales como:

- Un déficit de 70 mil escuelas y de las 14 mil existentes no había disposición de brindarles mantenimiento;
- Los 48 municipios habitados por comunidades indígenas, con 10 millones de mexicanos de diferentes etnias, no disponían prácticamente de ningún servicio y carecían de cualquier tipo de atención médica.⁹⁵

Tales cifras, aunque varían dependiendo del método con que se estimen, reflejan la imperiosa necesidad de tomar con seriedad la situación que enfrenta México en cuanto a la pobreza. Todos estos problemas, que han recibido poca y condicionada atención, han sido herencia de un sexenio a otro y el de Ernesto Zedillo no fue la excepción, al cual se le añadió un extra, es decir, una severa crisis económica que generó un incremento de la pobreza moderada y extrema del 20% y 12%, respectivamente.

3.2.2. El inicio del gobierno de Ernesto Zedillo: estrategias para afrontar la crisis económica de 1994.

Desde 1976 el país ha enfrentado crisis recurrentes, (1976, 1982, 1986 y 1994) que muestran no sólo la continua toma de decisiones erróneas en materia de política económica, sino también la vulnerabilidad del país frente a variables externas. De tal suerte que Ernesto Zedillo al ocupar la presidencia, su primera tarea fue sanear la economía, dejando un segundo plano el tema del desarrollo.

⁹⁵Ibid., p. 318.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Tal decisión obedeció a la urgencia por evitar que el país se desplomara completamente, sobre todo por los antecedentes recientes, es decir, el presidente Salinas trató de recuperar la economía que para 1988 llevaba cinco años sin crecer. Para ello, la estrategia fue atraer capital del exterior y reducir la carga de la deuda, lo cual se logró mediante la negociación del acuerdo Brady en 1990. Sin embargo, la apreciación real del tipo de cambio fue generando cierta vulnerabilidad, aunado al bajo nivel de ahorro interno y el creciente financiamiento del déficit en cuenta corriente con capital volátil que mostraban una situación riesgosa.⁹⁶

De tal modo que para 1994 se desencadenó la devaluación del peso mexicano frente al dólar, sincronizando una crisis económica con un delicado problema político de credibilidad externa e interna. Ernesto Zedillo tomó posesión del cargo en noviembre de 1994 e inmediatamente tuvo que hacer frente a la inestabilidad política que se vivía en el estado de Chiapas, producto del levantamiento del denominado Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). Tal situación generó una nueva dimensión nacional y regional en la que se exigía la eliminación del sistema excluyente incapaz de escuchar a los indígenas.

Así las cosas, el presidente tuvo que afrontar dos situaciones, una en el estado de Chiapas y otra, la economía del país, esta última caracterizada por dificultades tales como:

- Desde el inicio del régimen de Carlos Salinas, se intentó atraer masivamente la inversión extranjera a través de: altas tasas de interés, mayor liberalización a los movimientos de capital y una política de privatización y apertura comercial.
- El capital llegó como inversión de portafolios y se colocó en instrumentos financieros de corto plazo. Con esto, el peso se sobrevaluó y fue posible generar un crecimiento importante en las reservas monetarias de México.

⁹⁶Alejandro Álvarez Béjar. "México 1995: entre los desequilibrios macroeconómicos y la crisis política", en *Investigación Económica*, núm. 212, Facultad de Economía, México, abril-junio de 1995, p. 202.

- Pero, en diciembre de 1994 las reservas que a principios del año habían alcanzado la cifra de 30 mil millones de dólares, cayeron hasta los 6 mil millones de dólares debido a:
 - la utilización de las reservas para financiar el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos (que era de 29 mil millones de dólares en 1994),
 - la no llegada de nuevo capital y
 - la fuga de capital.⁹⁷
- Lo anterior fue el detonador de una severa crisis económica en el país que se agravó por la exigencia de los inversionistas no sólo de tasas de interés más altas, sino de instrumentos que explicitaran la protección del riesgo cambiario, sobre todo a partir, del asesinato del candidato oficial del PRI para la presidencia de la República en marzo de 1994.⁹⁸

Así aparecieron los Tesobonos, nominados en pesos y pagaderos a su vencimiento al tipo de cambio vigente del peso frente al dólar, es decir, estaban protegidos en dólares ante cualquier devaluación, pues así fueron contratados con bancos estadounidenses por los bancos privados en el país. De tal suerte que el resultado fue:

- a. Baja de las reservas monetarias;
- b. Presión de inversionistas extranjeros por retirar sus inversiones de México;
- c. Bancos nacionales sin créditos en dólares para fondear los Tesobonos;
- d. Búsqueda de un rescate que al final fue de 50 mil millones de dólares, de los cuales Estados Unidos proporcionó 20 mdd, el FMI 17,575 mdd, el Banco de Pagos Internacionales 10 mdd y la banca comercial 3000 mdd.⁹⁹

⁹⁷*Ibidem.*, p. 204.

⁹⁸*Ibid.*, p. 205.

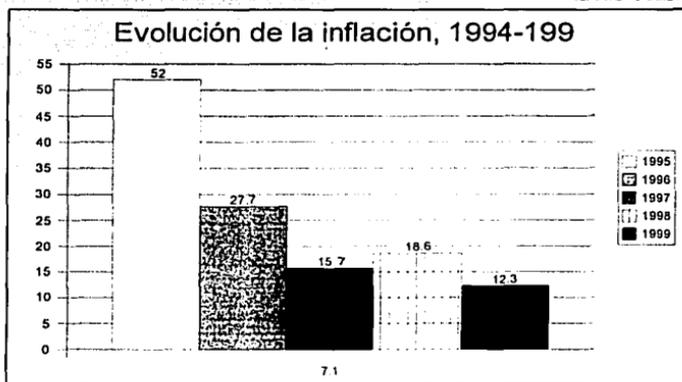
⁹⁹*Idem.*, p. 206,207.

Todo esto generó como ya se ha señalado, una falta de credibilidad en el gobierno, siendo este uno de los peores momentos en la historia política, económica y social del país. Para 1995, la economía se contrajo alcanzando un -6.2% en términos reales (el mayor declive desde 1932) y la actividad económica de igual forma lo hizo en todos los sectores, el agrícola en un 2%, el industrial 4.6% y el de servicios 6.1%.¹⁰⁰

Por tanto, la crisis económica de 1994 requirió de la implementación de medidas de corto plazo para lograr estabilizar la economía y controlar la inflación en el país, (Ver gráfica 1) dejando para más tarde problemas estructurales que México aún enfrenta, siendo los principales la pobreza extrema, la infraestructura social y física inadecuada y el deficiente desarrollo de los recursos humanos.

Gráfica 1

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Fuente: Jarque, Carlos. "La política social en México ante el nuevo milenio", en *Economía Informa*, Núm. 285, UNAM- Facultad de Economía, México, marzo 2000, p. 9.
Con base en cifras de la SIICP de 1999.

De esta forma, Ernesto Zedillo recibe la presidencia de un país sumido en el caos, con poca o nula credibilidad hacia el gobierno y a las acciones emprendidas para generar una mayor confianza tanto política como económica.

Debido a los antecedentes del sexenio anterior se convierte en una tarea casi obligada la presentación de nuevas formas para alcanzar un mejor nivel de vida, deteriorado por los errores de los últimos años. Es así que se integran como parte fundamental del discurso gubernamental objetivos encaminados a mejorar el desarrollo económico y social.

De cualquier forma, el gobierno tenía el compromiso de atender las demandas sociales, aunque las acciones se realizarán más tarde. Ernesto Zedillo presentó el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 que incluye un capítulo dedicado a plantear los objetivos para el combate a la pobreza. Respecto al Plan, sería difícil estar en desacuerdo con los principios articulados, pues estos responden a necesidades evidentes de la sociedad mexicana.

Los cinco tópicos centrales de los que se desprenden una serie de metas y estrategias son:

1. Soberanía.
2. Estado de Derecho.
3. Desarrollo democrático.
4. Desarrollo social.
5. Crecimiento económico.

En el presente estudio, el relativo al desarrollo social será el de mayor consideración; en él se parte de ciertos preceptos que al final de los seis años son fuertemente cuestionados. El primero de estos señala una aspiración por la justicia

social por lo que el gobierno se compromete a disminuir la pobreza y moderar la desigualdad que existe entre los diferentes estratos de la población. Por tanto, los objetivos de la política social consistieron en:

- A. Combatir la inequidad de las actividades productivas y sociales en las distintas regiones y sectores a lo largo del país.
- B. Propiciar la igualdad de oportunidades y condiciones que aseguren a la población el disfrute de los derechos individuales y sociales consagrados en la Constitución.
- C. Elevar los niveles de bienestar, la calidad de vida, la disminución de la pobreza y la exclusión social.¹⁰¹

Como puede observarse, tales objetivos forman parte de las aspiraciones que en toda sociedad prevalecen. Sin embargo, son parte también del discurso oficial que en México se ha venido diciendo y más adelante podrá conocerse hasta que punto se han realizado estos compromisos. Asimismo, el Plan incluyó un conjunto de cinco estrategias de la política social:

1. Ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos.
2. Armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población.
3. Promover el desarrollo equilibrado de las regiones.
4. Privilegiar la atención a los grupos y zonas con mayor desventaja económica y social.
5. Construir una política integral de desarrollo social orientada por los principios del nuevo federalismo, transfiriendo mayores recursos y responsabilidades a los gobiernos de los estados.¹⁰²

Y en lo que se refiere al planteamiento central de la política de desarrollo social que es el combate a la pobreza, en el Plan se le definió como aparece a continuación:

¹⁰¹SIICP-Gobierno de la República. *Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000*, México, 1995, p. 83.

¹⁰²*Ibidem.*, p. 84.

*"La pobreza se manifiesta en la incapacidad del individuo para generar de manera permanente el ingreso que le permita satisfacer sus necesidades más básicas. Por lo que, la política de superación de la pobreza consistirá en la aplicación de acciones fundamentales de educación, salud, alimentación y vivienda dirigida a grupos de alta vulnerabilidad para mejorar sus condiciones de vida, aprovechando la organización social y ciudadana".*¹⁰³

Ante tal definición, lo primero que resalta es el hecho de que en el país tal organización social es casi inexistente, asimismo, hace falta añadir que no sólo es necesario encontrar la fórmula con la cual los individuos logren obtener un ingreso, sino que además consigan descubrir su potencial y explotarlo, creando mayores oportunidades en los distintos espacios existentes en la sociedad, en otras palabras, la calidad de vida que logra alcanzar una persona depende de su capacidad para elegir un modo de vida particular que le permita participar en la vida política, económica y social.

El planteamiento dirigido a la elaboración de una política social eficaz que considere incrementar el gasto social no parece criticable, de hecho durante este período sí se llevó a cabo tal aumento; el presupuesto destinado a cuestiones sociales fue mayor que en otros años. (ver Cuadro 3.8.), pero no garantizó una cobertura de todos los sectores y sus necesidades, asegurando entonces que además de un mayor presupuesto, se deben plantear estrategias claras para alcanzar resultados reales.

El gasto programable presupuestario destinado al desarrollo social se concentró principalmente a educación, salud y seguridad social, a través de estrategias con carácter universal, es decir, destinados a la población en general, y para los grupos que viven en condiciones de pobreza extrema se elaboraron programas dirigidos, basados en el mecanismo de la *focalización*, del cual se hablará con mayores detalles en las páginas siguientes.

¹⁰³*Idem.*, p. 113.

Sobre el mismo punto, hay que señalar que una vez que se han seleccionado las categorías técnicas para determinar qué sector de la población se encuentra en condiciones de pobreza moderada y cual en extrema, se elaboran ciertas estrategias que buscan hacer frente a los problemas, pero corriendo el riesgo de dejar fuera de los beneficios a algunos grupos, ya que en un país como México, tan diverso económica y culturalmente se requiere de ciertas soluciones particulares.

Cuadro 3.8.
GASTO PÚBLICO SOCIAL (TOTAL)

Per cápita (en dólares de 1997)			Como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB)			Como porcentaje del Gasto Público Total (GPT)		
1990-1991	1996-1997	1999-2000	1990-1991	1996-1997	1999-2000	1990-1991	1996-1997	1999-2000
432	259	352	6.4	8.5	9.4	61.5	40.8	51.9

Fuente: CEPAL-UNICEF-SECIB. *Construir equidad desde la infancia y la adolescencia en Iberoamérica*. Publicación de las Naciones Unidas-CEPAL, 2001, p. 190.

3.2.2.1. Programas sociales con base en el modelo de la focalización

Desde mediados del siglo veinte los gobiernos mexicanos asumieron, a través de políticas universales, todas las funciones económicas y sociales con el fin de consolidar el concepto del Estado nación. Dicho modelo de desarrollo, característico del Estado benefactor, ayudó a mejorar el nivel económico de las clases medias y a consolidar nuevas estructuras económicas. Sin embargo, también se consolidaron estados fuertemente centralizados dejando fuera algunos sectores de la población, principalmente aquellos con menores recursos.

Tales circunstancias llevaron a plantear cómo crear nuevas políticas que logren maximizar beneficios potenciales por habitante, minimizando la cantidad de recursos destinados por área social,¹⁰⁴ para lo cual se promueve la descentralización con el fin de privilegiar las decisiones en el ámbito local. Así, la idea es evitar que se siga optando por soluciones homogéneas a problemas y realidades heterogéneas.

En este sentido, la política de desarrollo social durante el sexenio estuvo centrada en la elaboración de programas dirigidos a ciertos grupos, lo cual puede resultar más efectivo debido a que es más fácil que los grupos objetivo reciban la ayuda además de que los recursos pueden optimizarse.

Esto a su vez obedece al hecho de que desde mediados de los ochenta, la crisis económica y la inviabilidad fiscal del Estado populista pusieron en duda a las políticas y planes sociales del pasado, instrumentados a partir de un criterio universalista (acceso irrestricto) o vinculado a la posición laboral dejando fuera de los apoyos sociales a un elevado número de personas, generando al mismo tiempo, un efecto en el que los grupos corporativamente organizados fueran los más beneficiados.

Dado lo anterior y aunado a la reducción generalizada del presupuesto público es que la discusión se orientó hacia la necesidad de *focalizar* el gasto social, argumentando que la asignación basada en una cobertura amplia o universal era costosa y no contribuía en la disminución de la pobreza, y en cambio sí promovía el paternalismo y el clientelismo.¹⁰⁵

Por tanto, una de las principales características de la focalización, no exenta de controversias, es dirigir el gasto público hacia las áreas geográficas con mayores necesidades.

104 ONU-CEPAL. *Indicadores básicos... op. cit.*, p. 8.

105 Ernesto Velasco Sánchez. "Sobre la necesidad de una visión estratégica en la gestión de programas contra la pobreza", en *Foro Internacional*, Vol. XL, Núm. 3-161, El Colegio de México, México, julio-septiembre de 2000, p. 491.

Atendiendo a esto, en México se han definido zonas prioritarias; sin embargo, desde el sexenio de Carlos Salinas y también con Ernesto Zedillo se consideró suficiente la puesta en marcha del ya mencionado Pronasol (1988-1994), y del Progresá (1995-2000) del cual se hablará más adelante; añadiendo que eran capaces de garantizar la atención hacia los sectores destinados.

Elaborar tales programas, empleando la focalización de los recursos puede ser muy arriesgado ya que existen limitaciones que si no se consideran oportunamente desencadenan el descontento social además de gastos de recursos no planeados. En esta lógica, de modo teórico se dice que existen dos tipos de errores al aplicar dicho mecanismo; por una parte, están los errores que se refieren a la incapacidad para alcanzar a todos los miembros del grupo objetivo, conocidos como errores tipo "F" (del inglés *failure*), y por otro lado, un segundo tipo de error denominado "E" (*excessive coverage*), se refiere a la asignación de beneficios a personas que no cumplen con los requisitos establecidos en el programa.¹⁰⁶ Ambos afectan el objetivo, ya sea por el hecho de elevar los costos o por no dirigirlos hacia quienes los necesitan.

Al lado de la focalización se ha promovido la participación social con el fin de disminuir la burocracia. Sin embargo, el caso mexicano muestra que el grado de marginación demanda una gran cantidad de recursos - materiales, técnicos y humanos-, pero aquellos que pueden recibir ayuda pocas veces son capaces de distribuirlos y administrarlos. De ahí que se diga que la responsabilidad estatal no puede ser desplazada por la inclusión de los beneficiarios en cuanto a las leyes y la movilización del dinero, como pudo observarse en el caso del Pronasol donde aun cuando se promovió la participación social, la realidad mostró que los recursos siempre se mantuvieron centralizados e incrementó el número de burócratas.

¹⁰⁶*ibid.*, p. 493.

El problema de la pobreza, por tanto, debe enfrentarse sin que las autoridades se deslinden del papel que tienen de brindar ayuda pública permanente a los más desprotegidos, pero, evitando al mismo tiempo crear una clase dependiente de los programas de bienestar, como ha venido sucediendo desde hace varias décadas. De modo que los proyectos destinados a combatir la pobreza extrema deben considerar:

1. Dirigirse a los extremadamente pobres con objetivos concretos para disminuir la fertilidad, la morbilidad, la mortalidad infantil y la desnutrición;
2. Reformas institucionales y cambios en la asignación del gasto público que estimulen la demanda permanente de trabajadores no calificados, así como la posterior especialización de estos, y que incrementen las rentas de la tierra y mejoren el acceso de los pobres a la educación y a la infraestructura social.¹⁰⁷

Cabe decir que en todo caso el gobierno debe enfocarse a pocos programas, pero bien instrumentados, de ahí lo novedoso de los específicos o dirigidos, lo cual no significa que se descuide el resto de la población, como se hace actualmente, pues el objetivo es garantizar mejores niveles de vida a todos, apoyando a los sectores en desventaja.

Debe resaltarse que los programas de cobertura amplia también son útiles, siempre y cuando se evite el despilfarro y la corrupción prevaletentes durante décadas en las que aquellos que necesitaban de los beneficios no tenían acceso a ellos o no hacían un uso adecuado.

En este sentido, lo anterior resulta interesante ya que con Ernesto Zedillo se pretende descentralizar tanto los recursos como la elaboración de los planes de desarrollo y por lo tanto, en 1996 transfiere el presupuesto destinado a aliviar la pobreza a los estados y gobiernos locales, lo cual pudo obedecer a la urgencia por

107Santiago Levy. "La pobreza en México", Resumen del trabajo merecedor del primer lugar en la categoría de investigación, en *Premio Banamex de Economía*, México, 1992, p.103.

generar cambios importantes en el tema como una respuesta a la crisis económica, a la descentralización del poder político y al creciente descrédito del gobierno anterior, aunado al severo deterioro del país en todos los ámbitos.

De tal suerte que, en materia de desarrollo social, las acciones principales se centraron en la atención a la pobreza extrema, esto es, en el aprovisionamiento de infraestructura, servicios para mejorar la salud, la nutrición, la educación y el empleo. Y aunque pueden destacarse beneficios concretos, aún no existe una reforma social adecuada a las necesidades de la población del país debido a que uno de los riesgos de la focalización es dedicarse a unos cuantos grupos desatendiendo al resto.

Para cumplir con el papel planteado, desde 1995 se pusieron en marcha programas dirigidos a ciertos sectores. En lo que aquí concierne, se resalta el Progreso dado el objetivo que perseguía de atacar la pobreza extrema, centrándose exclusivamente en los grupos con mayores índices de marginación.

3.2.2.2. Programas focalizados: el Progreso

Los programas focalizados de desarrollo urbano y rural se concentraron, como ya se ha venido señalando, en el alivio a la pobreza, elaborando para ello una distinción entre las regiones donde la pobreza y marginación estaban más concentradas, lo cual ha ido acompañado de constantes cuestionamientos a raíz de los resultados registrados en el corto plazo. Los programas fueron:

- ❖ Programa de Ampliación de Cobertura: destinado a otorgar servicios de salud a personas cuyo acceso a tales se encontraba escaso o nulo.
- ❖ Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO): se encargó de proporcionar apoyo a la producción.
- ❖ Programa Tortilla-Gratuita: su objetivo era abastecer diariamente a las familias, pero sólo en zonas más necesitadas, ya no como en la administración anterior que era un apoyo generalizado.

- ❖ Programa Integral para las Regiones.
- ❖ Programa de Educación, Salud y Alimentación.

El Programa de Educación, Salud y Alimentación, (Progresá), entró en vigor en el segundo trimestre de 1997. En su etapa inicial dirigió su atención a nueve regiones localizadas en doce estados del país donde se concentran los mayores rezagos en alimentación, salud y educación.¹⁰⁸ Esta primera etapa contó con un presupuesto total de 1,350 millones de pesos¹⁰⁹ y la puesta en marcha se hizo en conjunto con la Secretaría de Salud, la Secretaría de Educación Pública y la Secretaría de Desarrollo Social, operando a través de subsidios dirigidos en tres áreas denominadas complementarias en la formación de capital humano, con el fin de romper los círculos intergeneracionales de pobreza extrema asociados a los altos índices de fertilidad, desnutrición, mortalidad infantil y deserción escolar; dichas áreas son :

1. Educación. Proporcionando becas para promover la asistencia a la escuela.
2. Alimentación. Mediante la transferencia de fondos para apoyar el consumo familiar de alimentos.
3. Salud. Brindando cobertura básica de salud.

Dentro de la población objetivo del Progresá, se ubicaron: mujeres embarazadas, niños menores de cinco años y niños en edad escolar (primaria y secundaria). En un principio fue creado para atender a 400 mil familias viviendo en condiciones de pobreza extrema con la idea de eliminar los subsidios a leche y tortillas, transfiriendo esos recursos a dicho sector (0.5 del PIB).¹¹⁰

108 Los estados que comprenden las nueve regiones son Oaxaca, Puebla, Veracruz, Hidalgo, Guanajuato, Querétaro, San Luis Potosí, Campeche, Coahuila, Chihuahua, Guerrero y Chiapas. Véase *Ibidem.*, p.81.

109 *Ibid.*, p. 72.

110 Kaufman. ... *op.cit.*, p.90.

Para aquellas regiones donde el Progreso no operó, diferentes instituciones realizaron programas de abastecimiento, subsidio y distribución de productos básicos:

- Distribuidora e Impulsora Conasupo, (DICONSA): encargada del abastecimiento de productos básicos a precios más bajos y de la comercialización de maíz y harina;
- Leche Industrializada Conasupo, S.A.¹¹¹ (LICONSA): proporciona leche subsidiada dirigida a niños menores de 12 años;
- Fideicomiso para la liquidación del subsidio a la tortilla, (FIDELIST): encargada de suministrar tortillas a familias con ingresos menores a dos salarios mínimos, y el
- Instituto Nacional Indigenista, (INI): encargado de dar asistencia y albergue a niños indígenas principalmente.

En este sentido, el Progreso corresponde a un intento por poner en marcha el mecanismo de la focalización de los recursos dejando atrás los ya mencionados subsidios a leche y tortillas que aun cuando estaban dirigidos a toda la población, no siempre llegaban a los más necesitados en las zonas rurales, aunque en las urbanas significaron un apoyo real en los hogares. Sin embargo, en ningún momento pretendieron ser elementos importantes para disminuir la situación de pobreza de las familias.

Por tanto, el Progreso buscó en la teoría ser un programa efectivamente dirigido a través de transferencias monetarias a las madres de los hogares beneficiarios, minimizando las desviaciones de recursos a burocracias y a proveedores intermediarios.¹¹² No obstante que en la práctica estuvo marcado por serias inconsistencias.

¹¹¹ OCDE... *op.cit.*, p. 73.

¹¹² Susan W. Parker y John Scott. Evaluación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progreso) a partir de indicadores de seguimiento, evaluación y seguimiento, 1998-2001. Encuestas de Evaluación 2000. Resumen Ejecutivo y antecedentes. CIDE, México, 12 de octubre de 2001.p. 1. Ver en <http://www.progreso.gob.mx/CIDE/cide.htm>

Desde su diseño, el programa incluyó un proyecto de Encuestas de Evaluación (ENCEL), basado en encuestas semestrales a la población beneficiada y a un grupo de control seleccionado aleatoriamente.¹¹³ En una de las principales, utilizando las bases disponibles hasta 1999 se desarrolló a lo largo del período 1998-2000 con el apoyo del International Food Policy Research Institute, (IFPRI), que se denominó: "Más oportunidades para las familias pobres. Evaluación de Resultados del Progreso, primeros avances"; en ella se informó lo siguiente:

- De cada peso que se gastó en el Progreso, se estima que 91 centavos llegaron a los beneficiarios en forma de transferencias.
- Los mecanismos de focalización del programa han sido efectivos al incluir a las localidades más pobres del país y a los hogares más pobres dentro de éstas. Aunque menos efectivos en excluir a localidades y hogares moderadamente pobres.
- Estimaciones indican que el programa reduce la pobreza monetaria de los beneficiarios de manera importante, aproximadamente 30%, según el indicador de la brecha de pobreza y 45%, según el índice de severidad de la pobreza.
- Se registró un mayor número de inscripciones de niños en la escuela; acceso a la salud; a una mejor nutrición de los niños y adultos del hogar, y un aumento en el gasto en alimentación. La inscripción a la escuela se incrementó en el nivel secundaria, para los niños entre 5 y 8% y para las niñas el promedio se ubicó entre 11 y 14%. Por otra parte, los niños beneficiados presentaron una incidencia de enfermedad 12% menor en comparación con niños que no pertenecían al programa.

Entre otros resultados de la encuesta, se dice que:

- La distribución de las transferencias monetarias del programa eran congruentes con la distribución entre los estados.

¹¹³*Ibidem*, p. 2.

- Los seis estados más pobres obtuvieron 54.6% de las transferencias monetarias del programa.
- En el caso de la educación, aún existe una brecha significativa entre los beneficiarios del programa y los promedios estatales.
- Los niños y niñas del nivel secundaria que recibieron becas lograron en promedio 0.15 y 0.38 años más de escolaridad, respectivamente, que los que no recibieron.¹¹⁴

Así las cosas, se intentó abarcar gradualmente a un mayor número de familias; para el año 2000, cerca de 2 millones 600 mil familias (14 millones de personas) eran beneficiarios.¹¹⁵ No obstante, lo anterior se basa en estimaciones oficiales, por lo que se omiten las limitaciones estructurales del programa que coincidiendo con lo planteado por Julio Boltvinik, especialista en el tema de la pobreza, es necesario considerar cambios cualitativos y cuantitativos para obtener un mejor resultado, si es que en verdad se busca romper con el proceso intergeneracional de la pobreza. Entre tales limitaciones se pueden enumerar:

1. El programa debería ser rediseñado para incluir la educación preescolar y para adultos.
2. Introduce grandes desigualdades entre los hogares "pobres extremos", porque la metodología para seleccionar primero determina cuáles son las localidades de alta o muy alta marginación, por lo que si un hogar muy necesitado se encuentra en una localidad de marginación media es descartado del programa, generando cierto resentimiento de los no beneficiarios hacia los beneficiarios.
3. Existe una desigualdad en los montos que han recibido las familias ya que dependiendo de la edad de los niños, según cálculos de Boltvinik, basados en una metodología de Santiago Levy, entonces subsecretario de Egresos, en el medio rural existían para el año 2000, 36 millones de pobres extremos y de ellos

¹¹⁴*ibid.*, pp.3-4.

¹¹⁵Presidencia de la República. "La política social. Un compromiso con los mexicanos", en <http://www.presidencia.gob.mx>

sólo 6.1 millones se beneficiaron del programa, es decir, que el 83% de quienes cumplen con los requisitos quedaron fuera.¹¹⁶

4. En este sentido, del total de municipios y localidades existentes en el país, el porcentaje de la cobertura para el año 2000 fue el siguiente:

Cuadro 3.9.
Cobertura de municipios y localidades por parte de Progresá

Municipios totales	Municipios atendidos por Progresá	% de cobertura	Localidades totales	Localidades atendidas por Progresá	% de cobertura nacional
2,412	2,166	89.8	199,565	53,152	26.67

Fuente: INEGI. (página consultada el 7 de enero de 2002). "Histórico de la cobertura de municipios y localidades por parte de Progresá". <http://www.progresá.gob.mx>

Asimismo:

1. Para Boltvinik la educación y la salud deben reforzarse no por medio de becas sino vía la ampliación y disposición de servicios y sin condicionar los apoyos a la asistencia de la gente a las clínicas o a la escuela ya que las familias seleccionadas recibían una mensualidad al igual que el acceso a servicios médicos en clínicas. Sin embargo, sólo se les daba la remuneración mientras los niños permanecieran en la escuela.
2. Un porcentaje significativo de los beneficiarios sentían condicionado su voto al PRI, ya que entre el 12 y 22 de mayo del año 2000, se realizó una encuesta levantada por algunas organizaciones no gubernamentales, con el patrocinio del *Dallas Morning News*, en ésta, de 4,634 entrevistas en todo el país con mayores de 18 años pudo mostrarse que el 36% de los participantes pensaba que si el PRI perdía la elección presidencial de ese año ya no contarían con el apoyo del Progresá, y en general desaparecerían los programas sociales, decidiendo por lo tanto votar por dicho partido político.¹¹⁷

116 Lourdes Edith Rudíño. "Distorsiones y mala cobertura marginan a miles de pobres", en *El Financiero*, Sección Economía, México, domingo 2 de julio de 2000 p. 34.

117 *Ibidem.*, p. 35.

3. Considerando que se ha optado por un mecanismo de focalización de los recursos, una vez más se plantea que entonces los programas deben ser bien instrumentados, ya que pueden aplicarse gradualmente en las localidades más necesitadas de los estados, hasta lograr la cobertura total, sin seleccionar a la población dentro de cada una y en general que todos tengan acceso a los servicios básicos.

Lo anterior muestra que, de los dos errores ya señalados, la instrumentación del programa se enfrentó principalmente el "F" volviéndolo limitado por la incapacidad de dar una mayor y mejor cobertura, ya que sólo un pequeño porcentaje de la población recibió el apoyo del programa, incluso la mayoría de las familias que cubrían los requisitos no formaron parte del grupo objetivo. Dicha falta de atención pudo obedecer al hecho de que durante su administración, Zedillo se enfocó por lo menos en la primera mitad de su sexenio a superar los problemas causados por la crisis económica, dejando en un segundo plano la creación de estrategias para mejorar el desarrollo social, e incluso aplazando las correcciones necesarias para las ya elaboradas.

De igual forma, hay que señalar que quienes si fueron beneficiarios, pese a los bajos montos recibidos, estos sí constituyeron una parte importante de sus ingresos, pero aun cuando cada año se incrementara, la realidad es que son mínimos y sólo aquellas familias con dos o más hijos pudieron contar con mayores recursos (Ver Cuadros 3.10. y 3.11.).

Cuadro 3.10.

APOYOS MONETARIOS DEL PROGRESA

Monto mensual en pesos

		1997	1998 (I Sem)	1998 (II Sem)	1999 (I Sem)	1999 (II Sem)	2000 (I Sem)	2000 (II Sem)	
Apoyo alimentario		90	95	100	115	125	130	135	
	3	60	65	70	75	80	85	90	
Primaria	4	70	75	80	90	95	100	105	
	Año	5	90	95	100	115	125	130	135
	6	120	130	135	150	165	170	180	
	1°	II	175	190	200	220	240	250	260
Secun-	M	185	200	210	235	250	265	275	
daria	2°	II	185	200	210	235	250	265	275
	Año	M	205	220	235	260	280	295	305
	3°	II	195	210	220	245	265	280	290
	M	225	240	255	285	305	320	335	

Nota: H=Hombres, M=Mujeres.

Fuente: Progresa. (página consultada el 7 de enero de 2002), "Histórico de montos de apoyos económicos de los componentes alimentarios y educativos"

<http://www.progresapob.mx>

Cuadro 3.11.

Cobertura de municipios, localidades y familias beneficiarias

1997			1998			1999			2000		
M*	L*	FB*	M	L	F	M	L	FB	M	L	FB
357	6,334	300,705	1,750	40,711	1,930,032	2,155	53,215	2,306,325	2,166	53,152	2,455,783

Nota: * M= Municipios, L= Localidades, FB= Familias beneficiarias

Fuente: Progresa. "Información general. Histórico de la cobertura de municipios, localidades y familias beneficiarias"

<http://www.progresapob.mx>

Lo anterior correspondió a las acciones dirigidas hacia un sector específico de la población, pero al mismo tiempo se van realizando otras en las que la población total se vuelve el grupo objetivo ya que el gobierno también debe centrarse en cuestiones que involucran a toda la sociedad. Los avances y retrocesos registrados en el país en las diferentes materias componentes del desarrollo humano, es decir, educación, salud, y el nivel de vida representado por la participación y distribución del ingreso además de otros ejes fundamentales como la seguridad social, el empleo, y la situación regional pueden conocerse de manera particular en las páginas subsecuentes.

Se presentan tales aspectos característicos del proceso de desarrollo con el fin de ampliar el horizonte de lo ya expuesto. Cabe aclarar que el orden elegido no pretende dar mayor o menor importancia a las diferentes cuestiones pues se parte de que todas constituyen un eje fundamental de dicho proceso, por lo tanto no se puede omitir o privilegiar a alguno de ellos.

3.3. Los ejes del desarrollo humano en México durante 1994-2000

Primeramente, las condiciones generales del país muestran una serie de inconsistencias producto de la política social y económica que durante varias décadas se ha desarrollado sin contemplar el escenario nacional de una manera articulada, real y objetiva, de las cuales se derivan problemas estructurales que hasta la fecha parecen no encontrar solución. En páginas posteriores se presenta un panorama sobre los logros y los obstáculos en materia de educación, salud y en lo que se refiere al nivel de vida, que se enfoca en la distribución del ingreso, además de que se consideran aspectos claves como el empleo y la seguridad social para dar un mayor alcance de la situación.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.3.1. EDUCACIÓN

En México y en general en el mundo se le ha dado mayor importancia al papel de la educación, de este modo, la búsqueda de nuevos modelos de aprendizaje se convierte en una necesidad, sobre todo en el tiempo en que las condiciones tecnológicas y productivas exigen capital humano calificado, pues se ha visto que la ausencia de él ha sido uno de los frenos para que un país logre crecer a un nivel en el que los beneficios puedan distribuirse entre su población de una manera más equilibrada.

Ante esto, la UNESCO ha promovido la educación como un derecho fundamental que necesita mejorar su calidad y no temer a experimentar e innovar con el fin de encontrar nuevas prácticas y técnicas en los métodos de enseñanza-aprendizaje.¹¹⁸

Sin embargo, aun cuando los objetivos quedan claros, nada garantiza que el sistema educativo proporcione el nivel cualitativo requerido, ya que no basta con incrementar la matrícula y disminuir la deserción, que si bien son importantes, la experiencia muestra que el caso mexicano demanda además infraestructura, es decir, escuelas en buen estado, caminos y accesos a éstas, y por supuesto, una mayor capacitación a maestros y a los padres para poder romper la cadena que ha mantenido a la pobreza como un problema intergeneracional.

Es así que como ya lo ha manifestado el PNUD, el proceso de erradicación de la pobreza requiere de objetivos multidimensionales que consideren todos aquellos espacios involucrados en la consecución de una meta, que en este caso es lograr en el largo plazo un pueblo cuyo nivel educativo pueda considerarse adecuado a las necesidades del país y que finalmente disminuya la brecha existente generada por los distintos niveles de calificación dentro del país.

¹¹⁸UNESCO, <http://www.unesco.org/education/index.shtml>

A grandes rasgos, la política social, en materia de educación, mediante el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, buscó que el gobierno federal y los estados llevaran a cabo una labor consistente en ampliar la cobertura de los servicios en todos los niveles y tipos educativos, de acuerdo con las necesidades regionales y de los grupos más rezagados. Los resultados en el período 1995-2000 basados en dicho acuerdo la presidencia los resumió de la siguiente forma:

- Hubo más de 29 millones de alumnos inscritos en el Sistema Educativo Escolarizado; durante el período se incorporaron 3.3 millones, es decir, casi tres veces más que en los seis años anteriores.
- Más del 93% de la población de 6 a 14 años de edad asistió a la escuela.
- Aumentó el número de universidades tecnológicas, de 7 a 44, se construyeron 62 instituciones tecnológicas, pasando de 121 a 183.
- Durante el ciclo 1999-2000 la distribución de libros fue de alrededor de 160 millones (incluyendo libros para maestros y libros de texto gratuitos para preescolar, primaria y secundaria), lo cual significa, 13 millones más que en el ciclo pasado.¹¹⁹

1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000
100.5	114	123	143	147.3	160

Fuente: Presidencia de la República. "Política social, un compromiso con los mexicanos", p. 4 <http://www.presidencia.gob.mx>.

- Finalmente, 9 de cada 10 niños en edad escolar cursaron la educación básica y se elevó la matrícula en los niveles medio y superior.

¹¹⁹Presidencia de la República. "Política social, un compromiso con los mexicanos", p. 4, <http://www.presidencia.gob.mx>.

Sin embargo, aún existen problemas ya que no ha sido posible abatir la tasa de analfabetismo de la población mayor de 15 años, de hecho, son pocos los adultos que tienen la oportunidad de estudiar y concluir la educación básica (primaria y secundaria). Durante el año 2000, el INEA atendió a un total de 1,100, 962 adultos, principalmente en los estados de Veracruz (10.7%), Chiapas (8.6%), Oaxaca(5.7%) y el Distrito Federal (5.4%). Los adultos alfabetizados o que concluyeron la primaria o la secundaria fueron 664, 872 siendo en su mayoría de los estados ya mencionados.¹²⁰

Por otra parte, en la política social puede afirmarse que las áreas más consideradas (en cuanto a la asignación de recursos se refiere), han sido la educación y la salud. A nivel nacional el gasto público destinado a la educación, denominado Gasto Educativo Nacional (GEN)¹²¹, ha incrementado en los últimos 10 años, ya sea como porcentaje del PIB, per cápita o como porcentaje del gasto público total (véase Cuadro 3.13.) aunque una vez desglosadas las áreas que debe cubrir la suma deja de ser muy grande.

En millones de pesos se habla de que en 1990 era de \$27,321.7 millones y para el 2000 de 258,691.7 millones¹²², los cuales se distribuyen entre el gasto del sistema escolarizado (educación básica, media superior y superior, estatal, municipal y federal) y en el sistema extraescolar que se conforma por la educación para adultos, la cultura y el deporte.

¹²⁰INEA, <http://www.inea.sep.gob.mx>.

¹²¹El GEN está integrado por el presupuesto de los gobiernos federal (SEI y otras secretarías), estatales y municipales, así como por el gasto que realizan los particulares en escuelas públicas y privadas. A partir del Quinto Informe de Gobierno (1999) se modificaron las cifras en algunos rubros en los que se divide en GEN con el fin de hacer una categorización más estricta del gasto propiamente educativo. Para mayores detalles véase César Ortiz y Guillermo Betancourt. "Explicación de los ajustes del gasto nacional e educación reportados en los Informes de Gobierno", en SEP, <http://www.sep.gob.mx/wb/distribuidor.jsp>

¹²² INEGI, "Gasto público en los sistemas escolarizados y extraescolar por nivel educativo, 1990-2000" <http://www.inegi.gob.mx/estadisticas/espanol/sociodem/educacion/edu>

Cuadro 3.13.
Gasto Público Social en Educación

Per cápita (en dólares de 1997)			Como porcentaje del Producto Interno Bruto			Como porcentaje del Gasto público total (GPT)		
1990-1991	1996-1997	1999-2000	1990-1991	1996-1997	1999-2000	1990-1991	1996-1997	1999-2000
104	153	178	2.6	3.7	3.9	16.4	22.6	24.8

Fuente: CEPAL-UNICEF-SECIB. *Construir equidad desde la infancia y la adolescencia en Iberoamérica*. Naciones Unidas, CEPAL, Santiago de Chile, 2001, p. 192.

Sin embargo, el incremento continua estando muy alejado de lo recomendado por la UNESCO (el 8% del PIB), suficiente para garantizar el acceso a la educación de calidad a toda la población, así como para fomentar la investigación y la formación de capital humano.

Asimismo, aun cuando en todos los niveles asciende el gasto, en el caso de la educación básica, es hasta 1999 que se incluye la educación en la etapa inicial, la rural y la indígena. Por lo tanto, si el incremento se considera como un avance importante, no hay que dejar de lado las deficiencias del sistema educativo, sobre todo las limitantes para lograr una cobertura total en el nivel básico ya que para el año 2000, el 8.2% de la población de entre 6 y 14 años no asistió a la escuela¹²³ (y que posiblemente no lo hará en la edad adulta) lo cual deriva en resultados negativos y en mayores obstáculos para alcanzar las metas que cualquier país debería buscar, como la disminución o erradicación del analfabetismo.

El Cuadro 3.14. muestra algunos de los principales indicadores sobre características educativas de la población mexicana durante la década de los noventa.

¹²³*Ibidem.*

Cuadro 3.14.
**Indicadores sobre características
educativas de la población mexicana, 1990 y 2000**

Indicador	1990 a/	2000 b/
Porcentaje de la población de 15 años y más analfabeta	12.4	9.5
Porcentaje de hombres de 15 años y más analfabetas	9.6	7.4
Porcentaje de mujeres de 15 años y más analfabetas	15	11.3
Porcentaje de la población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela	14.2	8.2
Porcentaje de la población de 15 años y más sin instrucción y con instrucción primaria incompleta	37	28.2
Porcentaje de la población de 15 años y más con postprimaria	43.4	51.8
Porcentaje de la población de 18 años y más con instrucción superior	9.4	12.1
Promedio de escolaridad de la población de 15 años y más	6.6	7.6

a/ Cifras al 12 de marzo.
b/ Cifras al 14 de febrero.

Fuente: INEGI, "Indicadores sobre características educativas de la población, 1990 y 2000", en http://www.inegi.gob.mx/estadisticas/espanol/sociodem/educacion/edu_

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Cuadro 3.15. Principales indicadores sobre educación (por ciento)			
Indicador	1990/1991	1998/1999	1999/2000
Atención de la demanda			
Preescolar	61.4	75.8	81.8
Eficiencia terminal			
Primaria	70.1	85.6	84.5 E/
Secundaria	73.9	73.2	75.7 E/
Profesional medio	37.8	39.5	42.4 E/
Bachillerato	60.1	58.1	59.1 E/
Tasa de absorción			
Secundaria	82.3	90.0	91.0
Profesional medio	14.4	14.7	12.3
Bachillerato	61.0	79.8	80.7
Superior	69.7	86.5	87.1
Licenciatura	64.4	76.4	77.7
Normal licenciatura	5.3	10.1	9.4
Tasa de deserción			
Primaria	4.6	2.3	2.3
Secundaria	8.8	9.3	8.5
Profesional medio	25.1	28.0	27.5
Bachillerato	17.4	17.2	17.1
Tasa de reprobación			
Primaria	10.1	7.1	6.4 E/
Secundaria	26.5	22.0	20.7 E/
Profesional medio	28.3	31.4	28.7 E/
Bachillerato	47.6	41.2	36.8 E/

E/ Cifras estimadas.

Fuente: INEGI, (página consultada el 19 de abril de 2002), "Principales indicadores sobre educación 1990/1991-1999/2000", en http://www.inegi.gob.mx/estadística/espanol/sociodem/educacion/edu_

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Cuantitativamente parece ser que lentamente se han obtenido buenos resultados, cualitativamente no es del todo cierto, la realidad de la educación en México es que se ha conseguido incorporar a un mayor número de personas a dicho sistema. Sin embargo, existen serios obstáculos que al parecer no han recibido la atención adecuada, ejemplo claro de ello son los datos ocultados durante el sexenio por el entonces Secretario de Educación Pública, Miguel Limón Rojas, respecto a las pruebas aplicadas a alumnos de educación básica por la Asociación Internacional para la Evaluación del Logro Educativo, (IEA, por sus siglas en inglés), que es considerada como un mecanismo confiable e importante sobre el aprovechamiento educativo en el mundo.¹²⁴

En tales pruebas realizadas en 1995 bajo el nombre de *Tercer Estudio de Matemáticas y Ciencias*, se calificaron a 17 países en el nivel primaria (de tercero y cuarto año) y 28 en secundaria (de primero y segundo año). México obtuvo resultados reprobatorios en ambos niveles (con cuatro últimos lugares y dos penúltimos), colocándose incluso muy por debajo de la media mundial, siendo países asiáticos, como Singapur y Corea los mejor calificados.¹²⁵

Otro ejemplo del bajo desempeño escolar es el informe que presentó el Programa Internacional para la Evaluación del Estudiante (PISA) en el año 2000, dirigido por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), en el que se mostró una amplia diferencia entre estudiantes de secundaria y bachillerato de los países miembros y México, que es uno de ellos, ocupó el penúltimo lugar en habilidades de lectura y de conocimiento de matemáticas y ciencias.¹²⁶

124 Dicha información se dio a conocer hasta octubre del 2001 a través de la prensa generando un ambiente de descontento y tensión entre la sociedad por haber ocultado los datos más de cinco años. Véase Ivonne Melgar. "Reprueba México calidad educativa", en *Reforma*, Sección Nacional, México, lunes 15 de octubre de 2001, p. 7A.

125 Para efectos de evaluaciones internacionales, los datos de 1995 continúan vigentes puesto que la próxima evaluación de la IEA está programada hasta el 2003. Véase Ivonne Melgar. "Son orientales los "nerds" y mexicanos los "burros", en *Reforma*, Sección Nacional, México, lunes 15 de octubre de 2001, p. 8A.

126 Fernando Ramírez Aguilar. "Datos fríos de OCDE: el abismo educativo", en *El Financiero*, sección Sociedad, México, 7 de agosto de 2002, p. 36.

De acuerdo con la OCDE, los resultados de matemáticas y ciencias sirven para hacer predicciones de las carreras elegidas por los estudiantes, y en particular, del desarrollo tecnológico posterior, lo cual deja muchas dudas respecto a la futura competitividad del país, además de que pone en evidencia la falta de interés para invertir en la ciencia. En este sentido, queda claro el panorama mexicano, pues la deficiente calificación en el aprendizaje de las matemáticas y las ciencias no sólo es producto del bajo aprovechamiento de niños y jóvenes, sino que además refleja las deficiencias en el desempeño de maestros, de la calidad de los planes de estudio y de libros de texto, así como las características familiares y escolares en las que se forman los estudiantes.

Así las cosas, estos y otra serie de problemas de carácter estructural han entorpecido el avance real en la materia, una muestra más de ello es que México sigue siendo un país dependiente de las innovaciones del exterior, pese a que existe un círculo de profesionistas altamente capacitados, pero que no reciben el apoyo material y económico que les permita trabajar en beneficio del país. La tasa de estudiantes de nivel profesional matriculado en estudios de ciencias, matemáticas e ingenierías es reducido, esto es, sólo el 5%, que en comparación con otros países cuyo desarrollo tecnológico es elevado resulta mínimo, por ejemplo, en el Informe sobre Desarrollo Humano 2001 del PNUD, se destacan casos como Finlandia donde el promedio es de 27.4%; Singapur 24.2% y Estados Unidos 13.9%.¹²⁷ Y en cuanto al gasto en Investigación y Desarrollo del país, como porcentaje del PIB en la década de los noventa fue de 0.4%.¹²⁸

Pero puede afirmarse abiertamente que una de las razones por las que ello sucede radica en la falta de articulación en el sistema educativo, desde el nivel básico hasta el posgrado, aunque si bien es cierto, se le ha dado mucha importancia a la educación primaria, la secundaria, que desde 1993 se considera obligatoria, es el

127Martín Luviano García (5 de mayo de 2002) "Reducida la matrícula en ciencias, ingenierías y matemáticas". *Novedades*, sección Nacional, <http://www.novedades.com.mx>

128UNDP. Human Development Report 2002, The state and progress of human development, UNDP, 2002, p. 251, <http://www.undp.org>.

eslabón más débil del sistema de educación básica y en cuanto a los niveles posteriores, el descuido ha sido mayor.

En los tres años de secundaria se presentan niveles de deserción significativos, sobre todo por las causas, ya que en su mayoría abandonan la escuela por problemas económicos, por la inseguridad dentro y fuera de los planteles, donde se registran altos índices de violencia, abusos sexuales y consumo de drogas, así como por dificultades en el aprendizaje y en el aprovechamiento, prueba de ello es que el promedio de lectura de los alumnos de secundaria es de un libro por año.

Cabe aclarar que tal situación no es exclusiva de dicho sector de la población ya que, de acuerdo con la Cámara de la Industria Editorial Mexicana (Caniem) se calcula que en México el promedio de lectura es de aproximadamente un libro por año, que representa el 25% de lo recomendado como mínimo por la UNESCO¹²⁹ y ello en buena medida se debe, por un lado, al problema del analfabetismo, así como al analfabetismo funcional (personas que aun sabiendo leer no lo practican o cuyo grado de comprensión de la lectura es muy bajo) y por otra parte, a la falta de interés por adquirir el hábito debido a la concentración en otro tipo de entretenimientos y en general, de formas para acceder a la información. De tal suerte, que al año, se consumen cerca de 300 millones de libros, incluyendo los de texto gratuitos.¹³⁰

Así las cosas, aunado a estos problemas que van obstaculizando la meta del desarrollo humano para cubrir necesidades y aprovechar oportunidades, en México se enfrenta además a una situación en la que los niños se han visto desprotegidos, tema que por cierto, pone en entredicho el compromiso pactado desde principios de los noventa de la Convención sobre los Derechos del Niño. Según datos de la UNESCO, en el país, alrededor de 16 mil niños de entre 13 y 17 años son explotados sexualmente y consumen algún tipo de drogas.¹³¹

129Martín Luviano García. (5 de mayo de 2002) "Los mexicanos leen menos de un libro al año", *Novedades*, sección . Nacional, México, <http://www.novedades.com.mx>.

130Ibidem.

131UNESCO, <http://www.unesco.org/educación>

De igual forma, se destaca el hecho de que 3.5 millones trabajan en todo el país, de los cuales, 170 mil menores laboran en las calles de 100 ciudades mexicanas.¹³²

Otras fuentes señalan que tan sólo en la Ciudad de México, 14 mil niños¹³³ trabajan en las calles, siendo las niñas las más explotadas, pero en general, todos ellos son castigados por igual en rubros fundamentales para su desarrollo, como la salud, la educación, y en aspectos psicológicos y emocionales, pues se trata de niños que en el futuro difícilmente lograrán romper con el círculo de pobreza en el que se desenvuelven, heredando el mismo patrón a generaciones futuras, en caso de llegar a la edad adulta.

Es así que la lista de necesidades en materia educativa se hace cada día más grande, unas de ellas son convertir la enseñanza y el aprendizaje en los ejes claves del desarrollo; es por ello que se insiste en fomentar nuevos procesos de enseñanza, actualizando o cambiando si así se requiere, los métodos pedagógicos para el aprendizaje.

Asimismo, el país no sólo requiere de una cobertura total sino además de lograr capacitar a la gente para generar una mayor productividad, un mejor aprovechamiento de los recursos materiales, naturales y humanos y una combinación entre ello y el propio crecimiento macroeconómico.

¹³² Norma Patiño Villalobos. (5 de mayo de 2002) "Denuncian negligencia en defender los derechos de los niños", *Novedades*, sección Nacional. <http://www.novedades.com.mx>.

¹³³ Fernando Ramírez. "Estancada, la secundaria es el eslabón más débil del sistema educativo", en *El Financiero*, sección Sociedad, México, lunes 29 de abril de 2002, pp. 78-79.

3.3.2. SALUD

Con anterioridad se ha señalado que el rubro de la salud ha sido de los más favorecidos en lo que respecta a la política social, lo cual no es razón suficiente para que exista una cobertura de calidad, pese a los cuestionados beneficios del Progreso, la realidad muestra, como en el caso de la educación, que en México existe un serio problema de carácter estructural generado durante varias décadas cargadas de corrupción, malos manejos de los recursos y el constante crecimiento del aparato burocrático que provocaron bajos niveles en la prestación de los servicios.

La consecuencia de ello ha derivado en que los más afectados sean aquellos cuyos empleos están fuera del sector formal y por tanto no son beneficiarios del sistema de salud ni tienen posibilidades de acudir a servicios privados, pero lo mismo ocurre a quienes cuentan con el servicio de seguridad social público debido a la saturación y finalmente, quienes viven en comunidades más apartadas donde los centros de salud no logran satisfacer la demanda de la población debido a la falta de infraestructura, de personal y de abastecimiento de medicamentos.

Tales circunstancias, aparentemente fueron comprendidas por el gobierno de Zedillo, por tal razón, se continuó con el proceso de descentralización de los recursos, transfiriendo su manejo, así como la dirección de hospitales y trabajadores a los gobiernos estatales. Sin embargo, la reforma emprendida en el sistema de salud se mantuvo centrada la reestructuración del sistema de seguridad social que el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) provee. De tal modo que la atención a la salud, quedó rezagada aun cuando algunas medidas introducidas, como las del Progreso proporcionaron el servicio a familias de bajos ingresos, sólo un pequeño sector de la población se benefició. Por lo tanto, una reforma completa sigue pendiente.

3.3.2.1. Gasto público social en salud

En primer lugar, el gasto público social en salud a lo largo de la década de los noventa fue cada vez menor, incluso que el destinado a la educación, no obstante que como porcentaje del PIB no ha tenido variaciones, en términos de gasto público total sí se alcanza a percibir la reducción en el año 2000 comparado con 1990. Pero aun así, uno de los rubros que más atención reciben en la política social es el relativo a la salud, lo cual no hace más que mostrar un panorama negativo para el resto de los servicios básicos del país. En el siguiente cuadro se presenta la variación de la asignación de los recursos:

Cuadro 3.16.
Gasto Público Social en Salud

Per cápita (en dólares de 1997)			Como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB)			Como porcentaje del Gasto Público Total (GPT)		
1990-1991	1996-1997	1999-2000	1990-1991	1996-1997	1999-2000	1990-1991	1996-1997	1999-2000
118	90	101	2.2	2.2	2.2	18.6	13.2	14.1

Fuente: CEPAL-UNICEF-SECTIB. *Construir equidad desde la infancia y la adolescencia en Iberoamérica*. Naciones Unidas, CEPAL, Santiago de Chile, 2001, p. 191.

Es importante considerar la disminución del gasto ya que México es un país cuya población ha ido en aumento y ello implica una mayor demanda de los servicios. En este sentido, se trata de incrementos significativos de una década a otra: en los años ochenta vivían cerca de 67 millones de personas en el país y para 1990 la cifra ascendió hasta 81 millones; finalmente, en el año 2000, el número de mexicanos fue de casi 98 millones (según datos preliminares del Censo Nacional de población y vivienda realizado por el INEGI).¹³⁴

¹³⁴INEGI, (página consultada el 14 de abril de 2002), "Población estimada en México, 1980-2000" en <http://www.inegi.gob.mx/estadística>

Asimismo, el tema de la salud se ha convertido en un factor determinante para el desarrollo económico debido a la correlación existente entre elementos como la tasa de esperanza de vida que funciona en la predicción de futura fuerza laboral y de su nivel de ingreso o de las subsecuentes tasas de crecimiento y lo mismo sucede en el caso de los niños, ya que tanto el abuso como el maltrato infantil afectan no sólo su salud, sino además, su desempeño en la escuela, aunado al correspondiente impacto en su productividad al insertarse al mercado de trabajo.

Por otra parte, de acuerdo con un estudio conjunto de tres instituciones, CEPAL-UNICEF y la Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB), se comprobó que aquellas mujeres que sufren de la violencia doméstica son menos productivas en sus lugares de trabajo; en el caso de la ciudad de México, durante la segunda mitad de los años noventa se constató que dicho problema fue la tercera mayor causante de Años de Vida Saludables Perdidos (AVISA) para mujeres, después de la diabetes y las infecciones perinatales.¹³⁵

Lo anterior se convierte en una cadena de repercusiones que van desde recibir salarios más bajos, lo cuales implican menor consumo y por consiguiente un nivel inferior de demanda agregada, hasta generar altos costos en la erosión del capital social. La gravedad del asunto, en el caso de México es todavía mayor si se considera que un porcentaje elevado de casos de este tipo se han mantenido ocultos por las familias. No obstante, el desempeño en el trabajo o en la escuela reflejan los signos de tal deterioro.

3.3.2.2. Avances y retrocesos en la salud

Pese a los anteriores, a lo largo del período estudiado, a nivel nacional se registraron ciertos logros en materia de salud, pero que desafortunadamente no garantizan una reducción del círculo vicioso de la pobreza.

¹³⁵CEPAL-UNICEF-SECIB. *Construir equidad desde ... op.cit.*, p. 125.

De manera general, los avances más destacados que se registraron en el rubro se ubicaron en sectores vulnerables como los niños y las mujeres embarazadas. En una serie de promedios estimados, elaborados por las tres instituciones antes mencionadas¹³⁶ se pueden resumir claramente:

1) Aumento de la esperanza de vida (años):

<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Total</i>	<i>Promedio</i>
1997	1997	1999	1995-2000
70.4	76.7	72.4	72.2

2) Reducción de la tasa de mortalidad de niños menores a 5 años, (%):

1980	1990	1999	% reducción
			1990-1999
74	46	33	28

3) Reducción del bajo peso al nacer. (Porcentaje de recién nacidos con un peso inferior a 2.5 kg.)

1990	1995-1990	% reducción
		período
12	7	41.7

4) Reducción de la desnutrición de niños menores de 5 años cuyo peso para la edad es inferior a la media de una población de referencia, (%).

1980-1991	1995-2000	% reducción
		período
14	8	42.9

5) Reducción de la desnutrición de niños menores de 5 años (24-59 meses de edad) por cortedad de talla, (%).

1980-1991	1995-2000	% reducción
		período
22	18	18.2

¹³⁶Para obtener mayor información al respecto, y poder realizar un estudio comparativo en los países que conforman Iberoamérica ver documento completo en <http://www.eclac.cl/ibidem>.

6) Reducción de la desnutrición en menores de 5 años (12-23 meses) por emaciación: niños cuyo peso para la talla es inferior a la media de una población de referencia, (%).

1980-1991	1995-2000	% reducción período
6	2	66.7

7) Reducción de la mortalidad infantil, niños menores a 1 año por mil nacidos vivos, (%).

1980	1990	2000	% reducción período
56	36	28	23

8) Reducción de la tasa de mortalidad materna: número de defunciones maternas por cada 100,000 nacidos vivos, en que la defunción de la madre (cualquier causa, excepto accidentes) ocurre durante el embarazo o dentro de los 42 días al término de este, (%).

1980-1990	1990-1999	% reducción período
110	55	50

9) Disminución de la atención especializada del embarazo: partos atendidos por personal especializado, (%).

1983-1990	1995-2000	% reducción período
94	86	-8.5

10) Logros en lactancia materna exclusiva: proporción de infantes menores de 4 meses de edad que no reciben alimento o líquidos a excepción de leche materna:

1986-1991	1995-2000	% aumento período
38	38	0

11) Logros en lactancia materna complementaria: porcentaje de infantes de más de 3 meses de edad que además de recibir alimentos o líquidos, consumen leche materna.

1996-1991	1995-2000	% aumento período
36	36	0

12) Logros en la cobertura de vacunación a mujeres embarazadas y que han sido inmunizadas contra tétanos neonatal y proporción de niños menores a un año que han recibido vacunas contra tuberculosis (TBC); difteria, pertusis y tétanos (DPT); poliometitis y sarampión.

Cuadro 3.17. Logros en la cobertura de vacunación (por ciento)														
Inmunización contra tétanos neonatal en embarazadas		Niños de un año con inmunización completa								Aumento porcentual en el período				
		1990				1999								
1990	1997-1999	TBC	DPT	Polio	Saram- pión	TBC	DPT	Polio	Saram- pión	Tétanos neonatal	TBC	DPT	Polio	Sarampión
42	67	84	66	87	82	99	96	96	94	60	18	45	10	15

Fuente: CEPAL-UNICEF-SECIW. *Construir equidad desde la infancia y la adolescencia*, Naciones Unidas, CEPAL, Santiago de Chile, 2001, p. 185.

Como puede observarse, los avances son importantes; aunque todavía se presentó durante esos años la falta de atención especializada a una proporción considerable de mujeres embarazadas, lo cual se convierte en una seria dificultad si se considera que, en los últimos años se ha presenciado un aumento constante de la fecundidad adolescente registrándose un número alto en partos de jóvenes menores de 19 años. Cada año, en el país se registran en promedio 2.1 millones de partos, de los cuales poco más de 400 mil son de jóvenes,¹³⁷ que en su mayoría deben abandonar sus estudios, además de que en muchos casos no reciben ninguna clase de apoyo, frenando con ello la posibilidad de desarrollar proyectos alternativos de vida.

Por otra parte, todavía prevalecen problemas que históricamente no han recibido la atención necesaria, tal es el caso de la desnutrición en los diferentes grupos de la población que es quizá uno de los más graves obstáculos para el desarrollo humano, ya que de él se derivan una serie de complicaciones futuras que van desde la cortedad de talla, el bajo peso e incluso hasta dificultades en el aprendizaje y en el rendimiento físico de las personas que no cuentan con los nutrientes básicos para su formación. Ejemplo claro de ello es el caso de las mujeres embarazadas o en período de lactancia, pues México es un país donde la prevalencia de anemia en dicho sector es alta, en 1997 el 21% la padeció, afectando seriamente la salud de la madre y la del infante.¹³⁸

Para abril del año 2002, según la Encuesta Nacional de Nutrición, el 18% de los niños presentó talla baja respecto a su edad y al promedio de la población, de tal porcentaje, el 45% de los niños habitaba en el sur del país y el 8% en el norte. Relacionado a tal situación, 49% de los menores de 12 años padecía anemia; en el caso de la población indígena afectó a un 36% y en el norte 25% de menores entre 5 y 11 años. A nivel nacional, el promedio de personas que presentan dicho padecimiento es del 27%.¹³⁹

137 Lourdes Quintanilla. "Alarante aumento de partos en menores de 19 años", en *El Financiero*, Sección Sociedad, México, 29 de abril de 2002, p. 80.

138 CEPAL-UNICEF-SECIB.... *op.cit.*, p. 181.

139 Leonardo Valero. (página consultada el 1º de mayo de 2002) "Alerta SEDESOL por desnutrición", en *Reforma*, sección. Nacional. México, <http://www.reforma.com.mx>.

Por otro lado, el cuadro de mortalidad indica que en el país no existe la infraestructura con capacidad de atender a personas cuyas enfermedades podrían controlarse a tiempo, o incluso evitarse a través de constantes visitas al médico, aunado al acompañamiento de un desarrollo personal y a un medio saludable. Es entonces que, si en el año 2000 se registraron un total de 2,798,339 nacimientos en el país y 437,667 defunciones ¹⁴⁰ las principales causas de estas últimas fueron las siguientes:

Cuadro 3.18. Defunciones 2000	%
Enfermedades del aparato circulatorio	22.43
Tumores malignos	12.42
Diabetes mellitus	9.41
Enfermedades aparato digestivo	9.38
Enfermedades aparato respiratorio	9.34
Accidentes y efectos adversos	8.78
Enfermedades infecciosas intestinales	4.72
Suicidios y lesiones autoinfligidas	0.75
Resto de causas	22.78

Fuente: INEGI. Defunciones por principales causas de mortalidad, año 2000, <http://www.inegi.gob.mx>

En el cuadro aparece el estimado de resto de causas entre las cuales no deben omitirse las defunciones por SIDA, puesto que como en el resto del mundo, dicha enfermedad se ha convertido en un complejo problema de salud pública, con múltiples repercusiones psicológicas, sociales, éticas, económicas y políticas que rebasan el ámbito de la salud.

¹⁴⁰Del total de nacimientos registrados en el año 2000, 1,398,877 correspondieron al sexo masculino y el resto, 1,398,703 fueron del sexo femenino. Ver INEGI, Estadísticas sociodemográficas en <http://www.inegi.gob.mx>.

De acuerdo con la tipología propuesta por ONUSIDA, México puede clasificarse como un país con una epidemia de SIDA concentrada, la cual se caracteriza por una prevalencia de infección por VIH que se ha difundido rápidamente en un subgrupo de la población, pero que aún no se establece en la población en general.¹⁴¹ El primer caso reportado en el país fue en el año de 1983, según datos de la Secretaría de Salud, después de éste, se registró un crecimiento inicial lento, pero a partir de la segunda mitad de los ochenta hubo un incremento exponencial; para 1994 y hasta el año 2000, la tendencia fue de estabilización, notificándose anualmente cerca de 4,100 casos nuevos.

De tal modo que desde 1983 hasta el 30 de diciembre de 2000 se han registrado 47,617 casos de SIDA, cifra que incluso podría ser mayor debido a fenómenos de retraso de notificación o a subregistro,¹⁴² por lo que el número ascendería hasta 64 mil.¹⁴³ Asimismo, considerando en número de casos reportados, el país se encuentra en el tercer lugar en el continente americano, después de Estados Unidos y Brasil.

Asociado a ello, existen entre 116 y 117¹⁴⁴ mil personas infectadas por el VIH, siendo las entidades más afectadas, con tasas acumuladas de SIDA, el Distrito Federal, Jalisco y Morelos. Es así que durante el período que comprendió los años de 1988 a 1998, las defunciones por SIDA ascendieron a 31,108, - ocupando el lugar 16 como causa de muerte-, de los cuales el 86% eran hombres y el 13.7% mujeres. Para las mujeres, en 1998 se convirtió en la séptima causa y en el caso de los hombres se situó en la cuarta.¹⁴⁵

141Secretaría de Salud. *El SIDA en México en el año 2000*, SSA-ONUSIDA, México, 2001, p.1 en <http://www.ssa.gob.mx>

142Por *notificación* se entiende que son aquellos casos de SISA ocurridos en un año determinado que son notificados a la autoridad sanitaria meses o incluso años después de que fueron diagnosticados y por *subregistro*, se refiere a los casos que nunca fueron objeto de reporte epidemiológico. Para mayor información véase Magís Rodríguez, Carlos. "La situación del SIDA en México a finales de 1998", en *Enfermedades infecciosas y microbiológicas*, noviembre-diciembre-Dic de 1998, año 18, no. 6 pp. 236-244.

143SSA, *op.cit.*, p. 2.

144Del total de casos de personas infectadas para el año 2002 por el VIH entre 42 mil y 60 mil se concentran en el grupo de hombres que mantienen relaciones sexuales con hombres (HSH); entre 69 mil y 109,350 son heterosexuales adultos; de 190 a 230 en mujeres que han recibido transfusiones sanguíneas (TS); de 1,900 a 2,890 son usuarios de drogas inyectables (UDI); entre 3,000 y 4,550 son reclusos y finalmente, 1,280 niños han sido infectados por vía perinatal, transfusión sanguínea y por abuso sexual. Véase *Ibidem*, p. 4 y *Diario Reforma* 30 de abril de 2002, "Niños con VIH en México: víctimas en desamparo", en, <http://www.reforma.com.mx>.

145*Ibidem*, p.7.

Finalmente, el país en general enfrenta otra serie de problemáticas que pueden considerarse también de salud pública, esto es, según información proveniente de la Secretaría de Salud (SSA), las adicciones en el país han involucrado a una buena parte de la población; 13.5 millones de personas son fumadores, (el promedio de cigarros fumados por adultos entre 1993 y 1998 fue de 821¹⁴⁶); seis millones tienen dependencia o abusan en el consumo de alcohol, y más de dos millones han probado alguna droga ilícita.

Asimismo, se estima que diariamente mueren 144 personas a causa del tabaquismo; perdiendo más de un millón de años de vida saludable por el consumo de alcohol y de igual forma, existen diversos problemas causados por la adicción a las drogas. Por último, la SSA ha destacado que tal situación se acentúa en las zonas de alta marginación, ya que 60 % de los mexicanos indígenas ingieren alcohol por lo menos una vez a la semana.¹⁴⁷

Lo antes expuesto presenta sólo algunos de los obstáculos que enfrenta el país en materia de salud; muchos de los problemas se derivan no sólo de la falta de acceso a los servicios médicos. Existe otra serie de situaciones que pueden ir desde la falta de recursos materiales y humanos hasta la falta de información de la población para prevenir posibles padecimientos que en el futuro pueden no tener solución, o bien, su cura se vuelve más costosa.

En cuanto a los recursos con que se cuenta en el país para otorgar el servicio de salud a la población se trata de los siguientes:

146 PNUD. *Informe sobre desarrollo humano, 2001. Poner la tecnología al alcance del desarrollo humano*. Naciones Unidas-PNUD, Mundi-Premsa, Madrid, en <http://www.undp.org/hdr2001/indicador/ciy>.

147 SSA. "Frente de la SSA para combatir las adicciones", en *El Financiero*, Sección Sociedad, México, 29 de abril de 2002, p. 79.

Cuadro 3.19. <i>Recursos médicos, 2000</i>	<i>Promedio</i>
Por cada 100,000 habitantes	
Camas	77.5
Consultorios	51.7
Médicos	120
Odontólogos	9.0
Enfermeras	191
Por cada 1000 habitantes	
Consultas generales	1665.1
cupación hospitalaria	68.4
Fuente:INEGI. http://www.inegi.gob.mx	

3.3.2.3. Deficiencias de las viviendas mexicanas

El problema de las condiciones de las viviendas en México en muchas ocasiones se ha ido postergando, provocando que en no muy largo plazo aparezcan focos de infección que habrían podido evitarse destinando una mayor atención al saneamiento e higiene fuera y dentro de éstas. En el cuadro 3.20. se presentan cifras que muestran el porcentaje de viviendas que cuentan con los servicios básicos. No obstante, aunque resulta ligeramente considerable el avance, el porcentaje sin acceso denota que el desarrollo se ha generado de manera desigual tanto a nivel regional como de los hogares y aunque los estimados parezcan elevados, estos tienden a ser engañosos, pues contabilizan el servicio, pero no su estado real.

Cuadro 3.2b. Condiciones de las viviendas mexicanas 1990, 2000		
	1990	2000
<i>Total de viviendas</i>	16, 035, 233	21, 513, 235
	(%)	(%)
Con piso diferente de tierra	79.9	86.2
Con agua entubada	79.4	84.3
Con drenaje	63.6	78.1
Con energía eléctrica	87.5	95.0
Con cocina exclusiva	74.2	78.0
Con excusado	74.8	85.9

Fuente: INEGI (página consultada el 19 de abril de 2002).
 "Características de las viviendas particulares habitadas, 1990 y 2000".
 INEGI, México, <http://www.inegi.gob.mx/estadisticas/espanol>

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Asimismo, según datos de la CEPAL y del UNICEF, de 1988 a 1999 el porcentaje de la población que no contaba con medios sanitarios de eliminación de excretas se ha reducido muy lentamente, de tal modo que si en el período 1988-1990, el 42% de la población no tenía acceso a tales, para 1999 fue el 27%. Sin embargo, cabe señalar que los más afectados han sido los pobladores de áreas rurales en donde las cifras para esos mismos años fueron del 87 y 68%, respectivamente.¹⁴⁸

3.3.3. SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL

Como ya se señaló, durante el sexenio, se registró una reforma en materia de salud centrada fundamentalmente en la reestructuración de la seguridad social que el IMSS ofrece. Se dice que Ernesto Zedillo la promovió con la firme idea de liberar al Estado de la carga de las pensiones, garantizando al mismo tiempo que los trabajadores recuperaran efectivamente una pensión que en su valor representara una proporción semejante a la que en activo cobraron.

¹⁴⁸En cuanto al saneamiento y el acceso a medios de eliminación de excretas se refiere a la proporción de la población que tiene dentro de la vivienda o el sitio, sanitario conectado al sistema de alcantarillado, sanitario con descarga (privado o público), letrina mejorada o tradicional. Véase CEPAL-UNICEF-SECIB, *op.cit.*, p.177.

Dicha reforma se elaboró en 1995 e incluyó una transformación de los fondos de seguridad así como la privatización de las pensiones para lo cual se establecieron las Aseguradoras de Fondos para el Retiro (Afores), cuyo papel es administrar las cuentas individuales de los trabajadores con el fin de generar tasas de intereses más atractivas, (a través de la inversión de dichas aportaciones en instrumentos gubernamentales). En ese mismo año, se publicó en el Diario Oficial de la Federación una Nueva Ley del Seguro Social, la cual entró en vigor a partir de julio de 1997, con la que las personas físicas tienen posibilidad de asegurarse bajo dos esquemas: el régimen obligatorio y el aseguramiento voluntario al obligatorio.¹⁴⁹

En el cuadro 3.21. se presenta el promedio de personas que cuentan con el servicio de alguna de las principales instituciones prestadoras, y refleja el estado de la cobertura de este servicio, ya que no toda la población cuenta con él, tan sólo el número de derechohabientes y beneficiarios del sistema nacional de salud en el año 2000 fue de 59, 321, 330.¹⁵⁰

Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)	46, 533, 924
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales, (ISSSTE)	10, 065, 861
Petróleos Mexicanos (PEMEX)	647, 036
Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas (ISSFAM)	676, 505
Servicios ofrecidos por los diferentes entidades del país	1, 308, 004
Fuente: INEGI.(página consultada el 19 de abril de 2002) "Población derechohabiente por institución según ámbito geográfico, 2000" en http://www.inegi.gob.mx/estadistica/espanol	

149Gonzalo Hernández Licón. "Políticas para promover una ampliación de la cobertura de los sistemas de pensiones: el caso de México", en *Serie Financiamiento del desarrollo 107*, Naciones Unidas, CEPAL, Unidad de Estudios Especiales, Santiago de Chile, enero de 2001, p. 13.

150INEGI.(página consultada el 19 de abril de 2002) "Población derechohabiente por institución según ámbito geográfico, 2000" en <http://www.inegi.gob.mx/estadistica/espanol>

En lo relativo a la seguridad social, vale la pena entrar en mayores detalles puesto que debido a las condiciones demográficas de México, todo indica que la población está envejeciendo, lo que conlleva a tales instituciones a requerir de mayores fondos para el retiro y para continuar otorgando el servicio médico a los pensionados, jubilados y a sus beneficiarios.

Aunado a ello, a pesar de los cambios efectuados, el servicio de salud que los afiliados reciben de las diferentes instituciones se ha visto caracterizado por una baja calidad en la atención médica, producto de la sobresaturación, la ineficiencia administrativa, la corrupción y la falta de coordinación interna.

Por tanto, durante el período que aquí se estudia y hasta nuestros días, el sistema de salud y de pensiones se ha distinguido por enfrentar continuas dificultades, así como severas críticas, derivadas sobre todo, de la falta de acceso al servicio para un buen número de personas, y entre tales problemáticas puede destacarse que:

- o En México casi una tercera parte de las personas en edad avanzada tienen que seguir trabajando, debido en buena medida a la falta de ahorro durante los años previos;
- o Se estima que para el año 2005, aproximadamente 300 mil personas en todo el país habrán llegado a los 65 años de edad, y si cotizaron en el IMSS o en el ISSSTE, estarán en tiempo y forma para recibir una pensión, lo cual pone en jaque a ambas instituciones.
- o Tanto el IMSS como el ISSSTE atraviesan por un período de crisis financiera, derivada en buena medida de lo anterior. Para el IMSS, cuyas reservas económicas no son suficientes para garantizar el pago a jubilados y pensionados actuales, es decir, a principios del 2002 sumaban 92 mil 288, y se estima que en el 2010 sean 104 mil personas. En el caso del ISSSTE la situación es similar, pues los más de 400 mil pensionados representan un alto déficit para el Instituto. Esto se combina con la llamada "transición demográfica", una de cuyas principales

manifestaciones es el envejecimiento paulatino de la población y el impacto de la transición epidemiológica, que consiste en la aparición de nuevas enfermedades.¹⁵¹

- o Un porcentaje reducido de la PEA cotiza en el sistema público de pensiones; en 1997, sólo el 30% lo hacía y únicamente el 18.4% de los mayores de 65 años, que estaban fuera de la fuerza laboral recibían alguna pensión.
- o Los asalariados han disminuido en los últimos años, (como porcentaje de la PEA), y se ha incrementado el número de empleados sin IMSS o ISSSTE. Es así que más de la mitad de los trabajadores asalariados del país no pertenece a ningún sistema público de pensiones.¹⁵²

Algunas de las razones que explican la baja cobertura de los sistemas públicos de pensiones pueden ser:

- a) El sesgo urbano, debido a que el sistema favorece la cobertura de los asalariados; cuyo porcentaje disminuye en el área rural;
- b) La falta de apoyo institucional a trabajadores independientes;
- c) Grandes períodos de cotización, dada la movilidad laboral, cotizar por lo menos 1,250 semanas puede ser un horizonte muy lejano para algunos grupos;
- d) Falta de credibilidad del sistema de pensiones y en el destino final de los fondos;
- e) Falta de continuidad en la antigüedad al haber un cambio de un sistema a otro, IMSS a ISSSTE y viceversa.
- f) Poca flexibilidad al retirar las aportaciones voluntarias;
- g) La baja escolaridad es una razón estructural por la que existe una baja cobertura;
- h) La situación económica del país ha generado una baja en la demanda de fuerza de trabajo,, lo cual implica menores empleos con cobertura; y
- i) Existen grupos donde la cobertura es menor como en el sector agrícola, ya sea por el bajo nivel educativo o por la lejanía con las instituciones encargadas del servicio; y en otros casos, son las mujeres y los jóvenes quienes tienen menor

¹⁵¹Jorge García Mendoza. (página consultada el 5 de mayo de 2002)“El futuro de las pensiones causa incertidumbre”, en *Novedades*, <http://www.novedades.com.mx>.

¹⁵²Gonzalo Hernández Licona. ... *op.cit.*, p. 5.

estabilidad en el empleo, así como el cambio del sector formal al informal, que reducen las oportunidades de cotizar en el sistema de pensiones.

En síntesis, el proceso que conlleva a mejorar los niveles de vida de la población adquiere una visión multidimensional en la que cada esfera del desarrollo toma un papel primordial, tal es el caso de la salud y específicamente del sistema de seguridad social en donde aún prevalecen una serie de obstáculos que no permiten a la población acceder a ellas.

Finalmente, las deficiencias de los servicios públicos y más aún, la falta de éstos en grandes dimensiones van agudizando la situación de los hogares, principalmente por la poca información sobre prevención de enfermedades que podrían evitarse fácilmente, como ejemplo se encuentra el caso de los problemas gastrointestinales producidos por la falta de higiene al cocinar alimentos. En este sentido, las zonas rurales siempre han sido las más expuestas a contraer infecciones y malestares no sólo por la ausencia de información sino también por la carencia de medios sanitarios, viviendas adecuadas y recursos económicos para cubrir las necesidades nutricionales que el organismo requiere.

Por otra parte, en buena medida el atraso en materia de desarrollo de México se debe a la falta de planeación y al deslinde de responsabilidades, así también, el Estado ha mostrado su incapacidad para generar una distribución de la riqueza que busque el equilibrio, proporcionando servicios básicos a todas las personas, así como también en generar los canales para que estas aprendan a retribuir los beneficios, para lo cual existen muchas alternativas que por principio se basan en la educación y en aspectos más específicos como la recaudación fiscal y la transparencia en la utilización de los recursos.

Sin embargo, para cumplir con ello, todavía se necesita alcanzar un grado elevado de madurez como país, ya que por un lado, el Estado mexicano no está en posibilidades de desligarse del aprovisionamiento de servicios a la población y traspasarlos al sector privado, pero sí podrían trabajar en conjunto puesto que la evidencia empírica demuestra que, él por su parte, sólo ha encontrado un camino marcado por la corrupción, el clientelismo y la ineficacia de las instituciones encargadas en la práctica de otorgar los servicios.

Aunque tal parece que las lecciones dejadas por varias décadas atrás en las que se han sacrificado grandes sectores de la población no han servido de mucho, dado que los errores se cometen día a día anulando la posibilidad de que los compromisos con la gente concluyan en verdaderas acciones.

Así las cosas, en México los retos son cada vez mayores y los últimos cinco años de la década de los noventa dejaron una clara prueba de ello. Los efectos de la crisis económica de 1994 a su vez fueron causa del saldo negativo en el campo de lo social, que como resultado final ha creado un amplio sector sin oportunidades de empleo, ante lo cual las soluciones han marchado en dos vertientes: la economía informal y la migración internacional. Así también, a partir de esos años, la composición del mercado laboral sufrió ciertas transformaciones entre las que se destacan la mayor participación de la mujer y el crecimiento del comercio informal.

Hoy por hoy, en el país, la situación del desempleo y del constante aumento del sector informal son dos de las consecuencias de la implementación de un modelo económico que no ha considerado a grandes sectores de la población, ni ha encontrado la forma de insertarlos en la dinámica del proceso con el fin de remediar algo de lo mucho que ha sido dañado.

3.3.4. EMPLEO, DESEMPLEO Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

El carácter importante y a la vez alarmante del empleo radica en el hecho de que las remuneraciones al factor trabajo son cada día menores en términos reales, lo cual, conlleva a generar un deterioro de las condiciones del sector laboral en el que es más complicado mantenerse, aun para aquellos cuyos niveles de instrucción son considerables, creándose entonces un fenómeno caracterizado por la ocupación de puestos no acordes al campo de estudio de los solicitantes; y en el caso de quienes tienen un bajo nivel educativo, desempeñando tareas poco remuneradas, además de que no cuentan con una permanencia asegurada ni con los beneficios que otorga el sistema de seguridad social que sólo el empleo formal ofrece.

Asimismo, en el país otros de los fenómenos, que si bien no son nuevos, han adquirido un matiz diferente acentuando las carencias y la falta de oportunidades dentro de las diferentes localidades, estos son, la migración internacional y el incremento del sector informal de la economía. Aunado a otra serie de problemas derivados del deterioro social como lo son la delincuencia organizada, el trabajo de menores de edad, sobre todo en las calles y la misma violencia.

3.3.4.1. La PEA ocupada e ingresos obtenidos

Ligado al tema de la seguridad social, la generación de un mayor número de empleos fue uno de los grandes retos que se enfrentaron durante el sexenio de Ernesto Zedillo, sobre todo a raíz de la crisis económica. Respecto a los estimados, según propios datos de la Presidencia, el resultado indica que si bien en el año de 1995 en 6.3% de la Población Económicamente Activa (PEA) estaba desempleada, para el año 2000 el promedio se ubicó en 2.3%.¹⁵³

¹⁵³Presidencia de la República. "Economía de México, fortalecimiento económico", en <http://www.presidencia.gob.mx>.

Aunque datos de una encuesta realizada por el Centro de Estudios del Sector Privado (CEESP) plantean que la población efectivamente ocupada, en relación con la que está en edad de trabajar, (69.2 millones), representó únicamente 48.7 % de los mexicanos, es decir, el soporte económico de las dos terceras partes de la población total recae sobre un tercio de los habitantes.¹⁵⁴ Esto significa que uno de cada tres mexicanos contribuye a la generación de riqueza y uno de cada dos de los que están en edad de trabajar percibe algún tipo de remuneración.

México ha sido considerado dentro del grupo de países que se encuentran en transición demográfica lo cual significa que a pesar de una creciente participación femenina, la oferta laboral ha ejercido menor presión sobre el mercado de trabajo debido a una tasa de crecimiento menor a la de la PEA.¹⁵⁵ Así las cosas, durante el período 1990-1999 el crecimiento de la población en edad de trabajar fue del 2.6% y el de la PEA en total se situó en 3.0%. Sin embargo, vale destacar que el promedio de mujeres superó al de los hombres siendo de 4.5% y 2.4% respectivamente.¹⁵⁶

Para el año 2000, la población ocupada, independientemente del sector de actividad económica en el que se desempeñó, abarcó 38, 983, 855; cifra que varía si se considera el ingreso que percibieron, reduciéndose a 33,730,210 personas que en su mayoría recibieron entre uno y cinco salarios mínimos; el resto no obtuvo ninguna remuneración. En el caso de la actividad, el sector terciario (comprendido por comercio, transporte, gobierno y otros servicios) fue el que ocupó a la mayor parte de la población, sumando un total de 21.5 millones de personas aproximadamente. En el sector secundario (minería, extracción de petróleo y gas, industria manufacturera, electricidad, agua y construcción) a poco más de 10 millones. Finalmente, el primario (agricultura, ganadería, pesca y caza) ocupó a 7 millones.¹⁵⁷

154 Isabel Becerril. "Vigente durante 50 años, la desigual distribución de riqueza", *El Financiero*, sección Economía, México, jueves 25 de octubre de 2001, p. 15.

155 CEPAL. *Indicadores sociales básicas... op.cit.*, 12.

156 *Ibidem*.

157 INEGI "Población ocupada por sector de actividad económica según entidad federativa, 2000", en <http://www.inegi.gob.mx>.

En lo que se refiere al ingreso obtenido, la tendencia registrada hasta el año 2000 mostró que la población ocupada por grupos de ingreso se ha concentrado, como ya se ha mencionado, en el grupo que recibe de uno hasta cinco salarios mínimos, lo cual indica que en su mayoría, los empleos existentes en el país no han exigido elevados niveles de capacitación. El Cuadro 3.22. hace constar las líneas anteriores. Tomando en consideración que en su mayoría, las personas ocupadas desempeñan cargos de empleados y obreros.

Cuadro 3.22.
Población ocupada por grupos de ingreso, 2000

Población ocupada total	No recibieron ingreso	Menos de 1 salario mínimo	De 1 hasta 2 salarios mínimos	Más de 2 y hasta 5 salarios mínimos	Más de 5 salarios mínimos	No especificado
33,730,210	2,817,566	4,154,778	10,228,834	10,694,533	3,998,828	1,835,671

Fuente: INEGI, "Población ocupada por grupos de ingreso según entidad federativa, 2000", e <http://www.inegi.gob.mx/estadistica>.

En cuanto a los pueblos indígenas, la situación del empleo se vuelve seria sobre todo si se considera que en el país existen alrededor de 51,343 localidades dentro de las cuales habita dicho sector. Aunque varía la densidad de población en cada una, en las que el rango es del 70% o más, los ingresos oscilan en menos de un salario mínimo y máximo dos, por consiguiente, las actividades a las que se dedican forman parte del sector primario y en menor proporción al secundario. Es en aquellas localidades cuya densidad de hablantes de lengua indígena es del 1% al 29% son las que registran más de 2 y hasta 10 salarios; predominando actividades del sector terciario,¹⁵⁸ lo cual indica que un número reducido de indígenas participa en ellas.

¹⁵⁸INI. (pág. consultada el 19 de abril de 2002) Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México, "Población ocupada por sector de ocupación en localidades según densidad de hablantes de lengua indígena" y "Población ocupada según ingresos por trabajo en localidades según densidad de hablantes de lengua indígena", en <http://www.ini.gob.mx/indica2000/indica>.

Bajo esta lógica, la tendencia de los salarios, dependiendo del área geográfica a la que se refieran, a nivel nacional han aumentado, lo cual no significa que generen posibilidades para mejorar el nivel y la calidad de vida, ya que en términos reales, no es posible cubrir el costo de una dieta básica, y mucho menos artículos que estén fuera de ella considerados como no esenciales.

El cuadro 3.23. muestra dichos incrementos salariales desde 1990 hasta el año 2000, aunque no hay que dejar de lado la coyuntura, es decir, los años de crisis que exigieron tales aumentos (a partir de 1994 y todavía en el 2000). No obstante, resultaron insuficientes dada la gravedad del momento que el país vivió y de las elevadas tasas de inflación registradas. Así las cosas, resulta que la media del ingreso familiar se situó apenas en 3.8 salarios mínimos generales.¹⁵⁹

En síntesis, los retos cada año son mayores y ya no basta el hecho de mantener un crecimiento económico como el presenciado durante el período debido a que la demandas, en este caso laborales superan a la oferta. De tal modo que México necesitaba generar cuando menos 1.1 millones de nuevos empleos para cubrir las expectativas de la población en edad de trabajar, a fin de satisfacer la demanda que impone la densidad demográfica, puesto que eran aproximadamente 2.2 millones de personas las que anualmente cumplen 15 años y que en su mayoría aspiran a ocuparse en alguna actividad productiva.¹⁶⁰

159) Isabel Becerril, *op.cit.*

160) *Ibidem.*

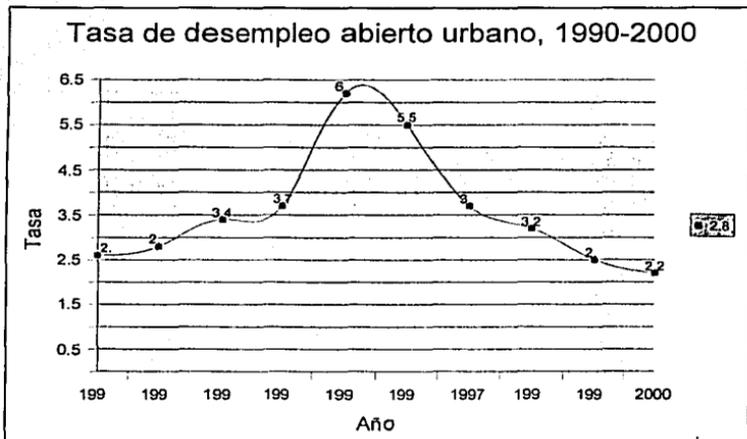
Cuadro 3.23. Salario mínimo general nacional (en pesos diarios)	
Periodo	Pesos
1990	
Del 1° de enero al 15 de noviembre	9.14
Del 16 de noviembre al 31 de diciembre	10.79
1991	
Del 1° de enero al 10 de noviembre	10.79
Del 11 de noviembre al 31 de diciembre	12.08
1992	
Del 1° de enero al 31 de diciembre	12.08
1993	
Del 1° de enero al 31 de diciembre	13.06
1994	
Del 1° de enero al 31 de diciembre	13.97
1995	
Del 1° de enero al 31 de marzo	14.95
Del 1° de abril al 3 de diciembre	16.74
Del 4 al 31 de diciembre	18.43
1996	
Del 1° de enero al 31 de marzo	18.43
Del 1° de abril al 3 de diciembre	20.66
Del 4 al 31 de diciembre	24.30
1997	
Del 1° de enero al 31 de diciembre	24.30
1998	
Del 1° de enero al 2 de diciembre	27.99
Del 3 al 31 de diciembre	31.91
1999	
A partir del 1° de enero	31.91
2000	
A partir del 1° de enero	35.12
Fuente: INEGI. "Salario mínimo general nacional por área geográfica, 1999-2001 (pesos diarios)", en http://www.inegi.gob.mx/estadistica	

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

3.3.4.2. Desempleo y economía informal

Asimismo, otro de los grandes obstáculos para alcanzar mejores niveles de desarrollo humano en México, además de los bajos salarios, ha sido el desempleo, sobre todo durante los años 1995 y 1996 ya que desde 1990 no se había registrado una tasa tan elevada que sin duda repercutió en los hogares de tal modo que pasarán muchos años para que las familias recuperen o mejoren el nivel de vida previo a los años de crisis.

Gráfica 2



Fuente: INEGI (pág. consultada el 19 de abril de 2002) "Tasa de desempleo abierto por grupo de edad y sexo, 1990-2000", en <http://www.inegi.gob.mx/estadistica/espanol>

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Cuadro 3.24.
Tasa de desempleo abierto por sexo
1990-2000

Período	Total	Hombres	Mujeres
1990	2.8	2.6	3.1
1991	2.6	2.5	2.9
1992	2.8	2.8	3.2
1993	3.4	3.4	3.9
1994	3.7	3.7	3.9
1995	6.2	6.2	6.4
1996	5.5	5.5	6
1997	3.7	3.7	4.2
1998	3.2	3.2	3.6
1999	2.5	2.5	2.7
2000	2.2	2.2	2.4

Fuente: INEGI (pág. consultada el 19 de abril de 2002) "Tasas de desempleo abierto por grupo de edad y sexo, 1990-2000" en <http://www.inegi.gob.mx/estadistica/espanol>

El desempleo, específicamente urbano, atendiendo al grado de instrucción, ha afectado considerablemente a los grupos de la población con más años de escolaridad, debido a que en su mayoría, los empleos ofertados no requieren un nivel de conocimientos muy elevado, como en el caso de las manufacturas, que ocuparon a un porcentaje considerable de la población pagándole ingresos bajos por desempeñar las tareas. Es así que sectores cuyo nivel de instrucción se ubicaba en 10 y 12 años, y en 13 o más fueron perjudicados de tal modo que en muchos casos tuvieron que aceptar puestos no acordes a sus conocimientos.

Cuadro 3.25.						
Desempleo abierto urbano según años de instrucción a/						
(Tasas medias anuales)						
Desempleo abierto urbano			Años de instrucción b/			
1991	1995	1998	0 a 5	6 a 9	10 a 12	13 y más
2.6	6.2	3.2	4	5.9	5.2	4.6

Fuente: CEPAL, *Indicadores sociales básicos de la subregión norte de América Latina y el Caribe*, p. 13

a/ Se refiere a la población de 15 años de edad en adelante.

b/ Cifra correspondiente a 1998.

Por lo tanto, se vuelve fundamental considerar un componente que ha definido las condiciones del mercado laboral en México, es decir, el subempleo o el comportamiento del sector informal de la economía, fenómeno que en general en toda América Latina ha ido creciendo en menos de diez años, lo cual se debe en buena medida a la falta de oportunidades para insertarse al ámbito formal; quedando un sinnúmero de personas privadas no sólo de un empleo permanente, sino también del sistema de seguridad social para ellas y sus familias.

De acuerdo con un estudio de la CEPAL, durante la década de los noventa, la mayor parte de los empleos se generaron dentro del sector informal, ya sea como trabajadores por cuenta propia no calificados, que incluyen a los trabajadores en agricultura, silvicultura, caza y pesca; empleo doméstico o en microempresas con cinco o menos asalariados. El promedio de la informalidad, así como la contribución de cada categoría laboral en la zonas urbanas del país se expresa en el Cuadro 3.26, con el fin presentar cuantitativamente la precaria situación de un país en el que la participación de profesionales y técnicos ha sido reducida.

Así las cosas, mientras que en el caso de México, entre 1990 y 1997 el 59% del empleo se situó dentro del sector informal, en el caso de América Latina el promedio fue del 69.8% durante los mismos años¹⁶¹ y en general, la participación de la mujer

161 Incluye Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Véase, CEPAL, *La brecha de la equidad. Una segunda evaluación*. CEPAL, Santiago de Chile, 2000.

ha jugado un papel primordial en dicho campo. En su mayoría se trata de mujeres con antecedentes de rupturas matrimoniales; madres solteras y adolescentes; y mujeres que contribuyen al hogar aun cuando no son las jefas de éste.

Cuadro 3.26.
Variación del empleo en zonas urbanas de México, 1990- 1997
(porcentajes)

Sector formal					Sector informal			
Total sector formal	Sector público	Empleadores y profesionales técnicos independientes	Asalariados		Total sector informal	Micro-empresa	Empleo doméstico a/	Trabajadores por cuenta propia no calificados b/
			Profesionales y técnicos	No profesionales y técnicos				
41	3.6	-5.7	0.6	42.5	59	27	7	25

Fuente: CEPAL. *Indicadores sociales básicos de la subregión norte de América Latina y el Caribe*, Publicación de las Naciones Unidas CEPAL, Santiago de Chile, 2001, p. 16.

a/ Incluye empleadores y asalariados en empresas con cinco o menos ocupados.

b/ refiere a trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados sin calificación profesional o técnica. Incluye trabajadores en agricultura, silvicultura, casa y pesca.

El caso de las microempresas¹⁶² resulta de gran importancia ya que dentro de estas se ocupó un elevado número de personas, hasta 1998, 24.5 millones de personas, de las cuales el 15% no recibió salario. En su mayoría se trata de pequeñas empresas que son negocios familiares en los que oficialmente sólo perciben salario el patrón y algunos empleados ajenos a la familia, mientras que los familiares que participan en el negocio no reciben remuneración por tratarse de una forma de organización para hacerle frente a la situación económica por la que ha atravesado el país.

¹⁶²Según datos del INEGI, para el año 2001, en México existían 2 millones 855 mil empresas, de las cuales sólo el 0.2% pueden caracterizarse como grandes empresas, es decir, casi todas son micro, pequeñas y medianas (Mpyme). Las llamadas microempresas, sumaron 2 millones 760 mil establecimientos y son las que tienen menos de cinco empleados si están en el comercio; menos de 20 si están en los servicios y menos de 30 en el caso de la industria. Sin embargo, a pesar de que constituyeron el 99.8% de las empresas, sólo participaron con el 6.4% de las exportaciones directas. Véase, Enrique Quintana, "El diagnóstico de las empresas", en *Reforma*, Sección Negocios, México, 15 de octubre de 2001, p. 6A.

En este ámbito, entre las actividades que captan mayor número de empleados figuran el comercio al menudeo y el informal, así como tareas consistentes en la elaboración de tejidos e hilados, gelatinas, sombreros de palma, molienda de nixtamal y producción de tabiques, entre otros, pero que en su mayoría se trata de actividades en las que el nivel de escolaridad es bajo, toda vez que en este sector la mayoría de los empleados no tienen terminada la educación primaria.¹⁶³

Las páginas anteriores han tenido como propósito presentar el fenómeno del empleo, el cual a su vez ha desencadenado una serie de problemas que con el paso de los años han determinado el lento crecimiento de la productividad en el país marcado a su vez por grandes diferencias regionales.

Aunado a ello, la escasa participación tributaria de la población en edad de trabajar, ya que sólo una pequeña proporción de ésta contribuye con el pago de impuestos, -fundamentales para generar los servicios sociales de los que depende la gente-; han desvirtuado el proceso del desarrollo, convirtiéndolo en un círculo vicioso lleno de fallas estructurales muy difíciles de reparar en las próximas décadas orillando a miles de personas a buscar otros caminos que consideran rentables en el corto o mediano plazo.

Otra de las alternativas, -además del empleo informal-, para hacer frente a los problemas económicos de los hogares ha sido la migración internacional, opción que da la solución a familias enteras para mejorar su nivel de vida que el propio Estado mexicano no les ha concedido. Debido entonces a esta falta de oportunidades se ha desencadenado un intenso movimiento migratorio hacia otros países, siendo Estados Unidos el principal destino, elegido por alrededor del 98.18% de las personas que abandonan completa o temporalmente México.¹⁶⁴ Y a lo cual se le deben sumar los desplazamientos dentro del país, de zonas rurales a urbanas.

163Miriam Posada García. "En microempresas, 24 millones de trabajadores; 15% sin salario", en *La Jornada*, Sección Economía, México, 6 de marzo de 2002, p. 28.

164En el período que comprendió los años 1990-1995, las principales entidades federativas expulsoras fueron Guanajuato, Michoacán, Jalisco, Estado de México, Zacatecas y Chihuahua. Véase, INEGI (pág. consultada el 5 de abril de 2002), "Principales entidades federativas expulsoras de migrantes internacionales por lugar de

El balance de las condiciones sociales del país resulta alarmante después de conocer lo que vendría a ser el catálogo de avances, y el cual parece que se queda muy corto al lado de el de errores y otras tantas omisiones a problemáticas que desde hace ya varias décadas se han presenciado y que en estos últimos años - caracterizados por una mayor participación del país a escala global- no se ha sabido elaborar una estrategia capaz de permitirle a cada individuo elegir un modo de vida que satisfaga sus necesidades y contribuya a la sociedad.

Asimismo, encontramos que mientras que en México no se genere un proceso en el que el crecimiento económico se vea acompañado de una mejor distribución del ingreso, difícilmente se habrá avanzado en materia de desarrollo, pues no sirve de mucho que sólo un porcentaje minúsculo de la población tenga acceso a las oportunidades que el mercado y la sociedad han creado. Es por lo tanto que la pobreza en todas sus manifestaciones, humana y de ingreso, ha predominado a lo largo y ancho del país y se ha convertido en el principal obstáculo para alcanzar el desarrollo de México.

De este modo, el número de asuntos que esperan respuesta es interminable y, aunque la base del desarrollo se encuentre en la educación y una buena salud, la participación en el ingreso reflejado en la capacidad de consumo, no ha sido proporcional para la población privando a grandes sectores de éste y por ende también de los demás componentes del proceso.

Por tal motivo es que se insiste en que un país como México todavía no es capaz de depositar la tarea fundamental de otorgar servicios básicos al mercado, sobre todo en el caso de la educación pues no existen las condiciones para adquirir con un ingreso mínimo (que impide la posibilidad de destinar un porcentaje al ahorro) los satisfactores que permitan vivir una vida larga y saludable.

3.3.5.LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO: OBSTÁCULO PARA ALCANZAR EL DESARROLLO

Desde hace 50 años, la distribución del ingreso ha sido marcada por grandes desigualdades. A pesar de que a escala mundial el país juega un papel significativo en el comercio internacional, y de que se cuenta con una vasta cantidad de recursos naturales y humanos la realidad señala que un bajo porcentaje puede actuar activamente en el mantenimiento del crecimiento económico.

Durante el año 2000, el 20% de la población de mayores ingresos en el país concentró el 55% de la riqueza total, lo cual demuestra que su distribución ha empeorado, pues como lo señala la Encuesta Ingreso-Gasto de los Hogares 2000, en los últimos dos años del sexenio de Zedillo (1998-2000), sólo un grupo reducido de la población se benefició. En dicha encuesta quedó sentada la información siguiente:

- En el bienio, 70% de la población vivía con 30% del ingreso nacional;
- El decil X,¹⁶⁵ participó con 38.7% de la riqueza en el 2000, (el mayor promedio desde 1984), mientras que en 1998 concentró el 38.1%;
- En cambio, los deciles comprendidos por estratos de ingreso medio (IV y VIII), en 1998 tuvieron una participación del 38.1, y dos años más tarde, fue del 37%.¹⁶⁶

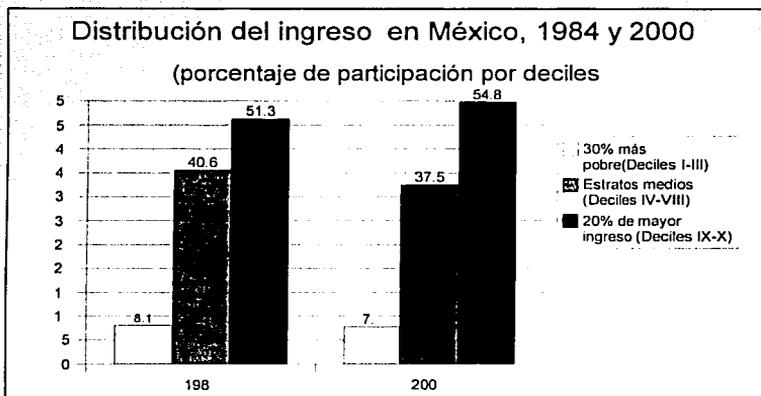
En términos reales, en esos años el ingreso monetario de los hogares incrementó 15.5%. Sin embargo, esto se debió al aumento del sector informal y no en sí a los empleos creados dentro del formal. Por lo tanto, el crecimiento económico logrado (5.4% como promedio anual) no impidió que se agravara la distribución.

¹⁶⁵La metodología de la Encuesta ordena la población del país en forma ascendente según su nivel de ingreso y asimismo, divide el número de hogares en diez partes iguales. El decil I se refiere al 10% de la población con menores ingresos y el decil X al 10% de los que cuentan con mayores ingresos.

¹⁶⁶Laura Carrillo. "Empeora distribución del ingreso", en *Reforma*, sección Negocios, miércoles 11 de julio de 2001, p. 1A.

En cuanto a la participación en el ingreso de los hogares, dividiendo a la población entre deciles, -que es uno de los métodos más comunes para estudiar lo relativo a la distribución de la riqueza -, las diferencias son más claras. Al respecto, existen otros indicadores como lo son el coeficiente de Gini, del que ya se ha hablado en apartados anteriores y el correspondiente al PIB per cápita (ver gráfica 3 y cuadros 3.27 y 3.28.).

Gráfica 3



Fuente: Laura Carrillo. "Empeora distribución del ingreso", en *Reforma*, sección Negocios. México 11 de julio de 2001, sección Negocios p. 1A.

En lo relativo al coeficiente de Gini y al PIB per cápita, también es preciso retomarlos en esta sección puesto que manifiestan otras tendencias sobre la distribución del ingreso; en el caso del coeficiente, resalta la brecha existente entre la equidad y la realidad, (en el año 2000 fue de 0.57¹⁶⁷); en cuanto al ingreso per cápita la situación es similar, sólo que con éste queda claro que el país no sólo necesita elevar la tasa de crecimiento real sino que además debe mejorar e incrementar su distribución.

167. Luis F. López-Calva y Miguel Székely Pardo. *Río Group Poverty Simulation Project: Target of the Millennium, Mexico and Costa Rica*, CEPAL, abril de 2002, p. 2.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Cuadro 3.27.
Distribución del ingreso (Hogares)

Coeficiente de Gini ^a				Participación en el ingreso 1989/1991				Participación en el ingreso 1998/1999			
1989/1991		1998/1999		Del 40% más pobre		Del 10% más rico		Del 40% más pobre		Del 10% más rico	
Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
0.42	0.35	0.41	0.38	16	18.7	36.9	27.4	17.2	18	34.8	31.5

Fuente: CEPAL, Panorama social en América Latina, 1999-2000, Publicación de las Naciones Unidas, CEP AL. Santiago de Chile, 2000.

^a Calculado a partir de la distribución por deciles del ingreso per cápita de los hogares.

Finalmente, en lo referente a la distribución del PIB por habitante, en América Latina y el Caribe, se han registrado cifras de crecimiento muy bajas o incluso negativas durante la década de los noventa, por ejemplo, en conjunto, la tasa media estimada para 1990 fue de (-2.4) y en 1999 de (-1.0), siendo los únicos años con cifras positivas 1996 y 1997. En México el comportamiento fue el siguiente:

Cuadro 3.28.
Crecimiento del PIB por habitante en México
(a precios constantes de mercado)
(tasas medias anuales)

Sobre la base de cifras a precios constantes de 1995					
1990	1995	1996	1997	1998	1999
3.1	-7.8	3.7	5.1	3.4	2.1

Fuente: CEPAL, Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 2001, Publicación de las Naciones Unidas-CEPAL, Santiago de Chile, p. 69.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Para concluir este apartado, sólo cabe señalar que el caso mexicano ha mostrado un conjunto de problemáticas que se han ido postergando; obteniendo como resultado grandes desigualdades económicas y sociales que con el paso de los años son más difíciles de solucionar, desenganchando los diferentes eslabones de lo que podría denominarse la cadena del desarrollo. De tal modo que la mejor solución

para aliviar la pobreza recae principalmente en la educación, pues sólo esta garantiza, cuando las condiciones lo permiten, mayor productividad e ingreso en un futuro cercano.

Sin embargo, mientras que la tendencia continúe bajo el mismo esquema caracterizado por un bajo nivel de conocimiento, las expectativas esperadas serán muy parecidas a las actuales; ejemplo de ello fue el año 2000, cuando el 20% de los hogares con menores ingresos, estaban constituidos por un jefe de familia cuyo nivel educativo era de 4.9 años, en tanto que para el 10% de los hogares más ricos, el promedio referido fue de 13.4 años.¹⁶⁸

Esto último demuestra que las desigualdades distributivas, coexisten con una marcada concentración del capital educativo y del patrimonio financiero y físico, que junto a otros factores de carácter demográfico y socioeconómico, determinan grandes diferencias entre los niveles de bienestar de los hogares de ingresos bajos y altos, factores cuya característica común es su alta transmisibilidad intergeneracional de la pobreza.

Por lo tanto, de cualquier forma, el capital educacional de las personas: cantidad de años de estudio cursados y calidad y pertinencia de la educación recibida, es el principal factor que incide en sus oportunidades de bienestar, tanto materiales como no materiales, y que determina el abanico de oportunidades presentes y futuras, y por tanto, la posición relativa que le corresponderá a cada persona y a su familia en la distribución del ingreso.

En esta lógica, la herencia de la educación es la principal condición sobre la que descansa la transmisión de las oportunidades de bienestar en la sociedad en la que el acervo educacional es, además del patrimonio - que se concentran en los estratos de altos ingresos - el principal activo con que una población puede contar.

168 *Ibidem.*

Herencia que se expresa en la cantidad y la calidad de la educación que logran acumular , sobre todo los jóvenes, y que a su vez depende en buena medida de factores que no pueden modificarse como el nivel educacional de los padres y los recursos económicos del hogar de origen.

En el siguiente y último capítulo se establecerá con mayor detalle el significado real del proceso educativo con el objetivo de alcanzar el desarrollo humano y así romper con la marcada situación de pobreza predominante en un país como México, en donde el crecimiento económico no basta, ya que tanto o más importante que la cantidad o ritmo de éste, es la *calidad* y su *capacidad* para generar aumentos sistemáticos en la productividad, y que además se vinculen con incrementos y mejoras sistemáticas de los ingresos y condiciones de vida de toda la población.

Así también, se explicará como es que la educación también se ha visto condicionada de modo tal que en el entorno actual se encuentra casi imposibilitada para lograr por sí misma la ruptura del círculo intergeneracional de la pobreza, ello se debe a que aunado a un mayor número de años de estudio es necesario construir un ambiente que permita desarrollar los conocimientos adquiridos y que brinde la libertad de elegir y de cumplir con las obligaciones y los derechos políticos, económicos y sociales con que cada individuo cuenta.

Capítulo 4

Balance y retos del desarrollo humano en México

Los avances en el proceso de desarrollo sólo se pueden apreciar desde una perspectiva de mediano y largo plazo, ya que las grandes transformaciones económicas, sociales e institucionales que requiere el desarrollo ocurren en forma lenta y a menudo discontinua¹⁶⁹. Claro ejemplo de ello ha sido el caso mexicano, caracterizado por un lento avance en materia de desarrollo, ya sea económico, social o humano, el número de logros alcanzados es mínimo una vez que se conoce el cúmulo de rezagos heredados durante varias décadas.

Es así que a lo largo de este último apartado se pretende analizar el conjunto de factores que han obstaculizado el buen funcionamiento del proceso de desarrollo humano en México. Estos en buena medida son derivados de políticas públicas inadecuadas y de un mal manejo de los recursos que han dejado como resultado, una creciente falta de alternativas para la población. Así, se ha ido acumulando un serio déficit en materia social caracterizado muchos años por el clásico paternalismo y en nuestros días por el constante abandono a que conlleva la innovación de diseños en las políticas públicas, que han resultado ser de corto alcance, tanto por su cobertura como por las miras de corto plazo.

4.1. Factores que frenan el proceso de desarrollo humano en México

Los factores antes señalados pueden clasificarse de la siguiente manera:

- A. Ausencia de visión y del concepto de desarrollo humano en México.
- B. Problemas en la implementación de políticas y programas.
- C. Competitividad escasa y desarticulada de los demás componentes del desarrollo.
- D. Orientación equivocada del crecimiento económico.

¹⁶⁹Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *Desarrollo más allá de la economía. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2000*. Washington, D.C. 2000, p. 1.

4.1.1. Ausencia de visión y del concepto de desarrollo humano

México es un país en el que el desarrollo humano no ha capturado la atención de los encargados de elaborar la política social, que en su mayoría están centradas en ideas alternativas como marginación y pobreza, pero no como un fenómeno multidimensional. Por tales circunstancias, vale la pena resaltar el hecho de que durante el gobierno de Zedillo, como ya se señaló con anterioridad, la política social se centró en el alivio de la pobreza extrema en el sector rural, dejando sin protección a la población que vive en condiciones de pobreza en áreas urbanas, donde la marginación esta muy acentuada, lo cual refleja una visión limitada de la situación.

Esto puede explicarse partiendo de una base: en México el concepto de desarrollo humano no ha sido considerado en la elaboración de los planes y objetivos gubernamentales, pues es claro notar que no existe una prioridad por construir el bienestar general con base en dicho planteamiento.

De tal modo que para las diferentes administraciones y en el caso particular la de Ernesto Zedillo se consideraba a la obtención de un ingreso monetario como la única alternativa para lograr un nivel decente de vida y para acceder a los bienes y servicios. No obstante, aun cuando pareciera que Pronasol y Progresá construían los cimientos hacia el proceso de desarrollo, el caso del primero no resultó ser más que la base en la que sustentaría su popularidad el entonces presidente, Carlos Salinas de Gortari; y en el caso del Progresá, pese a lo novedoso, todavía viene a ser insuficiente, además del costo que implicó para todos aquellos que no fueron incluidos en él pues, los subsidios y demás apoyos disminuyeron o desaparecieron.

Es de este modo que el gobierno nunca ha reconocido la verdadera dimensión de la pobreza, porque no tiene recursos suficientes ni verdaderas intenciones para atender a toda la población que vive en tales condiciones, lo cual conlleva a elaborar políticas y programas desarticulados que sólo generan beneficios momentáneos y están alejados de toda visión multidimensional.

Mientras tanto, a escala mundial, la década de los noventa estuvo marcada por una idea diferente sobre el desarrollo que ya venía planteándose varios años atrás, pero que es hasta el primer informe de desarrollo humano del PNUD, que el concepto basado en la propuesta de Amartya Sen, bajo la cual se considera al desarrollo desde un plano individual en donde cada persona puede seleccionar entre diferentes oportunidades las alternativas con el fin último de elegir un modo determinado de vida no impuesto por la propia condición histórica, lo cual sólo se lograría si existiera una serie de factores externos capaces de propiciarlo como lo son mantener el empleo, contar con acceso a servicios sociales, educación y a un ambiente que garantice el cumplimiento de las necesidades personales y los compromisos sociales.

Sin embargo, una idea de tal naturaleza es difícil de comprender en un país lleno de vicios e inconsistencias que sólo han ido otorgando beneficios a unos sectores y mientras tanto, podría afirmarse que en México a lo largo de todo el siglo XX únicamente se ha premiado a aquello que mide la cantidad de vida y no la calidad, siendo así que en vez de poder hablar del desarrollo, necesariamente hay que remitirse al tema de la pobreza que es lo que en realidad prevalece y caracteriza al país.

Finalmente, el proceso de desarrollo que conlleva tres partes, una económica y que es la más problemática dadas las grandes disparidades en la distribución de la riqueza, opaca y resta importancia a las otras dos, es decir, las relativas a lo social y a lo humano, razón por la cual tal vez se han desatendido durante décadas a estas dos últimas cuestiones, siendo que cada una es complemento de la otra. Pero a pesar de que la atención se centra en lo relativo al ingreso, no existen mecanismos que mejoren su repartición y que sean reflejados con equidad.

4.1.2. Problemas en la implementación de políticas y programas.

Durante los años 1994-2000, con el objetivo de aliviar la pobreza, se establecieron programas compensatorios, careciendo de métodos integrales para afrontar los problemas derivados de tal condición. En este sentido, la "focalización", propuesta por el Banco Mundial y cuyo objetivo fundamental es la optimización de recursos para dirigirlos a aquellos grupos que se consideran más necesitados, generó por un lado, falta de atención hacia una parte importante de la población, -principalmente urbana, donde se concentra el mayor porcentaje de pobres, aunque si bien es cierto, es en el campo donde las condiciones de vida son más precarias-, la cual fue descartada como beneficiaria ya que no reunía las características de los denominados pobres extremos, sin importar que se encontraban en una situación de alta marginación.

Por otra parte, se emprendió una sustitución de los programas que otorgaban subsidios a tortillas, asimismo, disminuyó la cobertura de LICONSA y FIDELIST en las zonas urbanas y, si se considera que dos terceras partes de los pobres viven en las ciudades, entonces la implementación de tales programas no sólo se convierte en impopular sino que además genera beneficios limitados o casi nulos para el mediano y largo plazo, ya que incluso dentro de las familias que reciben los apoyos, nada les garantiza que saldrán completamente de la pobreza.

En el caso del Progreso, éste mostró que ha disminuido el número de personas con ingresos menores a la línea de pobreza casi en un 10% (en comparación con los que no formaron parte del programa), además de que se logró una mayor cobertura a servicios de salud y educación para los niños y mejores condiciones de salud para estos y para sus madres¹⁷⁰.

¹⁷⁰ IFPRI. *Progreso: breaking the cycle of poverty*. International Food Policy Research Institute, Sustainable options for ending hunger & poverty, Future Harvest Center, Washington, D.C., USA, 2002, p.8.

Sin embargo, aunque dicho programa sí fue eficaz seleccionando a los hogares en pobreza extrema, no sucedió lo mismo con aquellos moderadamente pobres, además de que pese al impacto significativo en el número de personas atendidas en su salud y de los niños que ingresaron a la escuela, los logros personales son difíciles de cuantificar y por tanto, no existe un balance del impacto personal de cada uno de ellos.

Aunque para el gobierno mexicano, este tipo de programas otorgan cierta popularidad en la clase baja e implican menores gastos administrativos. Además, se ha afirmado que el principal objetivo es aminorar los efectos provocados por el analfabetismo o la desnutrición con el fin prevenir desórdenes sociales y desastres electorales y con ello, ha quedado claro que no se pretende acabar con la pobreza.

Así las cosas, lo que se puede concluir es que las políticas encaminadas a aliviar la pobreza han mantenido un carácter asistencialista y compensatorio basadas en programas o estrategias que cada seis años son modificadas pero que sus metas aún no son capaces de superar la barrera sexenal (dado lo limitado de sus objetivos, recursos y las propias diferencias políticas entre gobiernos que los llevan a deslindarse del pasado y a asumir el problema bajo otro supuesto enfoque mejor diseñado).

Por lo tanto, un gran obstáculo estructural ha sido el mal diseño y funcionamiento de tales políticas públicas, aunado a la falta de integración entre la política económica y la social, pues pareciera como si no existiese relación alguna.

Del mismo modo, puede afirmarse que existen serias fallas en la cobertura, aunque es preciso reconocer que la instrumentación de tales programas, basados en las transferencias monetarias directas generan ciertos resultados positivos durante el período en que aplica dicha ayuda, el resto de las condiciones de pobreza difícilmente varían con el tiempo.

Una alternativa para frenar el descuido de grandes sectores y ayudar a toda la población es la implementación de programas preventivos más que curativos y que no siempre dejan saldos positivos dados los elevados índices de corrupción y malversación de los recursos. Los programas preventivos pueden producir ahorros al reducir la necesidad de una costosa atención de salud curativa, mejorar la eficacia de los sistemas educativos para aminorar las tasas de deserción y repetición escolar, por mencionar algunas de las acciones que podrían traer mejores resultados.

Así por ejemplo, una atención temprana de la desnutrición, puede estimular las habilidades intelectuales y sociales de los niños, su creatividad e iniciativa, o bien, no ocuparse sólo de la inversión educativa, sino de hacerla eficiente y oportuna ya que una vez que se deja pasar la ocasión de educar a la población en las edades idóneas, el costo de recuperar ese rezago mediante programas educativos compensatorios es mucho más alto de lo que habría costado evitarlo.¹⁷¹

Bajo tal lógica, es necesario poner en marcha pocos programas y aplicarlos de manera gradual dada la disponibilidad de recursos en los que participen todos los sectores de la sociedad y que den cobertura a todos aquellos que los necesitan, sin establecer distinciones de ningún tipo.

4.1.3. Baja competitividad.

La baja competitividad que ha caracterizado al país y que durante algunos años ha sido útil para la ocupación de empleos que no requieren de un elevado conocimiento o especialización, actualmente es uno de los principales problemas que se enfrentan no sólo por la falta de oportunidades para acceder a alternativas que permitan salir de la pobreza, sino porque además es el reflejo de una serie de inconsistencias en la propia política social que repercuten en el nivel de productividad del mercado interno. Entre esas inconsistencias se pueden señalar:

171 CEPAL-UNICEF-SECIB. *Construir equidad desde la infancia y la adolescencia en Iberoamérica*, Publicación de las Naciones Unidas, 2001, p. 123.

La lejanía entre la educación, la salud, la recreación, etc., con la formación de capital humano, de ahí la importancia económica del desarrollo temprano ya que no siempre se ha reconocido la relación existente entre la productividad y las condiciones de vida de la población, de tal modo que se considera a los individuos u hogares como unidades de consumo y productoras, descuidándose aspectos claves como "el tiempo" que cada individuo dentro o fuera del hogar destina a otras actividades que no generan un ingreso cuando se realizan, pero que sí lo pueden hacer en el futuro, como sucede en el caso de la educación.

En este sentido, el tiempo, como parte fundamental del bienestar, destinado a tareas domésticas, recreación, educación y salud, en un país como México ha sido en su mayoría suplantado por tareas que aportan ingresos de modo que entre el año 1996 y el 2000 el número de trabajadores y aquellos que participaban en el mercado laboral intensificaron su esfuerzo.¹⁷²

Esa necesidad por insertarse en la vida productiva, incluso desde edades tempranas, aunado a la reproducción de patrones en los que el bajo nivel educativo de los jefes de hogares pobres y el mismo origen social, han determinado las oportunidades, sobre todo de los jóvenes para crear un capital educacional que les permita romper el círculo de pobreza y tener posibilidades de acceder a mejores empleos y mayores salarios. Al respecto, una investigación realizada por la CEPAL en 1994, identificó la importancia de la inversión social, en particular en la educación para enfrentar la pobreza. Señala que al inicio de los años noventa eran necesarios por lo menos diez años de educación para contar con posibilidades aceptables para acceder al bienestar y alcanzar cierta inmunidad frente al riesgo de la pobreza¹⁷³.

172 Julio Boltvinik. "Pobreza de tiempo en México", en *La Jornada*, Sección Economía, Economía moral, 26 de abril de 2002.

173 *Op.cit.*, p. 124.

En el caso de los niños, el impacto del trabajo infantil en el acceso a las oportunidades, tiene un costo económico para el futuro no muy lejano. Se estima que entre los 13 y los 17 años de edad los niños y jóvenes que trabajan tienen un rezago educacional de 1 a 2 años menos que los que no trabajan y terminarán acumulando un déficit, además de que obtendrán en promedio, un 20% menos de ingresos mensuales durante la vida activa que aquellos que no trabajaron¹⁷⁴.

De modo que cada año adicional de educación se traduce en mayores retribuciones en el mercado laboral, por lo que el relativo nivel de inmunidad a la situación de pobreza que otorga el logro de a lo menos entre 10 y 12 años de estudio (en zonas urbanas) y, habiendo completado la educación media superior, aseguran mejores posibilidades.¹⁷⁵

Es por tanto que existe una fuerte relación entre el nivel educativo y el desempeño laboral, sin olvidar por su puesto que tal dinámica debe ir acompañada de otros aspectos tales como una buena salud, alimentación y de un estado físico y psicológico acorde a los propios códigos sociales y culturales. De lo contrario, la tendencia seguirá apuntando hacia empleos poco calificados con salarios bajos que no permiten adquirir bienes y servicios básicos.

Otra de las inconsistencias, es la heterogeneidad estructural de la economía. Junto a un polo moderno con altos niveles de productividad y articulado al mercado internacional, existe un sector "tradicional" que no es arrastrado por el moderno, pues incluso éste último requiere que parte de la población se mantenga en los ámbitos atrasados.

174 *Ibidem.*, p. 123.

175 Arturo León. "Las encuestas de hogares como fuente de información para el análisis de la educación y sus vínculos con el bienestar y la equidad", en *Serie de políticas sociales* 22, Naciones Unidas, CEPAL, Santiago de Chile, 1998, p.26.

Y como ya se apuntó en el capítulo III, en general en América Latina se ha caracterizado por postergar las posibles soluciones a problemáticas que hoy por hoy han condicionado a un vasto sector de la población a vivir bajo condiciones impuestas más que elegidas por la falta de oportunidades. De tal modo que las expectativas esperadas en la economía han fallado al no hacer frente a situaciones como la baja productividad generada por el difícil acceso a la tecnología, el uso inadecuado e insuficiente de ésta, la dispersión salarial, la abundancia de mano de obra poco calificada, lo cual ha cerrado el paso para la construcción de un mercado interno dinámico, capaz de producir con calidad y favorecer el consumo.

Estas son sólo algunas de las razones por las que el desarrollo del país ha avanzado lentamente pues, no es suficiente decir que los logros coyunturales -en vez de estructurales-, son el ejemplo de lo bien que va marcada su tendencia. Aunque sí han favorecido a la población, -como en el caso de las mejoras en la esperanza de vida y en el acceso a la educación básica-, la realidad demuestra que son mínimos, pues no es lo único que espera la gente. De tal suerte que aun cuando las áreas más elementales captadas por el IDH en salud y educación básica hayan registrado avances, todavía es necesario coordinarlos con el tercer componente del índice: generar un nivel decente de vida que se cumple sólo con el combate a las disparidades en la repartición de los ingresos.

4.1.4. Orientación equivocada del crecimiento económico

El crecimiento económico del país durante la década de los noventa, logró mantenerse con cierta estabilidad, exceptuando los períodos de crisis ha presentado cifras positivas, lo que no significa que sea suficiente para atender todas las demandas del país.

Durante décadas han existido serias complicaciones, heredadas de gobiernos populistas y otros más interesados en participar activamente en el mercado global, pero que en ambos casos se han precipitado en la elaboración de la política económica, de tal suerte que si bien han buscado mantener el crecimiento y la estabilidad, nunca han encontrado una fórmula correcta o el mecanismo para hacer que éstos permitan aumentar el empleo, el gasto social con una mayor recaudación fiscal, y disminuir las diferencias regionales, sociales y entre los hogares.

Asimismo, se habla de que serán necesarias varias décadas de crecimiento sostenido para disminuir la pobreza por lo menos a la mitad. En un estudio elaborado por Nora Lustig y Miguel Székely se dice que si la economía mexicana crece al 5% anual entre 1997 y el año 2033 (es decir, por 37 años seguidos), la pobreza extrema en el país sería totalmente eliminada a consecuencia del crecimiento económico, y para erradicar la pobreza moderada se requieren 54 años bajo la misma lógica.¹⁷⁶

Sin embargo, tal parece que no se ha encontrado una relación simétrica entre crecimiento y desarrollo, de manera que el primero garantice que los estratos de menores ingresos tengan mayor acceso a los beneficios del desarrollo y a su vez, que se incremente el porcentaje destinado al gasto social de manera que permita lograr lo anterior.

Es claro que el crecimiento económico puede ser un elemento vital para la reducción de la pobreza, pues provee de una dotación mayor de bienes y servicios con los que sería posible elevar las condiciones de vida de los miembros menos aventajados de la sociedad. No obstante, la evidencia deja igualmente en claro que el crecimiento no basta. Tanto o más importante que la cantidad o ritmo, es la *calidad* de ese crecimiento: su capacidad para generar aumentos sistemáticos en la

176 Nora C. Lustig y Miguel Székely. "México: evolución económica, pobreza y desigualdad", en Enrique Ganuza, Lance Taylor y Samuel Morley. *Política macroeconómica y pobreza en América Latina y el Caribe*, PNUD-BID-CEPAL, Mundi-Prensa, Madrid, 1998, p. 597.

productividad y vincularlos con mejoras progresivas en los ingresos y condiciones de vida de toda la población, poniendo particular énfasis en la reducción de las disparidades existentes.¹⁷⁷

Aunque en México, durante el período 1994-2000, como resultado de la violenta crisis económica y tras haberse registrado una caída del PIB en 1995, situándose en (-6.2%),¹⁷⁸ la urgencia fue recuperar la estabilidad macroeconómica, lo cual fue logrado, pese al costo social ya que en esos años prevalecieron dos obstáculos, el primero consistió en la postergación de asuntos relacionados al fortalecimiento del desarrollo, negándose incrementos importantes para el gasto social.

Un segundo obstáculo ha correspondido al hecho de que una vez destinado dicho gasto, el uso que se hace de él manifiesta serias fallas, el alto porcentaje destinado a la burocracia y la repartición para proyectos que o no están bien formulados o nunca son concluidos, dejando así descubiertas las áreas que lo requieren para asuntos realmente urgentes.

La tarea entonces consiste en lograr el predominio efectivo de las prioridades en la elaboración de la política social y en la asignación del gasto con el fin de plantear objetiva y oportunamente cuáles son los verdaderos costos y beneficios sociales de largo plazo que entrañan las diversas opciones de asignación de recursos y planeación de estrategias.

Por lo tanto, es necesario saber con claridad a que se está renunciando cuando no existe una visión necesaria en la construcción de capital social, del que depende el desarrollo al que se aspira. No sólo hace falta conocer el efecto esperado - el valor presente- de los gastos y las inversiones que se van realizando, sino sobre todo, reconocer el impacto que se puede esperar de aquellas inversiones a las que se está renunciando y están siendo postergadas, teniendo un severo impacto sobre el bienestar y el crecimiento económico.

177 CEPAL-UNICEF-SECIB. *Construir equidad desde...op.cit.*, p. 119.

178 *Ibid.*, p. 190.

Así las cosas, el crecimiento económico es un factor importante para la reducción de la pobreza. Pero sólo si éste, va acompañado de una mejor distribución del gasto público por parte del Estado, tanto en educación como en salud, así como de medidas que favorezcan a los más pobres de la sociedad, el desarrollo humano como tal se logrará y el crecimiento económico se potenciará a largo plazo.¹⁷⁹

4.2. ¿Qué revela el IDH? Los indicadores avanzan, pero la realidad no

Como ya se ha apuntado en continuas ocasiones, el concepto de desarrollo humano es más profundo de lo que se puede captar en un índice compuesto, o incluso en un conjunto detallado de indicadores estadísticos; pero es útil para simplificar la realidad compleja, y eso es lo que el IDH ha procurado hacer, aun con todas las deficiencias que pueda contener, ya que esa misma realidad muestra que al tratar de captar la mayor cantidad de aspectos en un país, dicho índice no es capaz de especificar detalladamente las condiciones particulares dentro de cada lugar, omitiendo por lo tanto, disparidades tales como las que se presentan entre diferentes grupos étnicos o regiones.

De modo que, aunque se trata de un indicador provechoso, ha quedado rebasado por su mismo campo de estudio: el de la cotidianidad, puesto que la gente y el entorno cambian. No obstante, sí consigue representar los progresos y retrocesos de manera muy general permitiendo con ello la comparación internacional. El IDH indica lo que un país debe avanzar para lograr ciertos objetivos definidos hasta llegar a un valor máximo de (1).¹⁸⁰

179 María del Mar Holgado Molina e Ignacio Tamayo Torres. "Pobreza con crecimiento económico: el caso de la República Dominicana", en *Comercio Exterior*, Bancomext, México, Noviembre de 2002, vol. 52, núm. 11, p. 1026.

180 La diferencia entre el valor máximo posible del IDH igual a 1 y el valor del IDH logrado por un país indica la insuficiencia de éste en cuanto al desarrollo humano. PNUD, *Informe sobre desarrollo humano, 1997*. ONU-PNUD, Mundi-Prensa, Madrid, 1997, p. 52.

Esto es, si en México la tendencia del índice se ha ubicado entre el 0,732 en 1980 y 0,796 para el 2000,¹⁸¹ significa que han transcurrido veinte años para alcanzar ciertas mejoras en el bienestar de la gente (en mayor cobertura de los servicios de educación y salud y en menor medida en vivienda, y en cuanto a los estándares de vida, los resultados no han sido muy favorables) que equivalen al 0,064, pero que no se han reflejado en mejores oportunidades para adoptar un estilo de vida deseado.

Así las cosas, los estimados parecen estar en el eje positivo mostrando los aciertos en la política social. Sin embargo, los logros sustanciales y perdurables con el paso del tiempo se ubican en el negativo, es decir, aunque existe un continuo incremento del PIB per cápita (PPA en dólares), difícilmente se refleja dentro de los hogares. De lo anterior es que surge la necesidad de articular políticas y conceptos apegándose a la realidad histórica, pues de otra forma, la dinámica puede seguir siendo la misma.

En el mismo sentido, México se ubicó en la categoría de alto desarrollo humano en el informe del PNUD de 1994, posteriormente fue descendiendo hasta ubicarse entre la lista de países de mediano desarrollo, en la que permanece actualmente. Tal variación, puede explicarse de 2 maneras:

1. Como ya fue señalado en el primer capítulo la composición del IDH ha sufrido cambios en su metodología y por lo tanto ha variado el peso de cada uno de los componentes que se mide con él.
2. Una serie de países han superado a México en la lista, ya que se han presenciado avances en alguna de las vertientes del IDH (educación, salud, o nivel de vida), que al simplificarse para presentar el índice compuesto, los coloca en una mejor posición dentro de la clasificación. Hay que resaltar el hecho de que la clasificación de los países difiere significativamente de una basada en el PIB real per cápita. Existen países que se ubican según en IDH en un mejor lugar que si lo hicieran de acuerdo a su PIB, incluso superior hasta en 20 puestos, lo cual

¹⁸¹ Datos obtenidos de PNUD, en varios Informes sobre el desarrollo humano, de 1996 a 2002.

indica que han encontrado los mecanismos para plasmar efectivamente los beneficios del crecimiento económico y su utilización.

Respecto a los países cuya ubicación según el PIB es mayor que la del IDH, expresan un amplio margen para distribuir los beneficios del crecimiento de manera equitativa. Por tanto, aunque haya países con un IDH similar, los ingresos pueden ser muy distintos.¹⁸² Por ejemplo, Granada y Seychelles desplazaron a México en el informe del año 2000, como puede verse a continuación.

Cuadro 4.1.
IDH similares, ingresos diferentes 1998

País	Valor IDH	PIB per cápita (PPA en dls.)
Seychelles	0, 786	10, 600
Granada	0, 785	5, 838
México	0, 784	7, 704

Fuente: PNUD. *Informe sobre desarrollo humano, 2000*, ONU-PNUD, Mundi-Prensa, Madrid, 2000.

México al ser medianamente desarrollado y pese a que su PIB per cápita (PPA en dólares) puede ubicarse en una categoría de medianos ingresos,¹⁸³ los cuales representan menos de la cuarta parte de lo se ha establecido como el límite máximo del IDH (40 mil dólares), y que dada la densidad de su población, en la práctica es uno de los países en los que la concentración de la riqueza es tan elevada que incluso para muchos hogares es inalcanzable poseer una cifra parecida a los 7 mil 704 dólares anuales, viviendo en condiciones de subsistencia.

¹⁸² PNUD. *Informe sobre desarrollo humano 1996*, ONU-PNUD, Mundi-Prensa, Madrid, 1996, p. 53.

¹⁸³ El PNUD realiza una clasificación según el ingreso, atendiendo a las clasificaciones del Banco Mundial: ingreso elevado significa contar con un PIB per cápita superior a 9, 266 dólares en 1999; mediano: de 756 a 9, 265 y bajo: 755 dólares o menos. PNUD. *Informe sobre desarrollo humano 2001*, ONU-PNUD, Mundi-Prensa, Madrid, 2001.

Atendiendo a los límites inferiores y superiores del índice, los resultados se vuelven cada vez más preocupantes, alcanzar el límite superior al paso que se ha ido marchando tardará (bajo el mismo ritmo y con la continuidad de las mismas políticas) aproximadamente 60 o 65 años,¹⁸⁴ pero si los últimos cambios son superficiales y no estructurales, los resultados tal vez tarden más o incluso sólo sean imaginarios. Tal apreciación puede parecer muy pesimista, pero el camino recorrido hasta nuestros días no parece orientarse hacia otra dirección.

En el siguiente cuadro se presentan los diferentes indicadores que miden el desarrollo humano durante el período 1994-2000.¹⁸⁵

Clasificación/ Año*	Esperanza de vida al nacer (años)		Tasa de alfabetización adultos (% 15 años de edad y superiores)		Tasa bruta de matriculación (primaria, secundaria y terciaria combinada %)		PIB real per cápita (PPA en dls.)		Valor del IDH	
	Límites (años)		Límites		Límites		Límites (dls)		Límites	
Desarrollo medio	25	85	0.00%	100.00%	0.00%	100.00%	100.00	40,000	0.5	0,79
50 1994	72,0			89,2		66		7,384		0,853
55 1998	72,3			90,8		70		7,704		0,784
51 1999	72,4			91,1		71		8,297		0,790
54 2000	72,6			91,4		71		9,203		0,796

Nota: *En cada informe, los años y la información presentada corresponden a datos de dos años atrás a la fecha de publicación, por lo que el cuadro hace referencia a ellos y no al de la edición.

Fuente: PNUD. Informe sobre desarrollo humano, ONU- PNUD, Mundi-Pressa, Madrid, varios años, 1996, 2000, 2001 2002.

¹⁸⁴ Este período se calcula tomando en cuenta los resultados registrados en las últimas dos décadas, tiempo en el que el avance real del IDH fue de 0,064, (de 0,732 en 1980 a 0,796 en el año 2000). En este sentido, al mismo ritmo faltaría crecer un 0,204 para alcanzar el límite máximo que equivale a 1. Este enfoque es muy cuestionable, pues presenta un sentido lineal de la historia, en el que el objetivo es cumplir ciertas metas, que coloquen al país en los mismos niveles de los más avanzados en un determinado tiempo, pero sin atender a las condiciones históricas de unos y otros.

¹⁸⁵ Hay que considerar que en el año 1994 el valor del IDH fue muy superior a los registrados posteriormente por lo que se ubicó en la categoría de desarrollo humano alto. Sin embargo, en términos reales las cifras indican mayores avances en los informes siguientes a dicho año, por lo que la diferencia puede ser producto de cambios metodológicos y por la movilidad de otros países hacia mejores puestos ya que incluso aunque en 1999 y 2000 los resultados son similares, con excepción del PIB per cápita que en este último aumentó, México cayó en tres lugares dentro de la clasificación, pero el valor del IDH incrementó su valor. De ahí que surjan dudas en cuanto a la efectividad del IDH para evaluar la realidad compleja dentro de un país con enormes disparidades económicas, sociales y regionales.

Asimismo, existe otra serie de indicadores que reflejan avances en cuestiones relativas al género, de los cuales puede decirse que si bien las mujeres han accedido más equitativamente a los bienes y servicios que componen las variables del IDH, pero en lo que respecta a su participación en la toma de decisiones políticas económicas y sociales, los resultados han sido lentos. Para medir ambas situaciones se elaboraron dos índices más, en el primer caso se trata del Índice relativo al género, (IDG), y en el segundo el Índice de potenciación de género (IPG).

Cuadro 4.3.
Logros en la equidad y pobreza humana
según el Informe sobre desarrollo humano

Año	Clasificación IDG	IDG (valor)	Clasificación IPG	IPG (valor)	Clasificación IPH-1	IPH-1 (valor)
1994	50	0,770	31	0,473	-	-
1998	50	0,775	35	0,514	12	10.4
1999	49	0,782	37	0,507	10	9.5
2000	49	0,789	38	0,517	11	9.4

Fuente: PNUD. Informe sobre desarrollo humano, publicación de las Naciones Unidas - PNUD, Mundi-Pressa Madrid, varios años: 1996, 2000, 2001 y 2002.

Nota: Los datos de 1994 corresponden al Informe de desarrollo humano 1996; los de 1998 al del año 2000, los de 1999 al Informe de 2001 y los de 2000 al Informe publicado en el año 2002.

Finalmente, lo que vale rescatar del IDH y demás indicadores es que posicionan al individuo como el elemento central en todos los aspectos relacionados con el desarrollo de una localidad, región o país. Por ende, sobre todo el IDH cuenta con una dualidad, ya que forma parte de un proceso y al mismo tiempo es un objetivo.

Pese a las deficiencias encontradas en un índice compuesto como tal, la idea del desarrollo planteada desde la perspectiva del PNUD, ha servido como contrapeso a los análisis comunes basados en el ingreso y en el consumo, como los propuestos durante años por el Banco Mundial, y que es hasta fechas recientes cuando empieza a considerar los conceptos de desarrollo humano sustentable, pobreza, desigualdad y crecimiento económico como factores determinantes del desarrollo.

En el caso mexicano queda claro que los compromisos contraídos en el exterior, como la Estrategia 2000-2005 entre México y el RBLAC-PNUD, en colaboración con el BID y la CEPAL, que busca reducir la pobreza y la desigualdad con el fin de mejorar las condiciones de vida de la población del país no sirven de mucho si al interior no existe una estrategia orientada para:

- a) Hacer un buen uso del gasto público social, equilibrando su distribución en las diferentes áreas para que trabajen de manera coordinada;
- b) Elevar la productividad y fortalecer el consumo propiciando un mejor y mayor uso de la tecnología disponible y buscando la forma de generarla para articular el mercado interno;
- c) Generar un manejo sustentable de los recursos naturales, y
- d) Fomentar el crecimiento del capital humano para elevar la calidad de vida bajo una visión multidimensional.

4.3. Retos para alcanzar el desarrollo humano en México

Considerar al desarrollo humano como un objetivo y como un proceso es uno de los mayores retos del país, sobre todo porque actualmente es una necesidad tomarlo en cuenta para la planeación y aplicación de las políticas económica y social.

Aunque esto no significa adoptar tal cual el IDH para evaluar los logros y retrocesos internos, sí vale la pena rescatar la base que lo sustenta, en donde el individuo es fundamental y no sólo representa a un ente con capacidad de consumir y producir sino a un ser que puede participar y decidir sobre su propia vida y dentro de la sociedad. De ahí la importancia del carácter multidimensional que el resguarda.

Pero entonces se cuestiona si México tiene posibilidades de alcanzar el desarrollo humano a lo largo y ancho de su territorio. Por supuesto que la respuesta es sumamente complicada una vez que se conocen los antecedentes ya mencionados y que a lo largo de décadas han frenado el tránsito hacia una mayor prosperidad, haciendo más grande el círculo intergeneracional de la pobreza.

Lo que se requiere por lo tanto es, generar avances sustanciales, transexenales con carácter preventivo y no curativo. No obstante, debe reconocerse que no se parte de cero, los avances obtenidos en materia educativa, en la esperanza de vida y la disminución de la mortalidad, por mencionar los más notables, han sido benéficos para la población que en otras circunstancias tal vez no habría contado con tales garantías.

Sin embargo, no puede afirmarse que sean suficientes si se toma en cuenta que apenas se trata de aspectos elementales y a los que obligatoriamente todos deben tener acceso, pues son intrínsecos del bienestar, pero que gracias a las políticas públicas orientadas al ámbito social sin atender oportunamente los distintos requerimientos de la gente y las localidades, han creado una inmensa brecha que lo único que hace es acrecentar las desigualdades y que aquello que teóricamente es básico se convierta en un asunto pendiente para buena parte de la población. Ejemplo de lo anterior es el acceso a la educación, que si bien es un derecho constitucional para todos los mexicanos, las oportunidades de ingresar y permanecer no van a la par de la ley.

De modo tal que en el país es urgente transformar la mecánica seguida para reorientar el desarrollo, por lo que existe una serie de retos y objetivos a corto y largo plazo que buscan cubrir las demandas añejas de los mexicanos.

4.3.1. Una apuesta al futuro

Como ya se ha señalado, actualmente el país requiere de un serio análisis que explique con claridad por qué se ha renunciado o postergado la verdadera construcción de capital humano y de un entorno sano al definir las supuestas prioridades de la política económica y social, de modo que siempre se piensa en el valor presente de los gastos y los resultados, pero se desconoce el impacto que podría esperarse de todas aquellas inversiones que han quedado pendientes, razón por la cual aquí se defiende la idea de que no existen compromisos reales para generar niveles más óptimos del bienestar y del crecimiento económico de México.

Por lo tanto, en primer lugar, es preciso regenerar la visión del país, basada siempre en el presente, en los asuntos coyunturales, que si bien son importantes y es imposible dejar de actuar en ellos, es mucho mejor comprender qué ha generado esa coyuntura y qué se espera de ésta, por lo que no hay que limitarse a un sólo tiempo, es un error borrar el pasado, pero igualmente lo es anular el futuro. Una apuesta real por el futuro de México no debe formar parte del discurso oficial repetitivo, pero si tiene que ser la base de los objetivos posiblemente alcanzables, es decir, convertir el desarrollo en el bien absoluto, ante el cual ningún otro bien deseable podría superarlo sino sólo ser parte de él.

Así las cosas, a continuación se plantean algunos de los asuntos por resolver, que desde el punto de vista del presente estudio se consideran básicos para alcanzar el desarrollo humano de manera gradual y con ello aminorar las diferencias que han caracterizado a la población.

4.3.2. Análisis y comprensión de significados:

el verdadero papel de la educación en el proceso de desarrollo humano

En innumerables ocasiones se ha argumentado sobre el papel crucial de la educación como el medio para obtener mayores ingresos, mejor nivel y calidad de vida. Sin embargo, pocas veces se tiene en cuenta el hecho de que por sí misma no es capaz de terminar con la pobreza y los problemas que de ella derivan. La educación es una herramienta útil siempre y cuando existan las condiciones adecuadas para hacer uso de ella en tres niveles esenciales:

- 1°. Personal/individual;
- 2°. Dentro del hogar, y
- 3°. En la sociedad.

Cuando esta tercia se conjuga, entonces sí es posible hablar de la educación como la única alternativa para salir del atraso económico, social e intelectual. Si tan sólo bastara con tener una mayor cantidad de años de estudio para aliviar la pobreza, la situación tendería hacia mejoras, lentas, pero significativas y constantes.

El verdadero problema es que no se ha creado el mecanismo que impulse al proceso de enseñanza-aprendizaje- aplicación del conocimiento. Una vez que se cuenta con esta base es más fácil reproducir el ciclo encaminado a tener un país dotado de capital humano. Asimismo, este último debe estar posibilitado para:

1. Contar con información básica respecto a la importancia de mantener la salud desde el nacimiento hasta la edad adulta(cultura de prevención, protección, alimentación y para hacer frente a la enfermedad cuando se presente), así como contar con servicios suficientes que les permitan tenerla a su alcance.

2. Aprovechar el conocimiento adquirido durante los años de estudio para desarrollarse en el campo laboral y aprender a hacer uso de la tecnología, además de participar en el mundo de la innovación.
3. Reproducir este entorno y lograr romper con el determinismo del origen social que se ha encargado de heredar de una generación a otra los rasgos característicos de la pobreza en cualquiera de sus facetas, humana puesto que priva de la capacidad de elegir y decidir y de ingreso porque condiciona a permanecer en el mismo nivel que los antecesores.

Existen casos en que los niños y jóvenes de un hogar, aun cuando tendrían alguna oportunidad de acudir a la escuela, los padres prefieren que ingresen al mercado laboral desempeñando trabajos que no requieran de algún tipo de especialización adquirida en las aulas, de modo que, el nivel educacional de los padres puede influir de manera determinante la formación de capital educativo rompiendo el lazo que podría transmitir oportunidades de bienestar a la siguiente generación.

Estos son algunos de los requerimientos a considerar cuando se dice que la educación es el mejor medio para alcanzar el progreso social. No obstante, la misma realidad puede rebasar tal apreciación ya que actualmente la educación no es garantía ni contra el desempleo ni contra la pobreza, aunque sí genera mayores probabilidades para obtener puestos de trabajo relativamente bien remunerados. Sin embargo, el alto desempleo entre jóvenes educados tiende a generar una frustración social severa, ya que en una sociedad donde la movilidad depende de los méritos y logros individuales, se generan expectativas que no se cumplen.

En este sentido, fue notorio que a raíz de la crisis de 1994, la escolaridad mostró su debilidad para proteger a los mexicanos de los avatares del mercado. En 1995 los niveles de escolaridad de la PEA aumentaron, pero también el desempleo, principalmente en los sectores que contaban con alguna instrucción.

En esos mismos años, las personas que no contaban con educación básica sufrieron una pauperización generalizada, el resto pudo recuperar sus niveles del ingreso, lo cual todavía puede sostener el argumento de que, en un contexto de aguda crisis económica la continuación de los estudios más allá de la secundaria constituye una clara ventaja en la competencia para obtener mayores ingresos.¹⁸⁶ Esto lleva a argumentar que la educación es crucial para lograr el desarrollo y bienestar de un país, pero siempre y cuando también exista el entorno que de paso al aprovechamiento de las capacidades.

Es entonces que uno más de los problemas por resolver es evitar el desperdicio de recursos humanos, tanto por los costos que demanda el proceso formativo, como por el daño que el desempleo infiere directamente en la fuerza de trabajo juvenil. De otra forma, el supuesto de que la educación y la capacitación bastan para generar una cantidad suficiente de empleo productivo puede convertirse en una falacia conceptual y empírica.¹⁸⁷

Lo anterior representa una situación paradójica en donde la cantidad de recursos humanos calificados es insuficiente, pero no todos los que logran esa calificación son requeridos por el mercado, lo cual en buena medida se debe a que la producción de tecnología está fuera del control interno, y como las innovaciones tecnológicas son las que definen el comportamiento de la demanda, provocan que casi siempre sea necesario el reentrenamiento de la fuerza de trabajo; de ahí que uno de los grandes retrocesos sea la desvalorización de la educación como medio de movilidad en una sociedad.

186 Annette Irene Santos del Real. *La educación secundaria: perspectivas de su demanda*, tesis del Doctorado Interinstitucional en Educación, Universidad Autónoma de Aguascalientes, México, julio de 1999, p. 72.

187 Reynaldo J. Bajraj, Miguel Villa, et. al. "Población y desarrollo en América Latina y el Caribe: un desafío para las políticas, en *Serie Población y Desarrollo número 7*, ONU-CEPAL-CELAD, División de Población, Santiago de Chile, agosto de 2000, p. 26.

4.3.3. Requerimientos básicos del desarrollo humano

Cuando ya se han reconocido las fallas, -que no son exclusivas del modelo económico actual, pero que se han ensanchado puesto que éste exige mayores conocimientos por la competencia generada, interna y externa-, entonces es posible afirmar que la piedra angular para el desarrollo humano es el aprendizaje y su aplicación práctica. Asimismo, si la tendencia actual se orienta hacia un continuo impulso de las capacidades humanas para participar en el mercado combatiendo el denominado "dumping social" compuesto por fuerzas segregacionistas que incrementan la pobreza y la concentración del ingreso puesto que promueven la capacitación de unos cuantos.¹⁸⁸ Entonces la clave está en generar recursos humanos que puedan competir por sus conocimientos y no por tratarse de mano de obra barata sin derecho a recibir prestaciones.

De acuerdo con la idea de desarrollo humano que aquí se ha reconocido, es importante tener en cuenta que tanto la memoria histórica como la planeación para el futuro deben ser las bases en la elaboración de estrategias y de distribución de funciones, ya que toda la serie de obstáculos por los que actualmente se atraviesa dependen en su totalidad de la falta de respuesta ante situaciones que requieren soluciones de fondo y no sólo temporales como las que se han generado durante décadas. De este modo, los objetivos siempre tendrían que ir encaminados hacia el largo plazo rompiendo con barreras sexenales y de meros intereses políticos puesto que, en México siempre se ha hecho lo que conviene en función de dichos intereses políticos y económicos y no lo que requiere cada uno de los estratos sociales.

A continuación se presentan los que a juicio propio constituyen los requerimientos básicos para alcanzar el desarrollo humano de México partiendo de que lo fundamental es tener en consideración los asuntos que aún no están resueltos y que año con año se deterioran más.

¹⁸⁸ Julio Boltvinik define el dumping social como el fenómeno caracterizado por el abatimiento de los salarios, prestaciones y otras condiciones de vida para competir externamente. Véase Julio Boltvinik y Enrique Hernández-Laos. *Pobreza y distribución del ingreso en México*, Siglo XXI Editores, México, 1999, p.17.

Asimismo, es importante reflexionar en todo lo que ya se ha dicho a lo largo de estas páginas, pues no se trata de repetir las ideas postuladas desde el exterior si primero no se atiende la caótica situación por la que atraviesa el país, que además ha estado muy cargada de falacias y promesas que todavía no hay quien atienda.

Por lo tanto, se advierte que los llamados requerimientos que aquí se presentan son en realidad algunos de los problemas y deficiencias más serios y que muchas veces son omitidos o se les ha subestimado al momento de elaborar los programas y objetivos de la política social en su conjunto, razón por la cual el proceso de desarrollo no invierte su tendencia y la pobreza va en aumento. Mientras no se resuelvan tales hechos, difícilmente podrá existir una inquietud generalizada que busque alcanzar un pleno bienestar.

4.3.3.1. Armonizar la política económica con la política social para fomentar el desarrollo humano sostenible

Es una razón ética y social que además busca la eficiencia económica. Aun cuando el gasto social ha incrementado, la falta de planeación lo ha hecho ineficiente sin atender las necesidades reales que por cierto nunca han estado ocultas. Tal articulación permite reflejar el crecimiento macroeconómico en los hogares, además de que favorecer la creación de programas preventivos en situaciones evitables.

4.3.3.2. Reformas estructurales del sistema educativo

El primer paso, pero el más complicado es integrar el sistema educativo nacional desde el nivel básico hasta el posgrado con el fin de orientarlo a las habilidades, capacidades y conocimientos, borrando las lagunas de los alumnos que se reflejan desde los primeros años de estudio, sobre todo en la lectura-escritura, en matemáticas y ciencias y que repercuten gravemente en grados posteriores de aprendizaje.

Aunque se ha alcanzado la meta de incrementar la cobertura en el nivel básico, cualitativamente existen serias deficiencias que se reflejan sobre todo en los jóvenes de secundaria, que es ahí en donde se trunca el paso hacia estudios que pueden brindar algún tipo de especialización.

Al respecto, puede afirmarse que en general en toda América Latina existen fuertes deudas educativas del pasado y una de ellas es en la secundaria cuyo acceso dejó de ir acompañado por expectativas de movilidad social y para muchos jóvenes la asistencia a ésta sólo significa postergar su participación en el mercado de trabajo.

Considerando lo anterior, se dice que para lograr la calidad educativa que tanto se ha buscado, será necesario terminar con un cúmulo de factores que se han reproducido a lo largo de varios años siendo participes del deterioro del sistema; entre estos se encuentran:

A) En lo que respecta a la docencia:

- La percepción de los docentes del paulatino deterioro de sus condiciones de vida por lo que es difícil convencerlos de una reforma;
- Existe una visión negativa de éstos frente a las pautas que orientan el desempeño juvenil,
- Se registra un perfil problemático desde el punto de vista de su papel como agentes de transmisión cultural y de formación de las nuevas competencias vinculadas a la competitividad y a la ciudadanía.¹⁸⁹

189 De acuerdo con un estudio presentado en la Revista de la CEPAL, en general en América Latina, ver la televisión es la práctica más difundida entre los docentes. Su consumo cultural predominante es ver películas en video, le sigue en importancia ir al cine. Sólo el 40% lee el periódico todos los días. Porcentaje de sólo un dígito usa el correo electrónico o navegan por Internet y sólo un 18% escriben en computadora. La práctica de la lectura está asociada a materiales pedagógicos. Véase Néstor López y Juan Carlos Tedesco. "Desafíos a la educación secundaria en América Latina", en *Revista de la CEPAL* 76, Publicación de las Naciones Unidas, CEPAL, Santiago de Chile, abril de 2002, p. 65.

B) En el caso de los jóvenes:

- Existe una contraposición entre las demandas de los jóvenes que recién acceden a la enseñanza secundaria y entre las necesidades de los sectores ya incluidos que demandan la transformación de la oferta tradicional. Sin embargo, en términos generales, en ambos existe el problema del predominio del presente como dimensión temporal dominante. Tal situación pone de relieve la pérdida de importancia en algunos elementos centrales de la clásica cultura escolar: el predominio de la lectura, los valores del conocimiento y el trabajo sistemático, la postergación de satisfacciones y la valorización del pasado como patrimonio que se ha de transmitir y del futuro como proyecto para el cual es preciso formarse.¹⁹⁰

Mientras tanto, se sabe que la enseñanza, principalmente secundaria, está recibiendo y recibirá por algunos años más, estudiantes con un serio déficit en el dominio de los códigos básicos. También es ya conocido que los profesores se desempeñan sobre la base de representaciones de intereses corporativos y tradiciones profesionales que no se modifican simplemente porque cambien los contenidos de los planes de estudio o sus condiciones de trabajo.

Por lo tanto, la reforma para lograr la calidad educativa necesita de una transformación curricular que implica modificar las modalidades de trabajo teniendo conocimiento de la "cultura juvenil", y centrándose en aspectos pedagógicos, culturales, de articulación de políticas educativas con el resto de las políticas sociales y finalmente, incorporar contenidos diversos que propongan nuevas estrategias didácticas que respondan a la heterogeneidad social. De ello en parte depende que los niveles medio superior y superior den lugar a estudiantes con menores deficiencias heredadas del nivel básico.

¹⁹⁰ *Ibidem.*, p. 63.

Dar ese primer paso abre las puertas para acelerar las mejoras en estudios posteriores, (en cobertura, eficiencia terminal y adaptación a las demandas del mercado seleccionando una determinada carrera técnica o profesional y adecuación a las nuevas tecnologías). Lo anterior permitiría una mejor utilización de los recursos, empleándolos en áreas o proyectos que cuentan con una garantía, esto es, aquellos donde el aprendizaje y su aplicación son posibles.

Así las cosas, para armonizar todo el sistema educativo se deberá hacer frente a tales factores que en buena medida han frenado el progreso del sistema educativo. No obstante, el problema no se resolverá en su totalidad si antes no se atienden aspectos como el manejo de los recursos presupuestales en proyectos poco rentables y en el elevado aparato burocrático que cancela la posibilidad de orientar los fondos hacia mejoras en la infraestructura, en salarios a la docencia y en apoyo para niños y jóvenes con el fin de evitar la deserción por cuestiones socioeconómicas, lo cual no significa crear programas asistencialistas con fines meramente políticos como que han existido, pero sí garantizar su permanencia en la escuela.

4.3.3.3. Transformaciones en materia de salud

Al igual que en la educación, apostarle a mejorar la salud significa prevenir más que proporcionar remedios temporales. Ya han sido claras las mejoras registradas durante los seis años que aquí se estudian, fue notorio el adelanto en la esperanza de vida al nacer, la disminución de la mortalidad, la atención a niños en período neonatal, de lactancia y menores de cinco años, por mencionar algunos. Sin embargo, es claro que dada la transición demográfica las necesidades van cambiando y resulta evidente que las estrategias también deben hacerlo.

Esto enfrenta al país a encontrar la forma de erradicar padecimientos provocados durante décadas por falta de acceso a servicios de salud y saneamiento, recursos económicos y por la ausencia de una cultura preventiva.

En este sentido, aun cuando una de las funciones del Estado ha sido brindar el servicio de salud a toda la población, existe el problema de cómo lograrlo, pues hasta nuestros días únicamente la mitad tiene acceso a los servicios de salud y seguridad social, lo cual a su vez es producto de la discontinua generación de empleos formales que son los que permiten insertarse bajo tal esquema.

De tal suerte que, la atención a la salud se ha convertido casi en un privilegio para ciertos sectores de la población, principalmente urbanos; de ahí que una de las mayores dificultades consiste en generar un servicio universal, tal vez no completamente gratuito pero sí de fácil acceso para los grupos que se encuentran marginados de la cobertura hasta hoy establecida. O bien, hacer efectivo el funcionamiento de los centros de salud para que puedan contar con el equipo y el personal necesarios.

Acompañado de otra serie de problemas, el tema de la salud se ha vuelto muy complejo, pese a que se cuenta con personal capacitado (aunque no suficiente y comúnmente centralizado en áreas urbanas), los padecimientos que sufre parte de la población y que conllevan a un paulatino deterioro en la productividad, son en mayoría enfermedades generadas por la falta de cuidados preventivos o por la ausencia de medios para su control o desaparición. Por ejemplo, enfermedades provocadas por la desnutrición y la mala alimentación han generado efectos negativos no sólo en la salud sino en el desarrollo intelectual y laboral de las personas. Asimismo, en la actualidad se ha incrementado el número de gente con problemas causados por la transformación de la dieta y por las constantes horas de inactividad.

Por absurdo que pareciera, los patrones culturales adquiridos, -que se expresan en un cambio de hábitos alimenticios, en falta de tiempo para la recreación o para la práctica de alguna actividad física, en el rechazo a los vegetales y la atracción por azúcares refinados, aunado en muchos casos a síntomas de la pobreza, como la falta de ingreso e información-, han desencadenado un fenómeno caracterizado por enfermedades que por su tratamiento son más difíciles y costosas para controlar, de lo cual resulta que hoy se requieran más recursos para aliviar problemas como los generados por la obesidad y el sobrepeso, que por lo menos hasta el año 2001 afectó a 31 millones de personas en edad adulta en el país.¹⁹¹

La razón por la que se enfatiza en tal situación se debe a que, en el largo plazo tales problemas reducen las expectativas de vida por la aparición de enfermedades asociadas, de tal modo que entre las principales causas de muerte en el año 2000 estuvieron relacionadas a enfermedades cardiovasculares, diabetes mellitus, tumores malignos, enfermedades pulmonares y diferentes tipos de cáncer que se asocian con el alto consumo de grasas y una baja ingesta de alimentos ricos en fibra.

Aunado a lo anterior, la mayor presencia de enfermedades crónico-degenerativas en la población adulta y el restringido acceso para su tratamiento son algunos de los principales problemas a los que se enfrentan los servicios de salud pública. En este sentido, el tránsito de padecimientos infectocontagiosos hacia los mencionados ha traído como consecuencia el aumento de casos de cardiopatías, del síndrome de Alzheimer,¹⁹² de problemas neurológicos y cáncer, entre otras, que requieren constantemente el trasplante de órganos y atención especializada.

191 José Luis Ramírez. "Obesos 31 millones de mexicanos", en *El Financiero*, sección Sociedad, México, 26 de agosto de 2002, p. 65.

192 Diferentes especialistas señalan que al concluir el primer cuarto de siglo, más de un millón de personas padecerán Alzheimer en México, el cual se entiende como un síndrome degenerativo que afecta la memoria, el pensamiento, el comportamiento y el estado emocional. Carolina Gómez Mena. "En 2015 tendrán Alzheimer un millón de mexicanos: expertos", en *La Jornada*, sección Sociedad y Justicia, México, 20 de septiembre de 2002. p. 44.

Finalmente, si a lo anterior se le adicionan problemáticas que además de afectar la salud personal son reflejo de serios trastornos sufridos por la sociedad en su conjunto, entre estos se pueden señalar los siguientes:

1. La mayor incidencia en suicidios que en los últimos 5 años ha crecido en un 60%, tan sólo en el año 2000 hubo 2,736, según informó el INEGI,¹⁹³ siendo en su mayoría producto de problemas económicos y escolares (en el caso de jóvenes de entre 15 y 29 años es la segunda causa de muerte), violencia intrafamiliar, incompreensión y vacío existencial, además de ciertos trastornos psiquiátricos.¹⁹⁴
2. La drogadicción, que se ha convertido en la principal causa de la deserción escolar entre los jóvenes desde hace cinco años aproximadamente.¹⁹⁵
3. La depresión, afecta por lo menos a 8 millones de mexicanos, principalmente mujeres y que en su mayoría ignoran que la padecen. En algún momento 40% de ellos ha intentado suicidarse.¹⁹⁶
4. El trastorno por déficit de atención con hiperactividad, (TDAH) que afecta 3 millones de niños de entre 6 y 17 años, es decir, a 4 de cada 10 niños, y se caracteriza por un déficit de atención, distracción, impulsividad y en más de 60% de los casos se asocia con hiperactividad. Entre sus causas están la atención deficiente durante el embarazo, la desnutrición, la intoxicación, las infecciones del sistema nervioso central y en algunos casos se debe a factores genético-hereditarios, pero que en la edad adulta puede generar trastornos como

¹⁹³ Angeles Cruz. "Aumentan suicidios en un 60% en un lustro en México", en *La Jornada*, sección Justicia y sociedad, México, 16 de agosto de 2002, p. 43.

¹⁹⁴ Notimex. "Suicidio, segunda causa de muerte entre los adolescentes mexicanos", en *El Financiero*, sección Sociedad, 26 de agosto de 2002, p. 68.

¹⁹⁵ Jorge Espíndola Hernández. "Drogadicción, principal causa de deserción escolar", en *El Financiero*, sección Sociedad, 20 de agosto de 2002, p. 45.

¹⁹⁶ José Luis Ramírez. "Deprimidos 8 millones de mexicanos que no lo saben, 66% son mujeres", en *El Financiero*, sección Sociedad, 15 de agosto de 2002, p. 42.

ansiedad, depresión, problemas de aprendizaje, pánico y uso de sustancias tóxicas, por mencionar algunos.¹⁹⁷

5. En México han aparecido brotes de enfermedades transmitidas por alimentos (*estas*), de 1995 a 1999, se presentaron 757 brotes que afectaron a 11 mil 535 personas, de las cuales 76 fallecieron. La causa de estos padecimientos se halla fundamentalmente en la potabilidad del agua y en la conservación de los alimentos.¹⁹⁸
6. Por último, aunque no se trata de una enfermedad, la reproducción también puede traer riesgos para la salud cuando se trata de edades fértiles extremas, ya sea mujeres muy jóvenes o en edad avanzada. En grupos de bajos ingresos la fecundidad ha sido más elevada comparativamente con sectores de estratos medios y altos, motivo por el cual muchas de las necesidades básicas son insatisfechas. Ello se debe en muchas ocasiones a que un mayor número de integrantes representa mano de obra potencial, de modo que el trabajo infantil se convierte en un aporte significativo en el corto plazo, a pesar de que en el futuro se obstaculice la acumulación de capital humano calificado.

Éstos son sólo algunos de los problemas asociados a la falta de recursos de saneamiento, económicos, de información sobre el cuidado de la salud y a un déficit en cultura preventiva, tanto individual como a nivel de las instituciones. La lista podría continuar hasta convertirse en un verdadero catálogo de agravios, pero dichos casos resultan explicativos para dar a conocer algunas de las dificultades en las que el país se encuentra y por las que se debe actuar hasta encontrar una solución para poder presumir de la calidad en los servicios.

197 -----. "Con déficit de atención por hiperactividad tres millones", en *El Financiero*, sección Sociedad, México, 8 de noviembre de 2002, p. 43.

198 Miguel Ángel Ortega. "Crecen infecciones con alimentos: México, segundo lugar en América Latina", en *El Financiero*, sección Sociedad, 23 de agosto de 2002, p. 38.

4.3.3.4. Atención a la transición demográfica

La relación entre población y desarrollo tradicionalmente se ha estudiado con base en la trayectoria de la fecundidad y la mortalidad. Actualmente, esta discusión busca diversificar el análisis incorporando los vínculos de la población a aspectos cruciales como el empleo, la pobreza, el género y el ingreso. En términos generales, la transición demográfica se ha caracterizado principalmente por el aumento de personas adultas, lo cual implica:

- I. Cambios en el ahorro y demanda de los hogares;
- II. Rigidez demográfica en el mercado de trabajo;
- III. Nuevos asuntos para el gasto fiscal como seguridad social y salud curativa, y
- IV. Costos adicionales (transferencias intergeneracionales de recursos de los individuos activos a los inactivos).¹⁹⁹

Es así que tan sólo en el año 2000 el porcentaje de personas mayores de edad se convirtió en una nueva preocupación para el país, ya que por un lado, aumentó la población en edad activa y por otro, la creación de nuevos empleos continuó estancada, provocando que un tercio de la población fuera el encargado de generar algún tipo de remuneración. Aunado a que a partir de la edad de 20 años, se trata principalmente de mujeres que por lo regular tienen ocupaciones que les proporcionan pocos ingresos, escasas prestaciones o incluso ninguna (ver Cuadro 4.4.).

199 Reynaldo J. Bujraj, et. al. ... *op.cit.*, p. 12.

Cuadro 4.4.
Población estimada por grupos de edad y por sexo, 2000
(miles)

Edad	Hombres	Mujeres	Total
0-4	5,706	5,464	11,170
5-9	5,609	5,383	10,991
10-14	5,406	5,209	10,615
15-19	5,108	5,003	10,111
20-24	4,891	4,940	9,831
25-29	4,602	4,749	9,351
30-34	3,739	3,968	7,707
35-39	3,057	3,268	6,325
40-44	2,581	2,776	5,358
45-49	2,098	2,257	4,355
50-54	1,661	1,781	3,422
55-59	1,335	1,445	2,780
60-64	1,033	1,140	2,173
65-69	801	907	1,708
70-74	573	683	1,256
75-79	391	497	887
80 y más	339	481	820
Total	48,931	49,951	98,881

Fuente: CEPAL, *Anuario Estadístico de la CEPAL 2001*, Publicación de las Naciones Unidas, CEPAL, Santiago de Chile, 2001, pp. 176-181.

La tendencia pronostica que en el período 1995-2025 se incrementará la población en casi 40 millones, y a su vez, la edad media de personas en edad activa, (Véanse Cuadros 4.5. y 4.6.). Por lo tanto, temas relacionados a la generación de mayor demanda de empleos, servicios básicos, seguridad social e ingresos serán algunos de los más sonados en los siguientes años. Asimismo, este paulatino envejecimiento de la mano de obra elevará los costos laborales directos (salarios) e indirectos (indemnizaciones, pensiones, etc). En los siguientes cuadros se presentan algunas estimaciones y proyecciones del crecimiento de la población en México.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Cuadro 4.5.
MÉXICO: Crecimiento de la población total, 1994-2000

(miles)

1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
89,571	91,145	92,712	94,275	95,830	97,367	98,881

 Fuente: CEPAL. *Anuario Estadístico de la CEPAL*, Publicación de las Naciones Unidas, CEPAL, Santiago de Chile, 2001, p. 173.

Cuadro 4.6.
Proyección de la población total en México

(miles)

2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040
106,147	112,891	119,178	124,976	130,196	134,912	138,977	142,301

 Fuente: CEPAL. *Anuario Estadístico de la CEPAL*, Publicación de las Naciones Unidas, CEPAL, Santiago de Chile, 2001, p. 174-175.

Así las cosas, si tenemos que por un lado existen mayores oportunidades de alcanzar una vida larga, por el otro, el acceso a empleos, bienes, servicios e información, no crecen a la par de su demanda, siendo así que tanto el sistema de salud como el de seguridad social se encuentran en un punto que tiende hacia una situación de crisis dada la transición demográfica y la falta de formulación de respuestas inmediatas a problemas que hoy no tienen salida. De modo que actualmente peligran el servicio de salud prestado por el IMSS y el ISSSTE, no sólo para los afiliados actuales, sino para los que se irán incorporando los próximos años.

Lo anterior genera un serio conflicto para las instituciones y para la población en general, aunque si bien no todos cuentan con el acceso a los esquemas de seguridad social, quienes han gozado de alguno de éstos ya tampoco tienen una sólida garantía de que en el futuro así será, o bien, la calidad en la atención y en la cobertura puede dejar mucho que desear, incluso más que la recibida en los últimos años.

La tarea entonces consiste en sanear los mecanismos de captación de recursos de las diferentes partes (trabajadores, patrones y el Estado), además de algo mucho más ambicioso, es decir, incorporar a algún sistema de salud a quienes se encuentran en el sector informal, o son empleados por cuenta propia y a aquellos que viven en comunidades apartadas puesto que todos ellos carecen de este tipo de beneficios.

En este marco, tanto instituciones encargadas de la seguridad social, el sistema productivo como los trabajadores en su conjunto deben modificar el esquema actual ya que no sólo el componente cuantitativo de la oferta y demanda de trabajo es lo que debe considerarse, ya que las propias características de la fuerza de trabajo determinarán el grado de productividad y el uso de tecnología y conocimientos, y por tanto, es la única capaz de realizar importantes transformaciones, generando con ello un efecto multiplicador e intergeneracional. La tarea entonces consiste en lograr que dicho efecto pase de la teoría a la práctica, para lo cual no existen muchas alternativas, la más viable sería como ya se ha señalado, apostar al desarrollo de las capacidades en el mediano y largo plazo, comprometiendo a los diferentes sectores de la sociedad quienes hasta hoy han permanecido aislados unos de otros.

Finalmente, en cuestión de empleo, salarios e ingresos (directos e indirectos), el panorama se muestra desalentador; como ya fue apuntado en el capítulo anterior existen serias deficiencias, por lo cual se sigue esperando un cambio capaz de generar un crecimiento económico sostenido, que por cierto, para generar resultados mínimamente satisfactorios deberá mantenerse así por lo menos 30 años. El gran dilema en todos los casos es encontrar la manera de trasladar las ideas, los recursos y las buenas intenciones al momento y al lugar en el que se requieren, pues de otra forma lo que siempre sobresa es el agravamiento paulatino de cada esfera del desarrollo.

Ejemplo del estancamiento es que a más de un año de la nueva administración, bajo el gobierno de Vicente Fox, las condiciones del empleo no difieren de las de años anteriores, es decir, del total de trabajos formales, el 53.7% percibe aproximadamente 3 salarios mínimos o menos (3,850 pesos) y sólo el 8% cuenta con ingresos superiores a 10 mil pesos mensuales. Es evidente todo aquello que se requiere para enriquecer el proceso del desarrollo, pero no existen alternativas reales para lograrlo, se dice que lo más importante para garantizar la salida de la pobreza es abatir el desempleo, pero en México, los argumentos distan mucho de la realidad, prueba de ello es el incremento en el número de pobres, tan sólo en el año 2000 la cifra creció en un millón 300 mil personas que perdieron su empleo y son considerados hoy como nuevos pobres por carecer de una fuente segura de ingresos.²⁰⁰

Así las cosas, la desocupación abierta entre la PEA ha crecido, la generación de empleo por su parte, no va más allá de 200 mil por año, siendo que se necesitan un millón 100 mil, cifra que corresponde a las personas que se van incorporando al mercado laboral anualmente. De igual forma, del total de puestos ocupados, más de 20 millones no cuentan con prestaciones de ley - en su mayoría se trata mujeres y menores de edad-,²⁰¹ y si a esto se le añade que en los últimos años la oferta laboral y la mano de obra disponible se han vuelto casi incompatibles debido a la enorme carencia de personal técnico especializado y a la saturación de ciertos oficios y profesiones frente a una planta productiva que demanda calificación específica, técnica y comercial.

200 No obstante, en septiembre de 2002 dicha cifra aumentó hasta situarse en 1 millón 659 mil mexicanos sin empleo, lo cual representa el rango más alto desde febrero de 1999. Véase Juan Antonio Zuñiga e Israel Rodríguez. "Aumentó 3.05% la tasa de desempleo abierto en septiembre pasado: INEGI", en *La Jornada*, sección Economía, 18 de octubre de 2002 y Luis Acevedo Pesquera. "Sin empleo, un millón 300 mil mexicanos", en *El Financiero*, sección Economía, México 20 de agosto de 2002, p. 14.

201 Guadalupe Cadena. "Más de 20 millones de personas trabajan sin prestaciones de ley", en *El Financiero*, sección Economía, México, 8 de agosto de 2002, p. 14.

Además de que ya no basta con tener mano de obra barata si en otras partes del mundo existe personal que resulta aún menos exigente y más económico para los empleadores, tan sólo en lo que se refiere a la industria maquiladora de exportación, en el período de junio de 2001 a julio de 2002, 545 maquiladoras abandonaron el país para trasladarse a China y a otros países que ofrecen mayores ventajas por abaratar los costos de producción. Esto sucedió, a pesar de que para las exportaciones de México en ese período, dicho sector representó casi el 49%, y cuya competencia descansa en esa mano de obra barata.²⁰²

En suma, tal parece que los retos y requerimientos han quedado claros, pero también es evidente que durante el sexenio de Ernesto Zedillo la cura para la crisis económica y financiera no dejó lugar a otra serie de prioridades en el campo social, pues como ya se sabe, la búsqueda de la estabilidad macroeconómica a toda costa fue imperante, dejando vacíos otros espacios altamente afectados por la situación, pero dicha vulnerabilidad de la población no fue atendida sino hasta 1997 con el Progreso el cual nunca pretendió aliviar el problema de la pobreza, sino dar soluciones temporales a problemas añejos y complejos.

Así las cosas, a lo largo de este apartado lo que se ha pretendido es presentar un balance del citado sexenio con el fin de dejar en claro el hecho de que en México no existe una verdadera vocación ni un compromiso serio en el cumplimiento de las metas oficiales, haciendo constar que no se trata de un problema que sólo compete a los encargados de dirigir al país, pues también es notorio que dentro de la propia sociedad no se cuenta con objetivos que tiendan hacia la organización para solucionar la parte que le corresponde.

202 Juan Antonio Zuñiga. (Página consultada " el 18 de julio de 2002)545 maquiladoras han salido de México desde junio de 2002", en La Jornada virtual, <http://www.jornada.unam.mx>.

Aunque si bien es cierto, ello forma parte de un círculo vicioso heredado de varias décadas atrás, dentro del cual, una inmensa mayoría no cuenta con información ni con recursos que le permitan comprender el rol que ha de jugar en su comunidad y por otra parte, existen otros grupos mejor colocados, para quienes incluso es conveniente que los otros continúen en el atraso.

No obstante, los efectos favorables del desarrollo humano han sido ampliamente demostrados, conjugándose en una fórmula básica, es decir, en la medida en que se fomenta un crecimiento económico sostenido y con vías efectivas de distribución, es posible alcanzar una mayor capacidad de adaptación de los trabajadores dentro de un mercado laboral en constante transformación, logrando así no sólo reducir la pobreza de ingreso sino además mejoras en la salud, la educación y en el desempeño personal y colectivo de la población.

CONCLUSIONES

Al comenzar este trabajo, se partió de la siguiente idea. Durante el gobierno de Ernesto Zedillo, no se atendieron los asuntos sociales en el tiempo y la forma requeridos, por lo que la satisfacción de necesidades básicas entre la población quedó inconclusa; lo cual fue justificado por tratarse de un periodo especial, pues era la primera vez que México vivía una crisis económico financiera de semejante envergadura. Por lo tanto dar solución a la única e impostergable prioridad, es decir, estabilizar la macroeconomía se convirtió en el eje sobre el cual fue girando el resto. Al finalizar la presente investigación, el análisis permite observar que los argumentos no cambiaron mucho, pues es evidente que el desarrollo no fue planteado como un objetivo sino como una consecuencia del grado de avance en el campo de la macroeconomía, basándose para ello, en una política antiinflacionaria.

De modo que, una vez más la estabilización de la economía y de los mercados financieros, así como la continuación de las reformas estructurales y la apertura comercial, se convirtieron en los principales desafíos para el gobierno. Todo marcharía bien si a la par de tales objetivos desaparecieran las condiciones de desigualdad prevalecientes, ante lo cual se han planteado una serie de compromisos nacionales e internacionales que pretenden dar alivio a la situación de pobreza en que se encuentra buena parte de la población en todas aquellas partes del mundo donde se aplicaron políticas similares.

Como bien se ha denominado, el contra paradigma neoliberal, que no es sino el producto de la nueva agenda para el desarrollo en donde todas aquellas instituciones promotoras del cambio estructural, las reformas al Estado y a la economía, después de varios años perciben que tales transformaciones, aun cuando representarían la única alternativa, - pero no la mejor, pues tal vez no existe todavía-, no fueron conducidas de modo tal que la población pudiera adherirse paulatinamente al nuevo sistema, pero no como nuevos pobres.

Por lo tanto, el resultado que ello produjo en la cobertura de aspectos sociales fue muy limitado si se considera que los avances registrados (sobre todo en salud y educación) forman parte de una tendencia presenciada desde hace por lo menos veinte años y que no han sido suficientes para que se reflejen en una mayor calidad de vida ni en recursos humanos capaces de adaptarse a los continuos cambios tecnológicos, económicos, sociales, y al propio proceso de apertura comercial que genera nuevos códigos culturales y de consumo.

En el caso mexicano se trata de mejoras que deben ser intrínsecas al propio desarrollo del país, es decir, que actualmente ya fueran concebidas como algo natural y no como un logro reciente. Tal contradicción refleja un serio problema de carácter estructural en México, pues por derecho constitucional todos los mexicanos deberfan contar con el acceso a servicios básicos desde su nacimiento sin necesidad de formar parte de un programa focalizado que les ayude a subsistir. De modo tal, que todavía en el año 2000 no es posible garantizar la cobertura total en un país que presume de ser la décima economía en la clasificación de las más fuertes del mundo,²⁰³ pero que habla de logros alcanzados en el acceso a la educación y a la salud que hace varias décadas tuvieron que encontrar solución.

Razón por la cual, el proceso de desarrollo humano estuvo y continua estando marcado por un cúmulo de vicios difíciles de superar, comenzando porque todavía no existe una visión multidimensional sobre la pobreza y el bienestar. Asimismo, el paternalismo y el deslinde de responsabilidades del Estado, los propios mexicanos que durante años estuvieron acostumbrados a recibir generando poco; la corrupción y el clientelismo en todos los niveles de la vida política, económica y social han marcado el proceso como algo inalcanzable, por lo menos durante las siguientes décadas.

203 AP. "México, la décima entidad económica en el mundo", en *El Financiero*, sección Economía, México, 13 de agosto de 2002, p. 16.

Así las cosas, parece que es complicado cuantificar los resultados y mucho más determinar cualitativamente el efecto sobre la población, pues hasta hoy la realidad mexicana muestra la falta de compromisos auténticos para aliviar problemas que se han convertido en una enorme deuda heredada al presente y a generaciones futuras. En este sentido, aunado a lo anterior, puede afirmarse brevemente que a lo largo del presente trabajo, los resultados obtenidos pueden describirse de la siguiente manera:

1. En un primer plano, es importante señalar que los avances en el proceso de desarrollo sólo se pueden apreciar bajo una perspectiva de mediano a largo plazo, ya que las grandes transformaciones que requiere el desarrollo en las diferentes esferas: política, económica, social e institucional, ocurren en forma lenta y a menudo discontinua. En general, aunque América Latina puede clasificarse como una región de desarrollo económico medio, el ritmo de progreso económico ha sido modesto en comparación con los patrones mundiales, de manera que la actividad económica ha sido muy inestable, repartiendo sus resultados con grandes desigualdades, haciendo de la región una de las peores de mundo en cuanto a la distribución del ingreso se refiere.

Como lo ha señalado el Banco Interamericano de Desarrollo, en materia de desarrollo humano, América Latina ofrece un panorama muy diverso. En las últimas décadas ha tenido un progreso muy destacado en salud, apreciable en la reducción de la mortalidad infantil y un notable aumento en la esperanza de vida. El acceso generalizado a los primeros niveles de la educación primaria, con la consecuente reducción del analfabetismo, también es parte de los logros sociales de la región. Sin embargo, el progreso educativo más allá de estos primeros niveles ha sido muy precario, de suerte que la educación secundaria completa, para no mencionar la educación superior, continúa siendo el privilegio de unos pocos en la mayoría de los países de la región.²⁰⁴

204 Para mayor información, consultar el documento del Banco Interamericano de Desarrollo: *Desarrollo más allá de la economía. Progreso económico y social en América Latina, Informe 2000*, BID, Washington, D.C. 2000, 219pp.

2. En lo que se refiere a México, en general las administraciones que han dirigido al país, y específicamente, el presidente Ernesto Zedillo, no han considerado la evolución del concepto de desarrollo en sus respectivas agendas, intentando generar soluciones parciales ante problemas complejos, como en el caso de la pobreza, ante la cual se elaboran políticas de corto alcance para combatirla.

Es así que se sigue considerando a los individuos y los hogares como unidades de consumo y el contenido ético y social que desde hace por lo menos dos décadas se le ha querido añadir a las distintas problemáticas del desarrollo, todavía no forma parte de la política económica y social de México.

3. Es correcto afirmar que durante el período 1994-2000, el fortalecimiento del desarrollo en todas sus vertientes, no constituyó una de las prioridades gubernamentales, pese a los objetivos estipulados en el Plan Nacional de Desarrollo, en el que se estableció el compromiso con la población en pobreza extrema, por lo cual, en materia de desarrollo humano, sólo se presentaron mejoras limitadas y diferenciables entre los grupos de la población, pues el apoyo oficial se concentró en un grupo minúsculo, dejando sin protección casi a la totalidad de la población, principalmente a los pobres urbanos que anteriormente podían contar por lo menos con los programas de subsidios generalizados.

Se apostó todo al Progreso, que es un programa basado en el mecanismo de la focalización, con el que una vez que se determinó cuáles eran las localidades más marginadas del país, se seleccionaron las familias en pobreza extrema dentro de éstas. Tal esquema, dejó fuera a hogares que también requerían el apoyo, pues en términos reales, todas esas localidades necesitaban del programa, y lo mismo puede decirse de la exclusión de áreas urbanas que concentran un mayor número de pobres (aunque existen niveles de marginación más elevados en el campo).

Asimismo, aunque en México oficialmente se afirme lo contrario, no es adecuado dicho sistema porque sólo se generan soluciones temporales para unas cuantas familias, pero no se garantiza que con un programa puedan abandonar el estado de pobreza en que se encuentran, ni al momento de ser beneficiarios ni en el largo plazo, aunado al descontento generado entre los no beneficiarios quienes consideran necesitar la asistencia.

El uso de tales programas, en todo caso resulta útil si lo que se busca es mantener la preferencia por algún partido político, ya que aún no desaparece el uso de los programas sociales con fines partidistas, sobre todo en época de elecciones (presidenciales, estatales o municipales y en la renovación de alcaldías y congresos).

O bien, si con ello se quiere evitar el estallido de descontento social entre los grupos más marginados, evitando cualquier tipo de organización (pacífica o armada), así como para frenar temporalmente el flujo migratorio del campo a la ciudad, proporcionándose una renta a las familias con hijos en edad escolar. De ahí que el carácter asistencialista que se ha adoptado durante décadas, primero durante el período de sustitución de importaciones y ahora bajo esquemas de ajuste y apertura; nunca ha tenido como meta clara combatir el problema de la pobreza desde su raíz, es decir, articulando la política económica con la social para convertir el movimiento de las variables macroeconómicas en mejoras al bienestar.

4. Si bien la pobreza no es un fenómeno exclusivo de los períodos de reforma macroeconómica y ajuste estructural, las condiciones han cambiado, pues se emprendieron en una etapa cargada de transformaciones demográficas: aumento la esperanza de vida y disminución de la mortalidad; lo cual implica mayor número de personas en edad activa e incrementos en la demanda de servicios públicos, además de una urgencia por generar recursos humanos capaces de adaptarse a los cambios tecnológicos que trae la apertura comercial, pero ante esto último, el país no estaba preparado, por lo que el resultado fue el aumento del empleo informal y de la migración internacional y de zonas rurales a urbanas en condiciones adversas.

La serie de cambios en la política económica, fiscal y monetaria, exigió una reestructuración en el campo de la política social, además de la supuesta descentralización de funciones y recursos para dotar de mayor autonomía a estados y municipios, así también, fue acompañada por la finalización del esquema de subsidios que se venían otorgando desde varios años atrás y en general por transformaciones profundas en el sistema de abasto de alimentos básicos que afectaron principalmente a la población pobre. En este sentido, el caso de la tortilla fue el más complejo dado que cobra mayor demanda a medida que la población empobrece.

En dicho contexto, los avances en materia de educación, salud, infraestructura y servicios básicos, se vuelven mínimos dado que cada año incrementa el número de pobres, tanto de ingreso como en pobreza humana.

5. El Banco Mundial y el PNUD son las dos de las instituciones que más han trabajado los temas de crecimiento y pobreza. El Banco Mundial ha ido flexibilizando su postura de manera que en la actualidad ya no se basa únicamente en el ingreso y el PIB para evaluar el estado del desarrollo, asegurando que el crecimiento económico por sí mismo no es capaz de generar bienestar y desarrollo humano.

Ese nuevo sentido ético ha gestado lo que se denomina "contraparadigma neoliberal", generado por el propio paradigma del Consenso de Washington y la puesta en práctica de los acuerdos derivados de él en materia económica y comercial, ha dado muestras de estar sustentado en el pensamiento neoclásico que mantiene la teoría del consumidor, es decir, concebir a los hogares como unidades de consumo; la única restricción al bienestar de dichos hogares es el ingreso con el que adquieren bienes de consumo. Por lo tanto, el Estado se encarga de brindarles una renta, -vía transferencias directas como lo plantea la focalización de programas y recursos-, que les permita ser consumidores y además productores, por lo que no se descarta del todo su función en la economía.

6. Todos los avances y retrocesos registrados en distintos indicadores y por supuesto en el IDH, al intentar estudiar la realidad compleja y dinámica, no son capaces todavía de reflejar un cúmulo de circunstancias y deficiencias estructurales de un país.

Sin embargo, en el caso del IDH, aun con tales carencias, en términos generales, resulta ilustrativo cuando se pretende evaluar la efectividad de las políticas en el largo plazo ya que auxilia en la elaboración de nuevas, así como en la calificación de los resultados alcanzados por las ya emprendidas.

No obstante, se vuelve limitado cuando las condiciones de pobreza en que vive la mayor parte del país no son cubiertas por dicho índice, para lo cual obviamente existe el IPH, pero que de igual forma no es capaz de analizar la calidad del proceso de desarrollo, sólo de cuantificar a quienes mantienen insatisfecha alguna de las variables que componen el desarrollo humano.

Entonces, en cuanto a indicadores se refiere, es bien sabido que estos siempre han ido acompañados de críticas y objeciones respecto a su utilidad, ya que aun cuando pretenden evaluar el estado general de un país y ser útiles en comparaciones internacionales, dejan fuera diferencias regionales, étnicas e incluso económicas, entre otras.

Aunque en el caso mexicano, un estudio sobre el desarrollo humano que requiera de una serie de indicadores estadísticos, debe recurrir a los distintos informes del PNUD y tomar estimados relacionados de otras instituciones, nacionales o internacionales, pero siempre atendiendo a la lógica nacional, enfocándose hacia los particularismos que la constituyen. Todo ello con el fin de darle un rigor teórico metodológico a los programas, los estimados y los resultados producidos en el país, pues se ha insistido en que en México no ha existido una visión clara de los componentes esenciales del bienestar, que son además de económicos, sociales e individuales.

Hasta nuestros días, el único estudio realizado en la materia, en el que se propone un conjunto de nuevos índices y se presentan las condiciones del desarrollo humano a través de un análisis estadístico, es el Primer Informe Sobre Desarrollo Humano de México 1995, presentado en abril de 2002 y elaborado por la Universidad Autónoma de Chapingo y por el Centro de Desarrollo Humano de Guanajuato, (fundado durante el gobierno de Vicente Fox en dicha entidad), pero que desafortunadamente no ha tenido el impacto esperado.

Lo novedoso de este trabajo es que por primera vez se considera al desarrollo humano como un enfoque integral para estudiar la pobreza y el desarrollo bajo un mismo ángulo, aunque considerando las limitantes que guarda el IDH del PNUD por lo que se intenta complementarlo. Es de llamar la atención el poco interés que se manifestó con su presentación, exceptuando el ámbito académico, las diferentes instituciones públicas encargadas del desarrollo social e incluso la misma representación de Naciones Unidas en México no mostraron mayor atención en los datos presentados, que si bien corresponden a 1995, pues, no existía información actualizada. Asimismo, México cuenta con un compromiso con el PNUD, en colaboración con la CEPAL y el BID para elaborar informes anuales en la materia, pero que hasta hoy no se han realizado.

Evidentemente, el objetivo de generar un mayor y mejor bienestar para la gente, bajo una visión multidimensional, aún no está claro dentro de la política social y mucho menos en la asignación de los recursos, además de que todavía se recurre a metodologías, calificadas como novedosas, pero que en la base conservan el mismo enfoque, es decir, la pobreza como resultado de una falta de ingreso lo cual impide satisfacer necesidades básicas como la alimentación; negando la existencia de bienes y servicios imprescindibles que nunca han sido considerados como básicos al momento de elaborar planes de acción.

7. Finalmente, en la región latinoamericana, y específicamente en México, una de las principales razones por las que estos países muestran un déficit en el aprovisionamiento de servicios básicos radica en la falta de información adecuada, oportuna y confiable respecto del verdadero impacto que ésta tiene sobre el bienestar y el crecimiento económico, razón por la cual se tiende a subestimar la urgencia de prioridades de tales inversiones, frente a aquellos gastos para los cuales sí se tiene una mejor estimación de su importancia y una más clara cuantificación de su rentabilidad económica.

Considerar esto sería valioso para mejorar la calidad de vida y también para garantizar la sostenibilidad del desarrollo humano al brindar sustento real a un tipo de crecimiento económico cuya competitividad no radique en la pobreza, sino en la creciente productividad y remuneración de los recursos humanos. Y aunque existe una gran diversidad entre los países que comprende América Latina, prevalecen condiciones similares en lo que a la pobreza y al costo social derivado de los programas de ajuste estructural se refiere, no por algo viene a ser una parte del mundo que alberga unas de las mayores disparidades económico sociales, herencia por su puesto de constantes años de corrupción y explotación de los recursos.

Después de recorrer el camino anterior, resalta el hecho siguiente: en México, durante esos años nunca se pretendió solucionar de fondo los problemas que aquejaban al país, todo fue atendido de acuerdo con la coyuntura de modo que la serie de reformas y programas sociales, (que pueden llamarse compensatorios pues únicamente intentan solucionar efectos y no causas) basados en el mecanismo de la focalización sólo resolvieron parcial y temporalmente algunas demandas de las familias beneficiarias.

Por lo tanto, los resultados obtenidos fueron minúsculos y de corto plazo; dejando a su vez, desprovisto al resto de la población, y volviendo incierto el futuro incluso de las familias participantes en tales programas, pues una vez que los niños concluyan sus estudios ya no contarán con el apoyo, desconociéndose, -quizá por el

poco tiempo transcurrido-, los efectos reales dentro de cada familia, en términos de aprovechamiento de las transferencias monetarias y de la asistencia a la escuela y a los servicios de salud.

En este sentido, una estrategia de tal magnitud, debe formularse con el fin de evitar la condicionalidad para recibir dinero a cambio de enviar a los niños a la escuela, ya que ello no logra romper con el círculo de la pobreza y en realidad, no queda claro el papel que las familias le dan a la educación en el corto y largo plazo y finalmente, si ya se ha reconocido que el mayor número de pobres habitan en las zonas urbanas, entonces deben hacerse extensivos los mecanismos de ayuda a estos sectores.

Por tanto, al llegar al final de este trabajo lo que ha resultado evidente es que estudiar el desarrollo humano, como lo ha propuesto el PNUD, es bastante complicado sobre todo por la ausencia de elementos estadísticos acordes a tales planteamientos y de una visión que ponga en primer plano el bienestar de la población, pero ya no visto únicamente a partir de la obtención y participación del ingreso y el consumo, sino con el fin de apuntar hacia una explicación multidimensional.

Estudiar cada uno de los componentes de manera separada, con base en la información de estudios comparativos entre países o con los proporcionados por el INEGI, ha sido un riesgo a lo largo de esta investigación puesto que se van tomando cifras que en teoría presentan el panorama nacional, pero sin considerar la heterogeneidad de un país caracterizado por diferentes patrones económicos, políticos, sociales y culturales entre cada una de las regiones que lo componen.

De modo que se vuelve todavía más difícil hacer una apreciación objetiva sobre un proceso que por décadas ha sido limitado al campo de la distribución del ingreso, que si bien es una de las situaciones más preocupantes, no es la única que requiere atención.

Así las cosas, aunque existió un compromiso del gobierno de Zedillo para elaborar informes anuales sobre desarrollo humano en el país, considerando las diferencias entre localidades, ni siquiera se intentó adoptar la metodología o el concepto ya existentes, lo cual indica que aún no logra ubicarse entre las prioridades nacionales ni desde el punto de vista teórico para los elaboradores de políticas, ni en la vida cotidiana de los mexicanos.

En suma, los avances en dicho campo, pese a su importancia y a los beneficios generados entre la población, son opacados por una serie de retrocesos y obstáculos que han restado calidad a dichos logros, de modo que sólo se trata de mejoras visibles en el largo plazo (como el aumento en la esperanza de vida al nacer) y otras más coyunturales (como las generadas por el Progreso) que no garantizan un nivel óptimo del bienestar para el futuro, - las transferencias monetarias si bien ayudan en algunas condiciones presentes de los hogares, no avalan el hecho de que esos recursos se vayan a emplear en la formación de un patrimonio, ya sea de bienes materiales o intelectuales-, y por tanto no aseguran la salida del círculo de la pobreza.

Es por ello que tal vez el mayor obstáculo para el desarrollo humano, además de la pobreza en todas sus dimensiones, es la falta de una visión sobre la potenciación de las capacidades, previa satisfacción de necesidades consideradas generalmente como básicas, más todas aquellas que dentro de cada entorno cultural se han venido gestando, ya que la tendencia hasta ahora experimentada cancela la posibilidad de formular políticas y estrategias orientadas hacia ese camino, y que al mismo tiempo impide ir más allá de la barrera sexenal, pues tal parece que las cuestiones sociales se atienden como conviene y no como se debe.

Bajo la administración de Vicente Fox, nuevamente se ha incluido en el discurso oficial el objetivo de alcanzar el desarrollo económico, social y esta vez también se habla del humano para todos los mexicanos.

Sin embargo, el modelo planteado aún conserva las principales características de los mecanismos utilizados en el período anterior, siendo así que, las pocas aportaciones van cargadas de escepticismo pues parecieran irrealizables, por lo menos en el corto y mediano plazo, de tal suerte que al seguir la misma dinámica tal vez no sea ni en 40 años,²⁰⁵ como se ha pronosticado, cuando logre abatirse por lo menos la mitad de la pobreza y lograr una mejor distribución del ingreso. Incluso, hay quienes señalan que con programas de asistencia social, como se ha venido haciendo, y sin un crecimiento económico que permita destinar mayores recursos para el gasto social, se tardará entre 40 y 60 años para erradicar la mitad de la miseria en México.

Mientras tanto, se han adoptado los planteamientos de Naciones Unidas respecto al desarrollo humano y sustentable, creando una subsecretaría de desarrollo humano (cuyas aportaciones fueron tal vez nulas) dentro de la Secretaría de Desarrollo Social, que por cierto no duro más de dos años, pues fue cerrada bajo el argumento de una falta de recursos.

Sin embargo, todavía no existe un método eficaz para cumplir cabalmente con los tres componentes del IDH. La política social y económica han funcionado completamente desarticuladas una de otra y lo mismo puede decirse del crecimiento económico y el desarrollo, pero incluso dentro de la misma política social, los problemas de cada área son atendidos sin considerar que sus causas pueden ser producto de diversas circunstancias que no sólo competen a uno u otro campo, ejemplo de ello es el bajo desempeño de los niños en la escuela que en ocasiones es el resultado de una mala alimentación o bien de tener que estudiar y trabajar al mismo tiempo.

205 La cifra de 40 años se cita ya que diversos analistas han calculado que aun creciendo un 1% anual en términos per cápita, el país tardaría mínimo 40 años en cumplir la meta de erradicar la pobreza a la mitad para el año 2015.

Es difícil lograr todo lo anterior si se considera que distinguir las necesidades de cada sector de la población es una tarea casi infinita dadas las grandes diferencias socioeconómicas. No obstante, existen reglas generales y aspiraciones comunes. Julio Boltvinik definió seis factores del bienestar a nivel de los hogares en un país como México:

1. Ingreso corriente;
2. Derecho de acceso a bienes y servicios gubernamentales de carácter gratuito (o subsidiados);
3. Propiedad o derecho de uso de activos que proporcionan servicios de consumo básico (patrimonio básico);
4. Conocimiento y habilidades como expresión de la capacidad de hacer y entender;
5. Tiempo disponible para la educación, la recreación, el descanso y las labores domésticas; y
6. Los activos no básicos (capacidad de ahorro y endeudamiento).²⁰⁶

Es por tanto que ya no resulta válida una interpretación del bienestar basada en un solo factor como el consumo privado, el ingreso corriente, en menor medida los derechos de acceso a servicios gratuitos y el patrimonio, y sólo en contadas aplicaciones las habilidades y conocimientos. Bajo tales circunstancias, tampoco parece que el tema a discutirse sea el papel que deben jugar las instituciones (públicas y privadas), ya que conociendo el grado de atraso del país, el compromiso recae en todos los sectores que lo integran.

Sin embargo, una vez más parece que sólo se cambiarán los nombres, pero no las estrategias; Vicente Fox, adicionando al clásico discurso de las administraciones priístas pasadas los objetivos rectores que se dice, buscan mejorar los niveles de educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva; fortalecer la cohesión y el capital sociales; lograr un desarrollo social y

206 Julio Boltvinik y Hernández Laos, Enrique. *Pobreza y distribución del ingreso en México, Siglo XXI, México, 1999, p. 18.*

humano en armonía con la naturaleza, así como ampliar la capacidad de respuesta gubernamental para fomentar la confianza ciudadana en las instituciones.

Asimismo, como ya lo fue en el período 1994-2000, erradicar la pobreza es la meta principal del nuevo gobierno basándose en el mismo mecanismo de la focalización para transferir recursos a los hogares más necesitados. Para ello se puso en marcha un programa, -que en realidad es la continuación del Progreso, partiendo de que fue eficiente en su momento-, esta vez denominado Programa de Desarrollo Social 2001-2006, superación de la pobreza: Oportunidades, una tarea Contigo, pero ahora considerando cinco vertientes: oportunidades, capacidades, seguridad, patrimonio y equidad.

La estrategia planteada presume de contar con una visión de la política social no asistencialista e incluyente, con criterios de desarrollo humano y superación de la pobreza, que además atenderá por la vía de programas y estímulos la inversión en educación, salud, el impulso al ahorro y a proyectos productivos. De todo esto, lo que salta a la vista es que una vez más se atenderán las consecuencias de la pobreza y no sus causas, pues si el sector rural será el que reciba la mayor parte del apoyo, por qué no hacer algo para mejorar las condiciones de la producción en él, o se crea un mecanismo que garantice la certeza jurídica sobre la posesión de la tierra.

Mientras tanto, Vicente Fox ha señalado que gracias a los esfuerzos del gobierno, en un período máximo de 25 años, el ideal del alcanzar el desarrollo pleno puede ser logrado, con base en la serie de programas implementados que evitan la duplicidad de funciones en favor de una mayor eficiencia de la gestión, así como optimizar la asignación de recursos y dirigirlos únicamente a quienes los necesitan. También se propone equilibrar la política social de corte universal con los apoyos específicos, en este caso orientándose a educación y salud. Brevemente, tales acciones consisten en lo siguiente:

A raíz de los deprimentes resultados presentados por instancias internacionales en el año 2000 en los que los niños y jóvenes mexicanos obtuvieron resultados reprobatorios en ciencias, matemáticas y lectura, la nueva administración planteó una reestructuración del sistema educativo a través del llamado *Compromiso Social por la Calidad de la Educación*, suscrito entre los gobiernos federal, estatales y municipales, con escuelas, sindicatos de maestros, iglesias, empresarios, universidades y organizaciones sociales, cuyo objetivo plantea que todo el sistema educativo, desde preescolar hasta posgrado será sujeto a revisión para mejorar no sólo los servicios que prestan, tanto instituciones públicas como privadas, sino que pretende que la educación sea de calidad y logre estándares internacionales.

Para realizar la evaluación se creó el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), pero lo que no se define claramente es qué se entiende por *calidad* y cuáles son los parámetros para medirla, pues son por demás conocidas las deficiencias en los programas que se imparten y en la capacidad y destreza de un maestro en el aprendizaje, pero no se han tomado en cuenta aspectos tales como la heterogeneidad social, la cultura juvenil, ligada a problemas socioeconómicos, el origen social y las diferentes formas de aprender de los estudiantes, aunado todo ello a una serie de problemas en la docencia.

Por lo tanto, basándose en la rendición de cuentas no parecen superables las condiciones de pobreza imperantes, lo anterior aun cuando se insiste en ligar el sistema educativo con el aparato productivo y terminar con el rezago para que las condiciones socioeconómicas no sean un factor de abandono de la escuela.

Asimismo, derivado del mismo compromiso, se puso en marcha el programa *Hacia un país de lectores*, abriendo 750 mil bibliotecas de aula y fortaleciendo las existentes en las escuelas de educación básica del país, además de elaborar la llamada

"Guía para padres" que pretende inculcar valores para que los niños lleguen a ser "adultos responsables, satisfechos, amorosos y felices"²⁰⁷.

Para elaborar dicha guía - cargada de ideas conservadoras-, promovida por la fundación Vamos México, aliada a Televisa y el SNTE y aparentemente basada en documentos de la UNESCO, se dice que se hizo un gasto millonario, pero no se consideró que la inmensa mayoría de los adultos, - a quienes va dirigida-, no tienen un hábito por la lectura, por lo que todos los folletos impresos (78 millones) podrían caer en un campo infértil, o poco apto para educar a los padres de familia, responsables de educar a sus propios hijos.²⁰⁸

No obstante, lograr un país de lectores en un panorama desolador, en el que viven 33 millones 600 mil jóvenes de entre 12 y 29 años de edad, de los que el 15% mayor de 15 años carece de las facultades elementales para la comprensión de lectura y el 60% no compra ni tiene inclinación por los libros, aunado a que en México no existe una estructura de comercialización del libro y sólo hay 488 librerías en todo en territorio nacional. Pero quizá el problema más grave es que los principales encargados de promover la lectura, profesores de primaria y secundaria carecen de dicho hábito.

La CEPAL y la UNAM han hecho público que los docentes de tales niveles no han adquirido el gusto por los libros. En este sentido, una investigación realizada en la UNAM reveló casos de profesores de primaria que la última vez que leyeron por gusto un libro fue hace 27 años o que no cuentan con más de 50 libros en su biblioteca particular y tienen aproximadamente 5 años sin pisar una librería y sin comprar por obligación un ejemplar.²⁰⁹

207 Claudia Herrera Beltrán. "La guía para padres, moderada, dice líder del SNTE", en *La Jornada*, sección Política, México, 16 de agosto de 2002, p. 17.

208 José Reveles. "La Guía para padres de Vamos México, infértil con adultos sin hábito de lectura", en *El Financiero*, sección Sociedad, México, 14 de agosto de 2002, p. 43.

209 Carmen García Bermejo. "México, sin una estructura de comercialización del libro", en *El Financiero*, sección Cultural, México, 20 de agosto 2002, p. 60.

Finalmente, ante el presente escenario, lo único que resta es generar el cambio desde el interior de los hogares aunque es tal vez lo más complicado, pues en ellos no se cuenta con la información y contadas veces existe la intención de reformar el perfil educativo de la propia familia. Mientras tanto, el gobierno federal adquirió el compromiso de elevar el gasto educativo hasta el 8% del PIB al final de su sexenio, tal como lo estipula la UNESCO, con el fin de que todos los mexicanos tengan acceso a ella, sin embargo, la verdadera deuda seguirá pendiente porque ya no es suficiente garantizar la cobertura universal, sino además lograr la eficiencia terminal y encontrar el espacio donde sea posible la futura aplicación de todo el conocimiento adquirido.

Y en el caso de la salud, la situación no difiere mucho en cuanto a los resultados que pueden esperarse, de hecho, tal parece que no ha sido una de las principales prioridades (aun cuando se creó la *Cruzada Nacional por la Calidad de los Servicios de Salud*). En el año 2002 se redujo el presupuesto a la salud en 30 mil millones de pesos, es decir, 8% menor al 2001; por otra parte, las unidades médicas puestas en servicio entre diciembre de 2001 y abril de 2002, todas fueron construidas en los últimos años del gobierno de Zedillo.²¹⁰

Otro ejemplo fue la inauguración del equipo médico de alta tecnología y de un albergue en el Instituto Nacional de Cardiología, que tampoco fueron obra del gobierno sino de donativos. Es así que a lo más que se pretende en los próximos años es a conseguir donativos y préstamos como el que la Secretaría de Salud firmó con el Banco Mundial (se trata de un acuerdo de débito por 350 millones de dólares para el Programa de Calidad, Equidad y Desarrollo en Salud).²¹¹ Entonces, bajo un nuevo enfoque, se habla de esquemas "innovadores" basados en el altruismo, las donaciones y la utilización de la banca de desarrollo, que hasta el año 2000 no habían sido utilizados en dicho sector.

210 Marissa Macías. "En salud, un paso en el abandono gubernamental", en *El Financiero*, sección Sociedad. México, 30 de agosto de 2002, p. 36.

211 *Ibid.*

Lo anterior, si bien puede beneficiar a las instituciones encargadas de la salud, entra en contradicción con el mismo discurso estatal, pues por un lado se dice que hay que quitarle el carácter asistencialista al servicio que éstas prestan, pero por otra parte, ha sido dicho sector el que anda en busca de donativos dado que dentro del gasto público federal y estatal no hay garantías ni posibilidades para que se incremente una partida que lo beneficie.

Y otro aspecto de la reforma a los servicios de salud consiste en la puesta en marcha de un seguro popular de salud para garantizar la cobertura universal y aminorar la carga que recae en el IMSS y el ISSSTE. Dicho seguro irá dirigido a 53 millones de mexicanos que actualmente son reconocidos por el gobierno como pobres, ya que 3 de cada 4 familias no son derechohabientes de ningún sistema de seguridad social.²¹²

Todo lo anterior se hará con base en las nuevas cifras sobre pobreza que el ejecutivo anunció a mediados del año 2002, respaldadas por un estudio realizado por el denominado Comité Técnico para la Medición de la Pobreza que la Sedesol constituyó con diferentes académicos de su elección.

Si bien, en las conclusiones de dicho Comité, las cifras, correspondientes al año 2000, representaban a casi dos terceras partes (65%) de la población del país en condiciones de pobreza, la proporción que el gobierno reconoció fue tan sólo de 53.7%, y según datos de Julio Boltvinik, lo anterior se debió que la cifra era tan alta que el gobierno no supo que hacer con ella, por lo que el resultado del Comité difiere del oficial.

212 *Idem.*

Así las cosas, además de tergiversar los resultados, la Sedesol planteó tres categorías para identificar la pobreza: 1) alimentaria; 2) de capacidades, y 3) de patrimonio.²¹³ A fin de cuentas, los tres tipos representan dificultades para satisfacer las mismas necesidades puesto que no se cuenta con un ingreso suficiente que lo permita. Por lo tanto, no importa tanto el ingreso con que cada uno de estos sectores cuenta si de ningún modo es suficiente para cubrir los requerimientos esenciales que les permitan vivir plenamente.

Atendiendo a cada una de estas categorías, los recursos por los que la población total y los hogares fueron clasificadas de tal forma oscilan en lo siguiente:

La pobreza en México: sus dos vertientes, año 2000					
Estratos Comité Técnico			Estratos Sedesol		
Definidos como hogares con "Ingreso suficiente para":	Líneas de pobreza por persona por día	Porcentaje acumulado de pobres	Nombre	Líneas de pobreza por persona por día	Porcentaje acumulado de pobres
1. "adquirir canasta de alimentos"	\$20.90 urbano, \$15.43 rural	18.6% hogares 24.2 % personas*	1. Pobreza alimentaria	\$20.90 urbano \$15.43 rural	18.6% hogares 24.2% personas*
2. "satisfacer necesidades de alimentación, salud, vestido, vivienda, transporte y educación"	\$41.80 urbano \$28.10 rural	45.9% hogares 53.7% personas	2. Pobreza de capacidades	\$24.70 urbano \$18.90 rural	25.3% hogares 31.9% personas
3. "cubrir los requerimientos anteriores más otros bienes y servicios indispensables"	\$52.17 urbano \$34.91 rural	56.9% hogares 65.0% personas	3. Pobreza de patrimonio	\$41.80 urbano \$28.10 rural	45.9% hogares 53.7% personas
Total de pobres		65.00%			53.70%

* Los cálculos de personas para los primeros niveles del Comité los llevó a cabo la Sedesol. La cifra para el nivel superior es estimación de uno de sus miembros. El Comité sólo presentó cálculos por hogares.

Fuente: Julio Boltvinik. "Verdad técnica y verdad oficial", en *La Jornada*, sección Economía, columna Economía Moral México, 16 de agosto de 2002, p. 22.

213 Se definió a la pobreza en tres categorías: 1) Alimentaria: es definida como el ingreso insuficiente para cubrir las necesidades alimentarias; 2) de Capacidades: se refiere a aquellos hogares cuyo ingreso es insuficiente para cubrir las necesidades de alimentación, educación y salud; y 3) de Patrimonio: se encuentran en esta categoría los hogares cuyo ingreso resulta insuficiente para cubrir las necesidades de alimentación, salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte. Véase Julio Boltvinik. "Verdad técnica y verdad oficial", en *La Jornada* sección Economía, columna Economía Moral, México, 16 de agosto de 2002, p. 22.

No obstante, pese a la negación de ese 65%, es la primera vez que un gobierno mexicano reconoce una cantidad tan elevada de pobres, pero, lo que todavía no se logra es dejar de lado el carácter unidimensional en el que se adopta al ingreso como único indicador de la pobreza. En este caso, no se consideraron ni capacidades ni oportunidades que se obtienen por otra serie de factores, ya sea por la interrelación entre la comunidad, por la valoración personal de lo aprendido o lo que se posee o por los bienes y servicios que el Estado presta.

Así también, esta perspectiva pone de manifiesto el hecho de que sólo se piensa en un ingreso suficiente para cubrir ciertas necesidades mínimas, descalificando todo aquello que resulta indispensable y que va desde la recreación hasta la obtención de artículos que al parecer bajo esta nueva metodología son considerados como suntuarios, pese a que entran en el cuadro básico de las necesidades o forman parte de aspiraciones personales, como puede ser el uso del gas doméstico para cocinar alimentos o para el aseo personal, adquirir un libro o un televisor.

Y aun con todo lo anterior, en agosto de 2002, México fue clasificado por la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD), como la décima economía más fuerte del mundo en función de su PIB. Pero al mismo tiempo, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), señaló que el país es uno de los 33 que aportan la mayor cantidad de pobres al mundo, dadas las grandes disparidades regionales en los ingresos que reciben los trabajadores.

Frente a ello la presidencia fijó la meta de reducir en 9.1 millones de pobres en el año 2006 (tomando como base la cifra de 53.7%), para lo cual el PIB per cápita deberá crecer a partir del 2003 a una tasa promedio anual de 2.7% advirtiendo que aun sin crecimiento podría lograrse gracias a los programas sociales como Oportunidades: una tarea Contigo.²¹⁴

214 *Ibidem.*

Sin embargo, existe la disyuntiva siguiente: cómo podrá lograrse tal efecto si no se frena la desigualdad entre regiones. Mientras que en los estados más adelantados e ingreso promedio por habitante es de aproximadamente 9 mil 700 dólares anuales, en las entidades más atrasadas es de 2 mil 600 dólares, es decir, casi cuatro veces menos.²¹⁵

Razón por la cual, decir que incrementar el ingreso per cápita nacional solucionaría los problemas de desigualdad del país no resulta coherente ante una realidad que pone en evidencia la poca relación que guarda el crecimiento económico del país con la repartición de la riqueza.

Finalmente, a diferencia de las cifras reconocidas oficialmente sobre el número de pobres en el país, en el Panorama social de América Latina y el Caribe 2001-2002, se dice que: en México dicha proporción se redujo de 46.9% en 1999 a 42.3% en 2001, (pero en el 2000 la cifra alcanzó 41.1%, por lo que la disminución no es constante) y en cuanto a la región, el promedio de pobres para el último año fue de 43%, es decir, 214 millones de personas, cantidad que incrementó en diez millones desde 1990, y que al finalizar el 2002 se sumarán 7 millones más. Razón por la cual, la meta de la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas que anticipaba una reducción de la pobreza a la mitad para el 2015 no será cumplida, a menos que el producto de la región creciera en una tasa media anual de 2.7% (en el caso de países con avances medios como México).²¹⁶

Así las cosas, después de todo este recorrido sólo resta decir que cuando se habla de apostarle al futuro y específicamente a la educación, se hace pensando en que mientras no se erradique la falta de voluntad, la corrupción y la no valoración del conocimiento, así como la mala planeación y la puesta en marcha de programas limitados, seguirán predominando e incrementado cada año el número de pobres.

215 Luis Pazos. "Planes, programas y crecimiento", en *El Financiero*, sección Opinión, México, 30 de agosto de 2002, p. 33.

216 Para mayores detalles, Véase el documento de la CEPAL, *Panorama social de América Latina y el Caribe 2001-2002* en <http://www.ecluc.cl>

La esperanza que todavía se mantiene se deposita en las futuras generaciones, pero, será posible que aprendan a desarrollar sus capacidades y a elegir entre diferentes oportunidades, la que más les beneficie dentro de sus localidades, si actualmente no existe orientación en ese sentido. Aunque, la idea existe y parece buena, es complicado determinar quiénes, cómo y cuándo la van a realizar, si hasta el día de hoy sólo subsiste dentro de pequeños círculos de estudiantes, académicos, algunas organizaciones no gubernamentales y en instancias internacionales como el Banco Mundial o las Naciones Unidas, pero que como en el caso del Banco, no siempre gozan de buena reputación dado que su actividad es continuamente cuestionada o incluso poco difundida en algunos campos, pero que aun cuando logren ser escuchados no se encuentran en el lugar indicado, es decir, en donde se toman las decisiones.

Actualmente el gobierno de Fox ha creado un discurso que pretende posicionar la idea central de sus estrategias en la gente para fortalecer el proceso de desarrollo, pero en la práctica es confusa y a veces incierta la forma en que se ha de lograr, pues todo apunta hacia la continuidad en la atención a las cuestiones sociales. Todavía no existe un proceso encaminado a reconocer la relación inequívoca entre crecimiento económico y desarrollo humano, identificando dos direcciones: una de crecimiento económico a desarrollo humano y otra de desarrollo humano a crecimiento económico.²¹⁷

Es así que el intenso debate filosófico no ha tenido mucho efecto en la conformación de políticas públicas, ni se ha tomado muy en cuenta en algunas obras económicas, por lo que no basta adoptar un discurso basado en las transformaciones al concepto de desarrollo si no existe la intención de traducirlo en el escenario real. Y mientras esa sea la dinámica no podrá corregirse el rumbo de la historia hasta el día de hoy orientado hacia el ángulo opuesto, es decir, hacia el constante aumento de la pobreza en todas sus facetas, predominando más que el desarrollo equilibrado.

²¹⁷ María del Mar Holgado Molina e Ignacio Tamayo Torres. "Pobreza con crecimiento económico: el caso de la República Dominicana", en *Comercio Exterior*, vol. 52, núm. 11, México, noviembre de 2002, p. 1018.

Así las cosas, pese a los resultados, en el porvenir mexicano no se desvanece la idea de impedir a toda costa la reproducción de los años pasados; logrando materializar el bienestar en la realidad mexicana, pues resulta obvio que ya no es suficiente elaborar un catálogo de buenas intenciones, ni en la vida política ni en la académica, y lo que en adelante se espera es construir un proyecto alternativo y viable de desarrollo cuyo propósito sea evitar lo que ya alguna vez en la literatura universal se escribió:

Por absurdo que parezca, en el libro *Los Viajes de Gulliver*, cuando Gulliver viaja a un territorio llamado Laputa se dirige a la metrópoli, Lagado, donde es invitado a una de las Academias; ahí se hablaba de temas que probablemente nunca se habían escuchado ni siquiera en la Corte, porque en esos sitios (las Academias), la gente estaba sumida siempre en especulaciones y no podían saber lo que sucedía afuera de ellas:

"En estos colegios los profesores urden nuevas técnicas y métodos sobre agricultura, construcción y nuevo instrumental para toda clase de actividades y manufacturas, con los que ellos responden que un solo hombre estará capacitado para hacer el trabajo de diez, un palacio podrá construirse en una semana con materiales tan resistentes que su conservación no necesitará reparaciones; todo fruto de la tierra alcanzará su madurez en la estación que se nos antoje elegir, y de esta manera se obtendría una producción cien veces mayor a la presente, a más de otras innumerables y felices promesas y propósitos.

El único inconveniente consiste en que ninguno de estos planes ha llegado a una perfecta y palpable realidad, y mientras tanto, todo el país permanece en la miseria y la desolación; las casas en ruinas y las gentes sin alimentos o vestido. Pero todo esto, en vez de causarles desliento, sirve para lanzarlos, aún con mayor entusiasmo, a persistir tenazmente en sus proyectos, empujados al mismo tiempo por el acicate de la esperanza y la desesperación.

FUENTES CONSULTADAS

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Gutiérrez, Genaro. *Desigualdad y pobreza en México, ¿Son inevitables?*, UNAM, IIEC, IPN, CIECAS, México, 2000, 203pp.

Appendini, Kirsten. *De la milpa a los tortibonias. La reestructuración de la política alimentaria en México*, El Colegio de México, Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, México, 1992, 242 pp.

Banco Interamericano de Desarrollo, (BID). *Desarrollo más allá de la economía, progreso económico y social en América Latina, Informe 2000*, BID, Washington, D.C. 2001, 219 pp.

Banco Mundial. *Informe sobre el desarrollo mundial, 1999-2000: en el umbral del siglo XXI*, Banco Mundial, Mundi-Prensa, Madrid, 2000, 291 pp.

———. *Informe sobre Desarrollo Humano 2000*, PNUD -ONU, Mundi-Prensa, Madrid, 2000, 265pp.

———. *Informe anual, 1999*. World Bank, EUA, 2000, 388pp.

———. *The World Bank 2000, world development indicators*, World Bank, USA, 2000, 389 pp.

———. *The World Bank, World Development Indicators 2001*, The World Bank, USA, 2001, 396 pp.

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

Cárdenas, Enrique. *La política económica en México, 1950-1994*, FCE-COLMEX, México, 1996, 233pp.

Chossudovsky, Michel. *The Globalisation of poverty: impacts of the IMF and World Bank reforms*, Third World Network, Malaysia, 2nd. Edition, 1997, 280 pp.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, (CEPAL). *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 1999*, Publicación de las Naciones Unidas, CEPAL, Santiago de Chile, 1999, 778 pp.

Comisión Nacional de Acción en Favor de la Infancia. *Informe Nacional sobre el seguimiento de la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia*, SSA, 1999, 22 pp.

Damián, Araceli. *Cargando el ajuste: los pobres y el mercado de trabajo*, El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y Desarrollo Urbano, México, 2002, 349 pp.

Ekelund, Robert y Hébert, Robert. *Historia de la teoría económica y de su método*, Mc Graw Hill, España, 1992, pp. 136-140.

García Reyes, Miguel. *Ajuste estructural y pobreza. La transición económica en la sociedad mundial contemporánea*. FCE-ITESM-CCM, México, 1997, 371pp.

Guía del sistema educativo. *El sistema educativo de México, niveles y ciclos*, Océano, México, 1998, 21 pp.

Haggard, Stephan y R. Kaufman, Robert. *La política de ajuste económico, las reestructuraciones internacionales, los conflictos distributivos y el Estado*. Universidad de Princeton, CEREC, Colombia, 1994, 424pp.

Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, (INEGI). *Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 2000*, INEGI, México, 2001, 700pp.

_____. *Indicadores sociodemográficos (1980-1998)*, INEGI, México, 2000, 303pp.

_____-CEPAL-ONU. *Informe sobre la magnitud y evolución de la pobreza en México, 1984-1992*, Conferencia celebrada el día 24 de octubre de 1993 en las instalaciones de la CEPAL, INEGI-CEPAL-ONU, 44 pp.

_____, STPS. *Encuesta Nacional de Empleo 2000*, INEGI, STPS, México, 2000, pp. 16 -18.

Kaufman, Purcel y Rubio, Susan. *Mexico under Zedillo*, Lynne Pienher Publishers, USA, 1998, 151pp.

Khadija, Haq y Kirdar, Uner. (Traducido por Pilar Mascaró), *Desarrollo humano y crecimiento*, FCE, serie Economía Contemporánea, México, 1990, 336 pp.

Levy, Santiago. *La pobreza en México*, Resumen del trabajo merecedor al primer lugar del Premio Banamex de Economía 1992, pp. 99-112.

Lustig, Nora Claudia y Székely, Miguel. "México: evolución de la pobreza y la desigualdad", en Ganuza, Enrique, Taylor, Lance y Murley, Samuel. *Políticas macroeconómicas y pobreza en América Latina y el Caribe*, PNUD, CEPAL, BID, Mundi-Prensa, Madrid, 1998, 781pp.

Organización de las Naciones Unidas, (ONU). *Informe sobre la situación social en el mundo 1997*, Departamento de Información Económica Social y de Análisis de Políticas de las Naciones Unidas, Nueva York, 1997, 296pp.

_____, CEPAL. *Indicadores sociales básicos de los países de la subregión norte de América Latina y el Caribe*, Publicación de las Naciones Unidas -CEPAL, Santiago de Chile, edición del bienio 2000-2001. 137 pp.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, (OCDE). *Desarrollo regional y política estructural en México, perspectivas OCDE 1998*, OCDE, París, 1998, 135pp. Presidencia de la República. *Agenda de México*, México, julio de 1992, p. 65.

Ornelas, Carlos. *El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo*, CIDE, Nafinsa, FCE, México, 1995, 371 pp.

Pipitone, Ugo. *La salida del atraso, un estudio histórico comparativo*, FCE, CIDE, México, 2ª.ed. 1995, 493pp.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, (PNUD). *Informe sobre desarrollo humano 1997, la pobreza humana*, Publicación de las Naciones Unidas- PNUD, Mundi-Prensa, Madrid, 1997, 262 pp.

_____. *UNDP Poverty Report 2000, Overcoming human poverty*, UNDP-NU, 2000, 110pp.

_____. *Informe sobre desarrollo humano 2000, derechos humanos y desarrollo humano*, Publicación de las Naciones Unidas- PNUD, Mundi-Prensa, Madrid, 2000, 265 pp.

_____. *Informe sobre desarrollo humano 2001, poner el adelanto tecnológico al servicio del desarrollo humano*, Publicación de las Naciones Unidas- PNUD, Mundi-Prensa, Madrid, 2001, 183pp.

Santos del Real, Annette Irene. *La educación secundaria: perspectivas de su demanda*. Tesis de Doctorado Interinstitucional en Educación, Universidad Autónoma de Aguascalientes, México, julio de 1999, 302 pp.

Secretaría de Desarrollo Social, (SEDESOL), Secretaría de la Contraloría General de la Federación. *Información básica sobre la ejecución y desarrollo del Programa Nacional de Solidaridad del 1º de diciembre de 1988 al 31 de agosto de 1994*, Porrúa, México, 1994, 484 pp.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, (SHCP). *Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000*, Gobierno de la República, SHCP, México, 1995, pp.83-126.

Secretaría de Salud. *Salud México 2001*, SSA, México, 2001, 175 pp.

Sen, Amartya. *Commodities and capabilities*, Lectures in Economics vol. 7. Pofessor Dr. P. Hennipman, Theory Institutions Policy, North Holland Elsevier Science Publishers, Netherlands, 1985, 130 pp.

_____. (Traducido por Esther Rabasco y Luis Toharia), *Desarrollo y libertad*, Planeta, México, 2000, 440 pp.

_____. y Nussbaum, Martha C. (Traducido por Roberto Reyes M.), *La calidad de vida*, un estudio preparado por el World Institute for Development Economic Research (WIDER) de la United Nations University, FCE, sección obras de Economía Contemporánea, The United Nations University, México, 1996, 588 pp.

FUENTES HEMEROGRÁFICAS

- Acevedo Pesquera, Luis. "Sin empleo, un millón 300 mil mexicanos", en *El Financiero*, sección Economía, México, 20 de agosto de 2002, p. 14.
- Alegría, Tito. Carrillo, Jorge, et al. "Reestructuración productiva y cambio territorial: un segundo eje de industrialización en el norte de México", en *Revista de la CEPAL 61*, Naciones Unidas-CEPAL, Santiago de Chile, abril de 1997, pp. 187 -204.
- Álvarez Béjar, Alejandro. "México 1995: entre los desequilibrios macroeconómicos y la crisis política", en *Investigación económica*, UNAM-Facultad de Economía, abril-junio de 1995, pp. 197-219.
- Análisis económico. "Caen producción y ventas de libros en México, como resultado de la actual situación económica", en *El Financiero*, sección Economía, 8 de agosto de 2002, p. 16.
- AP. "México, la décima entidad económica en el mundo: ONU", en *El Financiero*, sección Economía, México, 13 de agosto de 2002, p. 16.
- Aparicio Cabrera, Abraham. "Remuneración al factor trabajo y distribución del ingreso en México", en *Economía Informa*, núm. 288, UNAM-Facultad de Economía, México, junio de 2000, pp. 26-32.
- Arrigada, Irma. "Familias latinoamericanas: convergencias y divergencias de modelos y políticas", en *Revista de la CEPAL 65*, Naciones Unidas-CEPAL, Santiago de Chile, agosto de 1998, pp. 85-102.
- Bajraj, Reynaldo, Villa, Miguel, et al. "Población y desarrollo en América Latina y el Caribe: un desafío para las políticas públicas", en *Serie Población y Desarrollo núm. 7*, ONU-CEPAL-CELADE, División de Población, Santiago de Chile, agosto de 2000, 46 pp.
- Baulch, Bob y Hoddinott John. "Economic mobility and poverty dynamics in developing countries", en *The Journal of Development Studies*, vol. 36, Núm. 6, Frank Cass Journal, Gran Bretaña, 2000, pp. 1-24.
- Becerril, Isabel. "Vigente durante 50 años la desigual distribución del ingreso", en *El Financiero*, Sección Economía, México, 25 de octubre de 2001, p. 15.
- _____. "La industria nacional a medio vapor; pierde la esperanza de recuperación", en *El Financiero*, sección Economía, México, 7 de agosto de 2002, p. 10.
- _____. "Vigente la política industrial, responde Bueno Torio a empresarios", en *El Financiero*, sección Economía, México, 25 de noviembre de 2002, p. 22.
- Boltvinik, Julio. "Hacia una evaluación del desarrollo en el periodo 1984-1994", en *Economía Informa*, Núm. 246, UNAM-FE, abril 1996, pp. 4-6.

_____. "Verdad técnica y verdad oficial", en *La Jornada*, sección Economía, Economía moral, México, 16 de agosto de 2002, p. 22.

_____. "Las decisiones del Comité de medición de la pobreza", en *La Jornada*, sección Economía, Economía moral, México, 13 de septiembre de 2002, p. 22.

_____. "77% de pobres, según el método del Comité Técnico", en *La Jornada*, sección Economía, Economía moral, México, 20 de septiembre de 2002, p. 22.

_____. "Derecho a no ser pobre y medida oficial de la pobreza", en *La Jornada*, sección Economía, Economía moral, México, 27 de septiembre de 2002, p. 30.

_____. "Violación oficial de los derechos humanos", en *La Jornada*, sección Economía, Economía moral, México, 11 de octubre de 2002, p. 28.

_____. "Derecho internacional de los derechos humanos", en *La Jornada*, sección Economía, Economía moral, México, 8 de noviembre de 2002, p. 26.

Cadena, Guadalupe. "Cayó 12.5% en mayo el personal ocupado en maquila de exportación", en *El Financiero*, sección Economía, México, 31 de julio de 2002, p. 10.

_____. "Sólo se crearon 66 mil 842 empleos hasta julio: Capem", en *El Financiero*, sección Economía, México, 7 de agosto de 2002, p. 11.

_____. "Más de 20 millones de personas trabajan sin prestaciones mínimas de ley", en *El Financiero*, sección Economía, México, 8 de agosto de 2002, p. 14.

_____. "Mayores ingresos no implican mejorar la calidad de vida", en *El Financiero*, sección Economía, México, 12 de agosto de 2002, p. 21.

_____. "Sindicalizada, sólo 10% de la PEA", en *El Financiero*, sección Economía, México, 19 de agosto de 2002, p. 26.

_____. "Cae 10.8% el empleo en las maquiladoras durante julio", en *El Financiero*, sección Economía, México, 30 de agosto de 2002, p. 11.

_____. "Incompatibles, oferta laboral y mano de obra disponible", en *El Financiero*, sección Economía, México, 23 de agosto de 2002, p. 15.

Carson, Beverley. "Educación y mercado de trabajo en América Latina frente a la globalización", en *Revista de la CEPAL*, 77, ONU-CEPAL, Santiago de Chile, pp. 123-141.

Carrillo, Laura. "Empeora distribución del ingreso", en *Reforma*, Sección Negocios, México, 11 de julio de 2001, p. 1A.

Carrillo, Lilia. "Frena desarrollo política salarial", en *Reforma*, Sección Negocios, México, 11 de julio de 2001, p. 3 A.

- Castellanos, Antonio. "Sistema de Cuentas Nacionales de México", en *La Jornada*, sección Economía, México, 16 de agosto de 2002, p. 20.
- Colmenares Páramo, David. "Democracia y desarrollo humano", en *El Financiero*, sección Opinión, México, 16 de agosto de 2002, p. 35.
- _____. "El desarrollo mundial 2003", en *El Financiero*, sección Opinión, México, 30 de agosto de 2002, p. 33.
- _____. "Panorama social en América Latina", en *El Financiero*, sección Opinión, México, 8 de noviembre de 2002, p. 41.
- Cruz, Ángeles. "Aumentan suicidios 60% en un lustro en México", en *La Jornada*, sección Sociedad y Justicia, México, 16 de agosto de 2002, p. 43.
- _____. "La institución no está en quiebra técnica: Levy garantiza el abasto de medicinas y pago de pensiones en el IMSS" en *La Jornada*, México, 18 de julio de 2002, p.45.
- Dion, Michelle. "La economía política del gasto social: el Programa de Solidaridad en México, 1988-1994", en *Estudios sociológicos de El Colegio de México*, Vol. XVIII, núm. 53, El Colegio de México, México, mayo-agosto de 2000, pp. 329-362
- Espíndola Hernández, Jorge. "Drogadicción, principal causa de deserción escolar", en *El Financiero*, sección Sociedad, México, 20 de agosto de 2002, p. 45.
- Fernández Sepúlveda, Roberto. "¿Una nueva agenda para el desarrollo? La participación del mercado y del Estado en la estrategia de desarrollo", en *Economía Informa*, Núm. 285, UNAM-FE, Marzo 2000, pp. 59-64.
- Fernández Vega, Carlos. "Optimismo de CEPAL, desinflado por sus propias cifras", en *La Jornada*, sección Economía, México, 8 de noviembre de 2002, p. 24.
- Flores, Leonor. "Desprecia el sistema financiero el ahorro de pobres: Carolina Conde", en *El Financiero*, sección Finanzas, México, 13 de agosto de 2002, p. 8.
- "Frente de la SSA para combatir adicciones", en *El Financiero*, Sección Sociedad, México, 29 de abril de 2002, p. 79.
- García Bermejo, Carmen. "México, sin una estructura de comercialización del libro", en *El Financiero*, sección Cultural, México, 20 de agosto de 2002, p. 60.
- Gómez, Carolina. "Levy: las reservas financieras del IMSS, insuficientes para el pago de pensiones" en *La Jornada*, sección Sociedad y Justicia, México, 26 de agosto de 2002, p. 25.
- González Amador, Roberto. "Pasar de la teoría a la práctica en el combate a la pobreza, pidió Wolfenson", en *La Jornada*, sección Economía, México, 27 de septiembre de 2002, p. 25.

_____. "La distribución del ingreso en el país empeoró desde 1984: BM" en *La Jornada*, sección Economía, México, 1o. de diciembre de 2002, p. 20.

González Mena, Carolina. "En 2025 tendrán Alzheimer un millón de mexicanos: expertos", en *La Jornada*, sección Sociedad y Justicia, México, 16 de agosto de 2002, p. 44.

González Tiburcio, Enrique. "Desarrollo y retos de la política social", en *Economía Informa*, Núm. 288, UNAM-FE, México, Junio 2000, pp. 17- 25.

Hernández Licona, Gonzalo. "Políticas para promover una ampliación de la cobertura de los sistemas de pensiones: el caso de México", en *Serie Financiamiento para el desarrollo 107*, Publicación de las Naciones Unidas-CEPAL, Unidad de Estudios Especiales, Secretaría Ejecutiva, Santiago de Chile, enero de 2001, 55pp.

Herrera Beltrán, Claudia. "La Guía para padres, moderada, dice líder del SNTE", en *La Jornada*, sección Política, México, 16 de agosto de 2002, p. 17.

_____. "Terminan la primaria sólo 24 de cada 100 niños indígenas inscritos", en *La Jornada*, sección Sociedad y Justicia, México, 18 de agosto de 2002, p. 43.

Holgado Molina, María del Mar. Pobreza con crecimiento económico: el caso de la República Dominicana", en *Comercio Exterior*, México, Vol. 52, Núm. 11, pp. 1014-1026.

Jarque, Carlos M. "La política social en México ante el nuevo milenio", en *Economía Informa*, núm. 285, UNAM- Facultad de Economía, México, pp. 7 -16.

Korzeniewicz, Roberto Patricio y Smith, William. "Pobreza, desigualdad y crecimiento en América Latina: en busca del camino superior a la globalización", en *Desarrollo económico*, Vol 40, Núm. 159, FCE, Instituto de Desarrollo Económico y Social, Buenos Aires, Octubre - Diciembre 2000 pp. 387-417.

Labra, Armando. "De pobres, pobreza y empobrecimiento. Política económica vs bienestar social", en *Economía Informa*, Núm. 246, UNAM -FE, México, abril, 1996, pp. 11-16.

León, Arturo. "Las encuestas de hogares como fuente de información para el análisis de la educación y sus vínculos con el bienestar y la equidad", en *Serie Política Social 22*, ONU-CEPAL, Santiago de Chile, 1998, 39 pp.

López Narváez, Froylán. "Desarrollo inhumano", en *Reforma*, Editoriales, México, 11 de julio de 2001, p. 25A.

Lustig, Nora. "Pobreza y desigualdad: un desafío que perdura", en *Revista de la CEPAL, número extraordinario*, Publicación de las Naciones Unidas- CEPAL, Santiago de Chile, octubre de 1998, pp. 297-313.

Macías, Marissa. "El negocio de la lectura, sin un plan educativo nacional", en *El Financiero*, sección Negocios, México, 8 de agosto de 2002, p. 20.

- _____. "En salud un paso en el abandono gubernamental", en *El Financiero*, sección Sociedad, México, 30 de agosto de 2002, p. 36.
- MAO. "Epidemia de gordura en México: Sedesol", en *El Financiero*, sección Sociedad, México, 20 de agosto de 2002, p. 49.
- Mayoral Jiménez, Isabel. "Primer bienio de Fox: germen de una grave crisis económica", en *El Financiero*, sección Finanzas, México, 25 de noviembre de 2002, p. 4.
- Muñoz, Alma. "Reagrupa la Sedesol sus 28 programas contra la pobreza", en *La Jornada*, sección Política, México, 8 de noviembre de 2002, p. 6.
- Magis Rodríguez, Carlos. "La situación del SIDA en México a finales de 1998" en *Enfermedades infecciosas y microbiológicas* núm. 6, año 18, noviembre-diciembre de 1998, pp.236-244.
- Melgar, Ivonne. "Reprueba México calidad educativa", en *Reforma*, México, 15 de octubre de 2001, primera plana.
- _____. "Son orientales los "nerds" y mexicanos los "burros", en *Reforma*, México, 15 de octubre de 2001, p. 8A.
- Notimex. "Suicidio, 2a. causa de muerte entre los adolescentes mexicanos", en *El Financiero*, sección Sociedad, México, 26 de agosto de 2002, p. 68.
- Ornelas Delgado, Jaime. "Neoliberalismo, globalización y Estado", en *Economía Informa*. Núm. 285, UNAM-FE, México, Marzo 2000, pp. 47 -58.
- Ortega, Miguel Ángel. "Crecen infecciones con alimentos; México, segundo lugar en Latinoamérica", en *El Financiero*, sección Sociedad, México, 23 de agosto de 2002, p. 38.
- Pazos, Luis. "Planes, programas y crecimiento", en *El Financiero*, sección Opinión, 30 de agosto de 2002, p. 33.
- Quintana, Enrique. "El diagnóstico de las empresas", en *Reforma*, Sección Negocios, México, 15 de octubre de 2001, p. 6A.
- Quintanilla, Lourdes. "Alarmante aumento de partos en menores de 19 años", en *El Financiero*, Sección Sociedad, México, 29 de abril de 2002, p. 79.
- Ramírez Aguilar L. Fernando. "Dura situación en la enseñanza secundaria, reforma en puerta", en *El Financiero*, Sección Sociedad, México, 29 de abril de 2002, p. 78 y 79.
- _____. "Buen deseo, cruzada para elevar calidad educativa", en *El Financiero*, sección Sociedad, México, 7 de agosto de 2002, p. 36.
- _____. "Evaluación mensual del sistema educativo", en *El Financiero*, sección Sociedad, México, 9 de agosto de 2002, p. 45.

_____. "Pugnan legisladores, por garantizar gasto educativo", en *El Financiero*, sección Sociedad, México, 12 de agosto de 2002, p. 66.

_____. "Alud de convenios en la SEP para apuntalar al sector educativo", en *El Financiero*, sección Sociedad, México, 13 de agosto de 2002, p. 46.

_____. "Atrapados por la pobreza, más de la mitad de los mexicanos", en *El Financiero*, sección Sociedad, México, 14 de agosto de 2002, p. 44-45.

_____. "Aumentó 0.2% el gasto en educación", en *El Financiero*, sección especial II Informe de Gobierno, México, 2 de septiembre de 2002, p. 8.

_____. "Lejos el sistema educativo de la competitividad internacional", en *El Financiero*, sección Sociedad, México, 5 de septiembre de 2002, p. 42.

_____. "Los pobres, más pobres que hace 20 años; el campo, condenado al atraso", en *El Financiero*, sección Sociedad, México, 26 de agosto de 2002, p. 70.

Ramírez, Carlos. "Indicador político, Fox: continuidad de neoliberalismo priísta", en *El Financiero*, sección Política, México, 8 de noviembre de 2002, p. 54.

Ramírez, José Luis. "Con déficit de atención por hiperactividad, tres millones", en *El Financiero*, sección Sociedad, México, 8 de noviembre de 2002, p. 43.

_____. "Diagnóstico de Fox: sistema de salud, enfermo", en *El Financiero*, sección Sociedad, 13 de agosto de 2002, p. 47.

_____. "Deprimidos, 8 millones de mexicanos que no lo saben, 66% son mujeres", en *El Financiero*, sección Sociedad, México, 15 de agosto de 2002, p. 42.

_____. "Manifiestan déficit de atención, el 40% de los infantes mexicanos", en *El Financiero*, sección Sociedad, México, 19 de agosto de 2002, p. 62.

_____. "Valor agregado en vacunas del sector privado; apunta el cuidado de la salud", en *El Financiero*, sección Sociedad, México, 20 de agosto de 2002, p. 44.

_____. "Obesos, 31 millones de mexicanos", en *El Financiero*, sección Sociedad, México, 26 de agosto de 2002, p. 65.

_____. "Oportunidades a la ciudad; empieza con 252 mil familias" en *El Financiero*, sección Sociedad, México, 30 de agosto de 2002, p. 35.

_____. "SIDA, problema de salud pública", en *El Financiero*, sección Sociedad, México, 2 de septiembre de 2002, p. 8.

_____. "Drogadicción en ascenso: menor la edad de inicio", en *El Financiero*, sección Sociedad, México, 2 de septiembre de 2002, p. 71.

_____. "Avanza la reforma financiera del sector salud", en *El Financiero*, sección Sociedad, México, 5 de septiembre de 2002, p. 43.

Ranis, Gustav, Stewart Frances, et. al. "Economic Growth and Human Development", en *World Development*, Vol. 28, Núm. 2, Pergamon-Nuffield Press, Ltd. Gran Bretaña, Febrero 2000, pp. 197-215.

Ravallion, Martin. "Good and bad growth: the human development reports", en *World Development*, Vol. 25, Núm. 5, Pergamon, Gran Bretaña, Mayo 1997, pp. 631-638.

Reveles, José. "La Guía para padres de Vamos México, infértil con adultos sin hábito de lectura", en *El Financiero*, sección Sociedad, México, 14 de agosto de 2002, p. 43.

Rodríguez Gómez, Javier. "Apertura comercial, motor para la economía nacional", en *El Financiero*, sección Economía, México, 9 de agosto de 2002, p. 14.

Pardo López, María del Carmen. "La política social como dádiva del presidente", en *Foro Internacional*, Vol. XXXVI, núm. 1-2, 143-144, El Colegio de México, México, enero-junio de 1996, pp. 295-320.

Posada García, Miriam. "En microempresas, 24 millones de trabajadores 15% sin salario", en *La Jornada*, Sección Economía, México, 6 de marzo de 2002, p. 28.

Rudiño, Lourdes E. "Distorsiones y mala cobertura marginan a miles de pobres", en *El Financiero*, Sección Economía, México, 2 de julio de 2000, p. 34.

_____. "Evaluación de los beneficios", en *El Financiero*, Sección Economía, México, 2 de julio de 2000, p. 35.

Sandoval, Rafael. "Déficit por 32 mil 151 millones en el sistema nacional de pensiones", en *El Financiero*, sección Mercados, Análisis económico, México, 9 de agosto de 2002, p. 3A.

_____. "Marcadas disparidades en los salarios regionales", en *El Financiero*, sección Mercados, Análisis económico, México, 20 de agosto de 2002, p. 3A.

Secretaría de Desarrollo Social, (SEDESOL). "Programa Nación al de Desarrollo Social 2001-2006, Superación de la pobreza, una tarea Contigo", en *Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno constitucional de los Estados Unidos Mexicanos*, 3a. sección, Tomo DLXXXV, No. 4, jueves 6 de junio de 2002, p. 1- 112.

Silva, Mario Héctor. "Desaparecen 6.83% de maquiladoras en la frontera norte durante 2001", en *El Financiero*, sección Economía, México, 29 de julio de 2002, p. 20.

Soto, Luis. "Agenda confidencial, Fox, bendiciones para todos", en *La Jornada*, sección Política, México, 19 de agosto de 2002, p. 72.

Velasco Sánchez, Ernesto. "Sobre la necesidad de una visión estratégica en la gestión de programas contra la pobreza", en *Foro Internacional*, Vol. XL, núm. 3-161, El Colegio de México, México, julio-septiembre de 2000, pp. 484-521.

Vilas, Carlos M. "¿Qué hacemos con los pobres? Notas preliminares para una respuesta política", en *Economía Informa*, Núm. 246, UNAM -FE, abril 1996, pp. 7-10.

Villamil, Jénaro. "Criminal el trato del IMSS a personas con VIH: Frenpaviv", en *La Jornada*, sección Sociedad y Justicia, México, 20 de septiembre de 2002, p. 46.

_____. "Seguridad social en peligro", en *La Jornada*, sección Política, México, 5 de septiembre de 2002, p. 52.

Zermeño López, Felipe. "Los problemas del desarrollo de la economía nacional", en *Economía Informa*, Núm. 288, UNAM-FE, México, Junio, 2000, pp. 7-16.

Zuñiga, Juan Antonio y Rodríguez, Israel. "Aumentó 3.05% la tasa de desempleo abierto en septiembre pasado: INEGI", en *La Jornada*, sección Economía, México, 18 de octubre de 2002.

_____. "545 maquiladoras han salido de México desde junio de 2001", en *La Jornada*, sección Economía, México, 18 de julio de 2002, en www.jornada.unam.mx.

FUENTES ELECTRÓNICAS

- Banco Mundial. Sinopsis sobre México. Banco Mundial, Regiones y países, América Latina y el Caribe, 4pp. <http://www.bancomundial.org>.
- Boltvinik, Julio. "Desarrollo humano en México", en *La Jornada*, sección Economía, Economía moral, México, 12 de abril de 2002, <http://www.jornada.unam.mx>.
- _____. "Pobreza de tiempo", en *La Jornada*, sección Economía, Economía moral, México, 19 de abril de 2002, <http://www.jornada.unam.mx>.
- _____. "Pobreza de tiempo en México", en *La Jornada*, sección Economía, Economía moral, México, 26 de abril de 2002., <http://www.jornada.unam.mx>.
- Bruce Russett. "UNDP" United Nations Studies at Yale, Director Research Activities, <http://www.yale.edu>.
- Cardoso Victor y Zuñiga, Juan Antonio. "El presidente Fox creó 1 millón 300 mil pobres: entrevista a Julio Boltvinik", en *La Jornada*, sección Sociedad y Justicia, México, 14 de agosto de 2002, en <http://www.jornada.unam.mx>.
- Cashin Paul, Mauro Paolo y Sahay Ratna, Junio 2001. Macroeconomic Policies and Poverty reduction: some cross-country evidence, IMF, Vol. 38, Núm.2, 7pp. <http://www.imf.org>.
- Centro de Información de las Naciones Unidas (CINU) para México, Cuba y República Dominicana, Octubre,1998. *Erradicación de la pobreza: superar la pobreza humana*, CINU, 3pp. <http://www.unam.mx/cinu/pobreza/pobreza1b.htm>
- Chávez Maya, Héctor A. (página consultada el 5 de mayo de 2002), "La desnutrición se debe al actual modelo económico, dicen organizaciones civiles de América Latina ", en *Novedades*, México, 5 de mayo de 2002, <http://www.novedades.com.mx>.
- Clavijo, Fernando y Valdivieso, Susana. Mayo 2000, *Reformas estructurales y políticas macroeconómicas: el caso de México: 1982-1999*. CEPAL, Serie Reformas Económicas, 79pp. <http://www.eclac.cl>.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) . *Panorama social de América Latina y el Caribe, 2001-2002*, ONU-CEPAL, Santiago de Chile, 2002, <http://www.eclac.cl>.
- _____. *Indicadores sociales básicos de la subregión norte de América Latina y el Caribe*, Naciones Unidas-CEPAL, Santiago de Chile, 2001, <http://www.eclac.cl>.
- _____. *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2001*, CEPAL, Santiago de Chile, <http://www.eclac.cl>.

_____-UNICEF-SECIB. *Construir equidad desde la infancia y la adolescencia en Iberoamérica*, CEPAL-UNICEF-SECIB, septiembre de 2001, <http://www.eclac.cl>.

El Universal. (página consultada el 5 de mayo de 2002), "Estiman 56 mil mexicanos infectados de SIDA a fines de año", en *El Universal*, México, 5 de mayo de 2002, <http://www.eluniversal.com.mx>

Fondo Monetario Internacional, (FMI). Febrero 2000, *Structural conditionality in Fund supported programs*. IMF Policy Development and Review Department, 96pp. <http://www.imf.org>

Ganuzo, Enrique. *Tendencias del Desarrollo en América Latina y el Caribe en la última década- con una bibliografía anotada*, CEPAL, 7pp. <http://www.eclac.cl>.

García Mendoza, Jorge. (página consultada el 5 de mayo de 2002), "Los mexicanos leen menos de un libro al año", en *Novedades*, México, 5 de mayo de 2002, <http://www.novedades.com.mx>.

Instituto Nacional del Estadística Geografía e Informática, (INEGI). (página consultada el 19 de abril de 2002). *Estadísticas socioeconómicas de México, empleo, salud y educación*, INEGI, México, <http://www.inegi.gob.mx/estadistica/espanol>

- "Salario mínimo general nacional y por área geográfica";
- "Población ocupada por sector de actividad económica según entidad federativa, 2000";
- "Población ocupada por grupos de ingreso según entidad federativa, 2000"
- "Tasa de desempleo abierto por grupo de edad y sexo, 1999-2000";
- "Indicadores seleccionados del Sistema Nacional de Salud";
- "Asegurados permanentes y eventuales en el IMSS, 2000"; "Indicadores sobre características educativas de la población, 1999 y 2000";
- "Población derechohabiente del Sistema Nacional de Salud por institución según ámbito geográfico, 2000";
- "Principales indicadores educativos, 1990/1991- 1999/2000";
- "Gasto público en los sistemas escolarizados y extraescolar por nivel educativo, 1990-2000";
- "Indicadores sobre características educativas de la población por entidad federativa, 2000";
- "Características de las viviendas particulares habitadas, 1990-2000";
- "Gasto nacional en educación por sector, 1990-2000, (millones de pesos)";
- "Estructura de las defunciones por principales causas de mortalidad, 2000".

_____(página consultada el 4 de mayo de 2002) *Estadísticas sociodemográficas de México, migración*. INEGI, México, <http://www.inegi.gob.mx/estadistica/espanol>.

- "Porcentaje de inmigrantes y emigrantes según entidad federativa, 2000";
- "Principales entidades expulsoras de migrantes internacionales por lugar de destino y número de movimientos (migración internacional de 1990-1995).

Instituto Nacional de Educación para Adultos, (INEA). (página consultada el 17 de abril de 2002), "Total de adultos atendidos por el INEA" y "Adultos alfabetizados que concluyeron primaria y secundaria, 2000", INEA, México, <http://www.inea.sep.gob.mx>.

Instituto Nacional Indigenista, INI. (página consultada el 19 de abril de 2002), *Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México*, INI, México, <http://www.ini.gob.mx/indica2000/indi>

- "Población total por sexo en localidades según densidad de hablantes de lengua indígena";
 - "Población ocupada según ingresos por trabajadores en localidad es según densidad de hablantes de lengua indígena".

International Food Policy Research Institute (IFPRI), Future Harvest Center, *Progreso: breaking the cycle of poverty*. IFPRI, Washington, D.C., 2002, 8 pp. <http://www.ifpri.org>.

_____. *Food for education. Feeding minds reduces poverty*, IFPRI, Washington, D.C., 2002, <http://www.ifpri.org>.

_____. "Progreso, breaks the cycle of rural poverty", en IFPRI perspectives, sustainable options for ending hunger and poverty, vol. 23, Washington, octubre-diciembre, 2001, 6 pp. en <http://www.ifpri.org>.

Luviano García, Martín. (página consultada el 5 de mayo de 2002), "El futuro de las pensiones causa incertidumbre", en *Novedades*, México, 1º de mayo de 2002, <http://www.novedades.com.mx>

_____. (página consultada el 5 de mayo de 2002), "Reducida matrícula en ciencias, ingenierías y matemáticas", en *Novedades*, México, 5 de mayo de 2002, <http://www.novedades.com.mx>.

Mancero, Xavier. "La medición del desarrollo humano: elementos de un debate", en *Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos 11*, División de Estadística y Proyecciones Económicas, NU-CEPAL, Santiago de Chile, Marzo 2001, pp. 39. <http://www.eclac.cl>.

Parker, Susan, Scott, John. (página consultada el 7 de enero de 2002), *Evaluación del Programa de Educación Salud y Alimentación (Progreso) a partir de indicadores de seguimiento, evaluación y seguimiento 1998-2001*, Centro de Investigación y Docencia Económica, (CIDE), México, 12 de octubre de 2001, <http://www.progreso.gob.mx/CIDE/cide.htm>.

Patiño Villalobos, Norma. (página consultada el 5 de mayo de 2002), "Denuncian negligencia en defender los derechos de los niños", en *Novedades*, México, 30 de abril de 2002, <http://www.novedades.com.mx>.

Presidencia de la República. (página consultada el 23 de marzo de 2002), *Política social, un compromiso con los mexicanos*, México, agosto 2000, <http://www.presidencia.gob.mx>

_____. (página consultada el 24 de marzo de 2002), *Economía de México, fortalecimiento económico*, México, agosto 2000, <http://www.presidencia.gob.mx>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, (PNUD). (página consultada el 23 de marzo de 2002), "El PNUD en México", <http://www.pnud.org.mx>

_____-RBLAC, (página consultada en septiembre de 2001). *Estrategia 2000-2005 para América Latina y el Caribe*, 8pp. <http://www.undp.org>.

_____. (página consultada en septiembre de 2001). El PNUD en México, 2pp. <http://www.pnud.org.mx>.

_____(página consultada en septiembre de 2001) "World Summit for Social Development+5", PNUD, <http://www.undp.org/seped/events/wssd>

Progesa. (página consultada el 7 de enero de 2002), México, http://www.progesa.gob.mx/informacion_general/hist_cob_num.htm

- "Cobertura de municipios y localidades por parte de Progesa";
- "Histórico de la cobertura de municipios, localidades y familias beneficiarias";
- "Histórico de montos de apoyos económicos de los componentes alimentario y educativo".

Radio Educación, "Políticas para combatir la pobreza en México", en *Fin de siglo*, programa de radio, conversación con el Profesor Julio Boltvinik, 6 de septiembre de 2000.

Secretaría de Desarrollo Social, (SEDESOL). (página consultada el 23 de enero de 2002), "Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social Copenhague + 5" SEDESOL, México, <http://www.sedesol.gob.mx/desreg/cumbre.htm>

Secretaría de Educación Pública, SEP. (página consultada el 19 de abril de 2002), *Explicación de los ajustes del gasto nacional en educación reportados en los informes de gobierno*, SEP, <http://www.sep.gob.mx/wb/distribuidor.jsp>.

Secretaría de Salud, SSA. (página consultada el 18 de abril de 2002), *El SIDA en México en el año 2000*, SSA, Dirección General de Estadística e Informática, México, 2000, <http://www.ssa.gob.mx>

United Nations Development Programme (PNUD). *Human Development Report, 2002, The state and progress of human development*, UN-UNDP, 2002, 251 pp., <http://www.undp.org>.

Valero, Leonardo. (página consultada el 1° de mayo de 2002), "Alerta SEDESOL por desnutrición", en *Reforma*, México, 1° de mayo de 2002, <http://www.reforma.com.mx>.

_____, (página consultada el 30 de abril de 2002), "Niños con VIH en México: víctimas en desamparo", en *Reforma*, México, 30 de abril de 2002, <http://www.reforma.com.mx>.

Otras fuentes consultadas:

<http://www.unfpa.org/swp/2001>

<http://www.unicmex@servidor.dgsca.unam.mx>

<http://www.unesco.org>

<http://www.unicef.org>