



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**CONCEPTUALIZACIÓN Y MEDICIÓN EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE
COMBATE A LA POBREZA: EL CASO DEL PROGRAMA DE EDUCACIÓN,
SALUD Y ALIMENTACIÓN (1997-2000)**

T E S I S

PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE

**LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

PRESENTA:

MARÍA DEL CARMEN RAMÍREZ VELÁZQUEZ

ASESORA: MAESTRA MARTHA ALICIA BARAJAS BOYSO



CIUDAD UNIVERSITARIA

2004



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



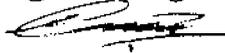
UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Ramírez Velázquez
María del Carmen
02-03-2004



**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

Agradecimientos

A mi maravillosa familia. A mi adorada madre Carmen Velázquez por todo su amor, dedicación y esfuerzos, y a mi papá Gonzalo Ramírez por su fortaleza, su ejemplo y su apoyo incondicional. A ambos por permitirme ser siempre libre y aceptarme tal como soy.

A mi querida abogada Ana Lilia por todos los momentos felices y amargos que hemos compartido a lo largo de nuestras vidas. Estoy muy orgullosa de ti hermana.

A Nallely y Gonzalo por ser unos niños muy aplicados y porque siempre están alegrando nuestro hogar con sus ocurrencias y sus travesuras.

A mi abuelita Liova que ya no pudo acompañarme físicamente en esta importante etapa, pero que su recuerdo sigue presente en mi corazón.

A mis incondicionales amigos de la Facultad: Sonia, Rocío, Vladimir, Joel, Carlos, Miguel, César, Roberto, Daniel, Ernesto (flash) y Sayra, quienes hicieron que esos años fueran los más alegres y divertidos de mi vida.

A mi estimada asesora Martha Alicia Barajas por ser un ejemplo de honestidad, independencia y desarrollo profesional para mí.

A mis brillantes sinodales: Carmen Roqueñí, Juan Carlos León, Armando Reza y Godofredo Rivera por sus comentarios y aportaciones que, sin duda, enriquecieron mi trabajo.

Agradezco especialmente a Héctor Castillo, por el apoyo y la flexibilidad brindada hacia mi persona, a efecto de concluir exitosamente la parte final de este proceso.

A mi Universidad por la tarea tan noble e importante que realiza en beneficio de nuestro país; por darme cobijo, conocimientos y deseos de cambiar al mundo.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO 1. EL MARCO CONCEPTUAL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

1.1 Políticas públicas y agenda de gobierno.....	7
1.2 Enfoque abajo-arriba.....	9
1.3 Enfoque arriba-abajo.....	11
1.4 El proceso de hechura de políticas.....	13
1.4.1 Formulación.....	15
1.4.2 Implementación.....	17
1.4.3 Evaluación.....	18

CAPÍTULO 2. EL PUNTO DE PARTIDA DE UNA POLÍTICA PÚBLICA: CÓMO SE DEFINE LA POBREZA

2.1 Definición del problema público.....	22
2.2 Conceptos de pobreza.....	28
2.3 Las necesidades humanas.....	31
2.4 Enfoque de las Capacidades.....	36
2.5 Enfoque relativo y absoluto de la pobreza.....	39

CAPÍTULO 3. LAS DIFERENTES CARAS DE UNA POLÍTICA PÚBLICA: MÉTODOS DE MEDICIÓN DE LA POBREZA

3.1 Método de la Línea de Pobreza.....	47
3.1.1 Construcción de las canastas normativas.....	51
3.1.2 Características y formación de la Canasta Básica de Alimentos... 53	
3.1.3 Características y formación de la Canastas Normativa de Satisfactores Esenciales.....	57
3.2 Método de Necesidades Básicas Insatisfechas.....	62
3.2.1 Indicadores de necesidades básicas insatisfechas.....	66
• Vivienda.....	69
• Condiciones sanitarias.....	70
• Educación.....	72
• Capacidad económica.....	73
3.2.2 Construcción de mapas de pobreza.....	75

CAPÍTULO 4. LA CONCRECIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA: ANÁLISIS TEÓRICO METODOLÓGICO DEL PROGRAMA DE EDUCACIÓN, SALUD Y ALIMENTACIÓN (PROGRESA)

4.1 Contexto político y económico.....	79
4.2 El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL): antecedente inmediato.....	83
4.3 Estudio de caso: el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA).....	90
4.3.1 Fundamentos teóricos.....	93
4.3.2 Objetivos principales y líneas de acción.....	97
4.3.3 Proceso de selección de la población objetivo.....	102
• Focalización geográfica.....	102
• Índices de marginación.....	105
• Cédula de información económica.....	108
4.3.4 Método de medición de la pobreza utilizado en la selección de la población objetivo del PROGRESA.....	110
 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FINALES.....	 118
ANEXOS.....	125
BIBLIOGRAFÍA.....	139

INTRODUCCIÓN

Durante las últimas décadas la pobreza como problema social ha adquirido mayor relevancia dentro de la agenda de los gobiernos nacionales y de los organismos multilaterales. Esto se debe en parte a la transformación del papel del Estado, que de ser un agente activo e interventor con políticas de corte universal y populista, ha adquirido un papel más acotado y restringido, a través del diseño e implementación de políticas públicas dirigidas a sectores estrictamente seleccionados, denominadas políticas focalizadas. En este contexto, los esfuerzos para combatir la pobreza se desarrollan a partir de un nuevo enfoque dentro de los objetivos de la política económica y social, que tiene como característica la restricción de recursos públicos y la pérdida de credibilidad y legitimidad de las instituciones gubernamentales.

Es de sobra conocido que en América Latina los organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) entre otros, dedican un monto importante de recursos económicos para la creación y diseño de estudios encaminados a la producción de información que se utiliza como insumo para la ejecución de programas de trabajo e investigaciones en el rubro de medición de la pobreza.

La pobreza no es un hecho novedoso entre los problemas públicos. Es una circunstancia que ha acompañado la evolución histórica del hombre toda vez que se relaciona con mecanismos deficientes de distribución en el intercambio de riqueza, de oportunidades y capacidades.

Pese a ello, el tratamiento teórico de la pobreza como un "problema aislado" sólo tiene lugar a mediados del siglo XX, cuando se visualiza que el enfoque interdisciplinario de las políticas públicas puede ofrecer un soporte metodológico para abordarla. Sin embargo, en nuestro país, este enfoque de estudio se ha caracterizado por la verticalidad y rigidez del proceso de toma de decisiones e

implementación de acciones, que conducen a evaluaciones parciales dentro del mismo gobierno.

La pobreza, entendida como un problema público, ingresó recientemente al discurso político del gobierno, validado por los especialistas y con un amplio reconocimiento social de su gravedad, lo que dio origen al diseño y formulación de políticas encaminadas a otorgarle un tratamiento más científico, pero con metodologías rígidas y criterios unilaterales en la definición y selección de los pobres.

En este documento se utilizó el enfoque de las políticas públicas para abordar el tema de la pobreza; de manera particular la Tesis centra su atención en uno de los aspectos básicos que han expuesto los teóricos de las políticas públicas para estudiar cualquier asunto público: la definición del problema.

En este sentido, atendemos a la premisa de que un problema que no se ha definido no tiene basamento de actuación y no puede ser motivo de una política pública, es decir, los problemas de las políticas públicas no emergen directamente de las situaciones, sino que requieren de una interpretación.

Diseñar y formular políticas específicas para combatir la pobreza es por tanto, un fenómeno relativamente reciente que va aparejado al propio surgimiento de las políticas públicas como disciplina que busca encontrar cauces nuevos para el tratamiento de los problemas públicos. Por tanto, comenzar a tratar "el problema" como algo que es susceptible de ser desmenuzado en partes, con cortes teóricos que pueden ser trasladados a la ejecución de acciones que corrijan un status quo insatisfactorio, es una tarea nueva para el gobierno mexicano, en el tratamiento de la pobreza dentro de su agenda gubernamental.

Esto implica un proceso detenido para formular y diseñar programas y políticas; como parte de este estudio se ubican justamente la generación de cifras y datos

que reflejen el problema y orienten su curso de acción. El presente trabajo pretende exponer lo que en políticas públicas se conoce como la formulación de la política y que tiene que ver con la manera en que se define el problema para orientar su potencial solución. Esto significa plantear que ningún método de medición de la pobreza es neutral, ya que éstos se conectan indisolublemente con maneras concretas de conceptualizar la pobreza.

La pobreza en nuestro país viene tomando nuevas dimensiones y magnitudes, así como una significación política importante; en este sentido, se han formado grupos de estudio académicos y del sector público, a fin de generar datos estadísticos sobre su grado y evolución, así como para producir información necesaria en el diseño y ejecución de métodos eficientes de medición de la pobreza. No obstante, los esfuerzos nacionales e internacionales no se han reflejado en un combate efectivo a la pobreza, la cual es padecida, según cifras de Julio Boltvinik, por el 70% de la población total mexicana y un 40% que se encuentra en situación de pobreza extrema

Dado el interés y relevancia de este concepto a nivel mundial, existen actualmente diversas propuestas y aproximaciones que aportan elementos sustantivos para el estudio científico de este problema público. En este sentido, en el primer capítulo "El marco conceptual de las Políticas Públicas" se retoman los principales argumentos y aportaciones dentro de la identificación y construcción de una definición del problema, la manera en que accesa a la agenda de gobierno, para posteriormente ser objeto de una política pública. El segundo capítulo denominado "El punto de partida de una política pública: cómo se define la pobreza" se aborda la evolución del concepto de la pobreza, partiendo de una amplia y diversa bibliografía que engloba desde un enfoque filosófico hasta uno social y económico; asimismo se retoman los argumentos de sus principales exponentes y estudiosos en el mundo.

En el tercer capítulo titulado “Las diferentes caras de una política pública: métodos predominantes de medición de la pobreza” se realiza un análisis de las dos metodologías más importantes que se han utilizado desde finales de la década de los setenta. Este capítulo contempla dos apartados; el primero se centra en la Línea de Pobreza, sus fundamentos teóricos y metodológicos, así como las características y el proceso de integración de la Canasta Básica de Alimentos (CBA) y la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE) para el caso mexicano. El segundo apartado corresponde al método de Necesidades Básicas Insatisfechas; se integra por los aspectos conceptuales y metodológicos de su diseño y aplicación, el proceso de identificación y definición de las necesidades básicas, lo que conduce a la construcción de mapas de pobreza que se utilizan en la identificación geográfica de las personas u hogares en condiciones de pobreza y pobreza extrema.

Resulta importante mencionar que cada método de medición parte de visiones diferentes, desde el propio concepto de pobreza relativa o absoluta, las variables y parámetros de medición e identificación para cada caso. Incluso se puede decir que cada metodología identifica a distintos grupos, es decir, las características seleccionadas que le dan a un individuo el atributo de pobre, no siempre corresponden entre ellos; dichas características suelen relacionarse con la carencia de servicios públicos, alimentación, educación, desempleo y migración.

En este sentido, la medición de la magnitud y características de la pobreza, a través del establecimiento de parámetros e indicadores en términos de datos cuantitativos y cantidades definidas de bienes y servicios que permiten la satisfacción de una serie de necesidades básicas, constituye una actividad fundamental y de interés para los gobiernos nacionales en la formulación de políticas sociales. Lo anterior se convierte en un imperativo categórico dentro del actual contexto de crisis financiera y reducción de recursos públicos por un lado, y el severo aumento de la pobreza, precariedad y marginación de gran parte de la población, por el otro. En este contexto de debilidad financiera y escasa

credibilidad en las organizaciones públicas, el gobierno mexicano requiere obtener el respaldo de la opinión pública, así como el referendo ciudadano, como factores de éxito dentro del proceso de hechura de políticas.

En el ámbito nacional se realiza un análisis minucioso, tanto conceptual como metodológico, del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) implantado dentro del sexenio de Ernesto Zedillo. Este programa tuvo como objetivo principal abatir la pobreza extrema de las comunidades más marginadas de la República Mexicana, siendo una política pública focalizada y con estrictos métodos de selección de beneficiarios, así como un enfoque de desarrollo de capital humano y diversos parámetros de gestión y evaluación.

Por tanto, el primer apartado del capítulo cuatro "La concreción de la política pública: análisis teórico metodológico del Programa de Educación, Salud y Alimentación, PROGRESA (1997-2000)" aborda aspectos sobresalientes del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), como marco de referencia de las acciones que el gobierno mexicano realizó en esta materia. Se reconoce que dicho programa encaminó sus estrategias a la pobreza extrema, lo que condujo tanto al gobierno como a la sociedad en general a reconocer la gravedad y profundidad de este fenómeno social y sus repercusiones en la calidad de vida, aunque finalmente se convirtió en un instrumento electoral de legitimación del régimen salinista, que arrojó escasos resultados en la materia y prácticamente nulas evaluaciones tanto oficiales como independientes.

En el segundo apartado se estudian diversos aspectos del PROGRESA, entre los que destacan: sus principales objetivos y líneas de acción, el proceso de focalización geográfica de la población objetivo y los instrumentos que sustentan dicho proceso, dentro de los cuales se encuentran los índices de marginación elaborados por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y las cédulas de información socioeconómica; asimismo se analiza la forma en que se aborda la Línea de Pobreza de manera complementaria dentro de la selección de

beneficiarios. No obstante, este programa ha enfrentado diversos problemas dentro de la etapa de implementación y ha sido objeto de serias críticas por parte del sector académico, dado que no incluye a comunidades con reducido número de habitantes y sin acceso a servicios públicos, lo cual se contradice con su objetivo principal.

Finalmente, el último apartado corresponde a las conclusiones y consideraciones a las que se llegó una vez incluido el trabajo de recopilación, análisis e integración de la información. La línea principal de este apartado se centra en la comprobación y argumentación de la hipótesis de trabajo establecida al inicio de la investigación; la cual consiste en afirmar que las políticas públicas diseñadas por el gobierno mexicano en los últimos dos sexenios carecieron de rigor científico y metodológico en el rubro de medición y selección de beneficiarios potenciales, derivado de una definición limitada y errada que hace del fenómeno de la pobreza en nuestro país, lo que ha incidido en resultados poco exitosos en el combate a la pobreza a nivel nacional.

Por otro lado, se formulan recomendaciones de política que giran en torno a la urgente necesidad de introducir elementos teóricos y metodológicos capaces de obtener mediciones y resultados *ad hoc* a la realidad socioeconómica de nuestro país, que coadyuven a un tratamiento más eficiente del problema de la pobreza. Lo anterior, a la luz de las disciplinas que como estudiosos del quehacer gubernamental y sus efectos en la sociedad, nos han formado una conciencia social: la Ciencia Política y la Administración Pública.

CAPÍTULO 1. EL MARCO CONCEPTUAL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

1.1 POLÍTICAS PÚBLICAS Y AGENDA DE GOBIERNO

Para ser tal, una política pública requiere manifestarse en un problema que afecta, daña o impacta, directa o indirectamente, en la colectividad. No obstante, no todo problema colectivo se traduce o materializa necesariamente en políticas. Para que esto suceda, es necesario que los hacedores de políticas incorporen estos asuntos en la agenda de gobierno.

La formación de la agenda de gobierno se puede entender desde esta perspectiva, como una etapa en la cual el problema adquiere dimensiones sociales, políticas y económicas que logran acaparar la atención de la sociedad y del mismo gobierno, a efecto de considerarlo como posible objeto de acción por parte de las organizaciones gubernamentales.

En este sentido, Luis F. Aguilar plantea que por formación de la agenda se entiende el proceso a través del cual problemas y restricciones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como asuntos posibles de políticas públicas; en tanto que agenda de gobierno es el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos que los gobernantes han seleccionado y validado como objetos sobre los cuales tienen que actuar.¹

La primera y más importante consideración para que un problema público acceda a la agenda de gobierno, es el número de los afectados y la intensidad en que los son. Guy Peters afirma que entre más personas sean afectadas o potencialmente afectadas por el problema, mayor será la probabilidad de que el problema sea puesto en la agenda,²

¹ Aguilar, Luis F. Problemas públicos y agenda de gobierno. Miguel Ángel Porrúa Editores, Tercera edición, México, 2000, Pág. 29-31

² Peters, Guy. American public policy: promise and performance. Chatman house publishers. Quinta Edición, 1999, Pág. 50

dicha etapa se convierte en un aspecto fundamental en el proceso de hechura de políticas.

Previo a que el gobierno decida realizar alguna acción para atender cierto problema, es deseable que el problema sea aceptado por la sociedad como parte de la agenda, reconociendo que requiere de la acción pública. Muchos problemas no reciben consideración alguna del gobierno porque su relevancia no convence a los actores políticos de que el gobierno tiene algún papel en la solución del problema.³

Hay gobiernos que logran institucionalizar una agenda con asuntos permanentes, otros, tienen una agenda errática con asuntos que entran y salen de manera continua, o que no logran la argumentación y persuasión necesarias para que estos sean avalados por la ciudadanía.

La forma en que se filtran los problemas públicos a una agenda de gobierno es un tema vasto que requiere un análisis por separado. Para el propósito de este trabajo, es importante señalar que el tema de la pobreza no constituía un problema público per se para los gobiernos. En el contexto de las políticas bienestaristas que predominaron entre 1940 y 1960 en el mundo, se concebía que las acciones gubernamentales de carácter universal era la vía directa para combatir la pobreza y abatir la desigualdad. Fueron los propios gobiernos y los organismos multilaterales mundiales quienes filtraron este asunto como un problema que podía ser tratado a través de la metodología de las public policies. Los argumentos son explorados con mayor amplitud en el próximo capítulo.

El hecho de que las políticas públicas se hayan gestado en los Estados Unidos e Inglaterra, países con democracias consolidadas, alentó la vertiente teórica de que las políticas públicas son formuladas, instrumentadas y evaluadas en procesos abiertos y pluralistas. No obstante muy pronto los propios analistas se percataron de la dificultad real de que las políticas fueran permeadas por una lógica biunívoca gobierno-sociedad.

³ Peters. Op Cit. Pág. 45

El gobierno no es de manera automática un receptor de demandas y procesador de respuestas como lo intenta ejemplificar la clásica caja de David Easton. Tampoco es la sociedad un conglomerado de ciudadanos con las mismas ventajas, oportunidades y recursos para incidir en la acción de gobierno.

Afortunadamente los estudios de las políticas públicas han ido adquiriendo diversas perspectivas, enfoques y alcances, los cuales van desde esquemas verticales, institucionales y rígidos, hasta llegar a la inclusión de sistemas abiertos, dinámicos y plurales, en los que la participación ciudadana es el factor clave en el proceso de políticas.

En la presente investigación haremos un recorrido amplio, pero no exhaustivo, de las diversas acepciones que tiene este tema, así como de algunos destacados exponentes tanto en el ámbito nacional como internacional; con el propósito de conceder un panorama claro y preciso de políticas públicas.

Manuel Tamayo señala que "las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado, los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios".⁴

Por su parte, Aguilar sugiere entender a las políticas como un curso de acción integrado por decisiones interdependientes y complementarias, las cuales emergen como una tarea colectiva que incorpora conjunta y corresponsablemente la iniciativa social y la gubernamental.⁵ Esto es, la participación ciudadana junto con las decisiones del gobierno, son elementos esenciales en el diseño de políticas.

En esta misma línea teórica, que otorga a las políticas públicas un carácter interactivo y dinámico, éstas se conciben como la suma de las actividades gubernamentales, que

⁴ Tamayo, Manuel. "El análisis de políticas públicas" en Bañón y Carrillo (coords.) La nueva administración pública. Alianza Editorial, Madrid, 1997. Pág. 300
⁵ Aguilar. Op. Cit. Pág. 19

persiguen directamente o a través de agentes tener una influencia en la vida de los ciudadanos. Esta definición reconoce la complejidad y la interorganización natural de las políticas,⁶ en el sentido de que la mayoría de las decisiones políticas son tomadas y ejecutadas por diversas organizaciones y varios niveles de gobierno.

Una política pública es el resultado de una compleja variedad de actores, organizaciones y agentes, y en término de sus efectos, emerge de un largo número de programas e interacciones que afectan la vida de los ciudadanos, las cuales involucran un amplio rango de ideas y valores acerca de las metas que deben buscar.⁷

Dada la amplitud que ha adquirido el campo de estudio de las políticas públicas en nuestros días y la constante inquietud de reducirlo solamente a las actividades gubernamentales, a través de programas públicos, Pressman y Wildavsky decidieron establecer las diferencias entre un programa y una política argumentando que el primero consiste en una acción gubernamental que se inicia con la mira de lograr objetivos cuya consecución es problemática; en tanto que las políticas implican teorías y apuntan hacia una cadena de causas que aparecen entre las condiciones iniciales y las consecuencias futuras.⁸

De tal forma, el eje permanente de análisis y diseño convencional de las políticas públicas debe centrarse en el papel que juega la sociedad al momento de identificar, agendar e iniciar el proceso de políticas públicas, más que las decisiones que el gobierno toma con respecto a la atención que brindará a ese problema, las cuales deben estar fundamentadas y validadas por la sociedad, la opinión pública, los actores participantes o afectados.

La relevancia del papel de la sociedad, entendida no sólo como una colectividad de individuos, sino más bien, como una comunidad integrada por grupos de diversa índole

⁶ Peters. Op Cit. Pág. 4

⁷ Ibidem. Pág. 15

⁸ Wildavsky A. y Pressman J. Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland. FCF, México, 1998. Pag. 56

y con diferentes intereses, los cuales interactúan permanentemente e incluso se contraponen de manera frecuente. Esto es, la sociedad conformada por grupos de interés, organizaciones no gubernamentales, asociaciones civiles, sindicatos, corporaciones, partidos políticos, medios de comunicación, especialistas y académicos.

Dicho sector, al que Majone define como una comunidad de política, se encuentra integrado por los especialistas que comparten un interés activo en cierta política o en un conjunto de políticas relacionadas: como los académicos, profesionales, planeadores de políticas, periodistas y expertos grupos de interés.⁹

Es precisamente, el sector de especialistas y académicos el que desarrolla un peso importante en el proceso de agenda de los problemas públicos, son ellos quienes otorgan un carácter objetivo y estudiado en la identificación y definición de situaciones problemáticas que la sociedad ha detectado dentro de un contexto político, social y económicamente incierto y que les afecta de manera directa o indirecta.

La vía principal para lograr tal supuesto, es la apertura del gobierno hacia la sociedad civil a través de canales abiertos y plurales de comunicación, que permitan establecer un flujo de información permanente y constante entre el gobierno, sus organizaciones y la ciudadanía; lo que Majone denomina "racionalidad comunicativa pública".

Este autor plantea que en el proceso de políticas hay algo más que decisiones, hay también actividades de argumentación explicativa y justificatoria para atraer al público ciudadano las razones por las que un gobierno decidió hacer una cosa y no la otra. Por tanto, una política pública no cierra bien su proceso y su ciclo, sino se comunica oportuna y persuasivamente a ciudadanos, organizaciones y medios de comunicación.¹⁰ En suma, el inicio de una política debe fundamentarse en consensos, por medio de dos instrumentos indispensables: argumentación y persuasión, en el

⁹ Majone G. Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. FCE, México, 2000, Pág. 208

¹⁰ Majone G. Op. Cit. Pág. 25

entendido de que no puede haber decisiones autoritarias o desconectadas de la participación ciudadana.

No se puede calificar estrictamente como pública una política gubernamental que de entrada se descalifique por la mayoría de los ciudadanos, debido a que no están convencidos de los medios, agentes y fines del curso de acción decidido por el gobierno con el propósito de resolver los problemas y las demandas planteadas por ellos mismos.¹¹

La comunicación persuasiva y argumentativa viene a complementar los estudios técnicos, estadísticos, de eficiencia y factibilidad económica, a brindarles respaldo, justificación y factibilidad política; en resumen, viene a legitimar la acción del gobierno. El desatender los problemas que implica la viabilidad y factibilidad en políticas, implica el supuesto de que las políticas públicas pueden ejecutarse por decreto.¹²

Dado que el gobierno frecuentemente enfrenta límites de toda clase, desde los recursos limitados, hasta la presión de los grupos de interés y partidos opositores, resulta indispensable que el gobierno reciba el referendo ciudadano. De la capacidad que tenga de generar consensos, dependerá en gran medida la aceptación que la sociedad otorgue a las acciones gubernamentales. El gobierno debe plantear sus propuestas y planes de manera persuasiva, encaminadas a satisfacer en cierto grado las demandas del ambiente político y del contexto social y económico.

Pero también el gobierno está obligado a poseer evidencias de su capacidad, es decir, de hechos evidentes e información confiable, que muestren a la opinión pública el logro de resultados positivos. La argumentación se encuentra estrechamente ligada con la información objetiva disponible, datos estadísticos, evidencia y persuasión. Contrario a lo anterior, se encuentra la discrecionalidad, la arbitrariedad y el encubrimiento de

¹¹ Ibidem.

¹² Ibidem. Pág. 120

información, características antinaturales del quehacer público, de la acción gubernamental y de las políticas públicas.

Majone argumenta "lo que sea políticamente viable dentro de las restricciones dadas, dependerá de los límites del conocimiento público y de la relación existente entre los valores popularmente aceptados y la práctica permisible. Por tanto, las restricciones de la política sobre la actuación de administración pública sólo podrá aligerarse cuando la opinión pública haya sido condicionada para aceptar conceptos nuevos del interés público".¹³

Con base en lo anteriormente expuesto y en la realidad que viven muchos países que poseen democracias fracturadas y endebles, es importante hacer algunas acotaciones.

Primero, buena parte de los países latinoamericanos comparten una aplastante presencia histórica del Estado, lo que dio pie a que desarrollaran formas totalmente verticales de relación social, haciendo del centralismo y del clientelismo su concepción de la acción colectiva. En este contexto, el Estado es el ente poseedor de lo público, lo público no como interacción, sino como parte del Estado, caracterizado por su sistema institucional vertical.¹⁴

En el caso mexicano, el proceso de hechura de políticas ha sido por tradición un monopolio estatal, lo cual llevó durante décadas a un crecimiento exponencial de la Administración Pública, en tanto que mientras más problemas y programas públicos surgieran, más dependencias y entidades se creaban.

Segundo, los países con amplia vocación estatista conservan estructuras gubernamentales insensibles a la participación social, pero también los actores muestran poco interés en participar activamente en las acciones gubernamentales, su

¹³ Ibidem. Pág. 134

¹⁴ Cabrero E. "Usos y costumbres en la hechura de políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes" en Revista gestión y políticas públicas, CIDE, México, 2000, Vol. IX, num. 2, Pág. 195

percepción no está encaminada a esa lógica. Es decir, la participación y el interés por el quehacer público no forman parte de los patrones culturales de la sociedad.

En muchos casos el estudio de políticas públicas se concentraba de manera importante en las acciones gubernamentales, puesto que era este espacio donde se generaba la actividad pública, dejando al margen las ventajas que la participación ciudadana puede generar dentro de un sistema democrático.

El proceso de hechura de políticas estaba dominado por los criterios gubernamentales, en tanto que se trataba en muchos casos de políticas gubernamentales más que públicas, es decir, que las políticas eran percibidas, definidas, diseñadas, ejecutadas y evaluadas casi exclusivamente por el gobierno.¹⁵ La participación de actores externos al gobierno era impensable y la interacción del proceso de políticas públicas inexistente.

En consecuencia, en estos países se ha desarrollado un replanteamiento del carácter público de las políticas, el cual adquiere una connotación mucho más allá de su contenido jurídico, lo público de las políticas está muy lejos de significar exclusividad estatal, significa sobre todo, el encuentro de la racionalidad estatal con la voluntad social.

Lo cual nos obliga a descubrir una realidad que demanda flexibilidad y apertura de los sistemas políticos, de canales de participación a los cuales pueda acceder la sociedad, una sociedad inquieta y necesitada de información, de evidencias y de resultados palpables. Frente a un gobierno debilitado, fracturado y limitado en muchos aspectos, que necesita de manera urgente el respaldo de la sociedad para poder actuar.

Plantear lo público de las políticas, en el entendido de que lo público es un espacio de todos, del Estado como ente abstracto, del gobierno como redes de organizaciones y

¹⁵ Ibidem.

de la sociedad como tejido orgánico y ciudadano¹⁶, los cuales no pueden actuar de manera deliberada y aislada frente a sus partes complementarias.

1.2 ENFOQUE ABAJO-ARRIBA

La necesidad de situar al ciudadano interesado o afectado por una política pública como elemento activo dentro del proceso de hechura y dentro de un ejercicio interactivo de instrumentación, dio origen al surgimiento de nuevos enfoques del estudio en políticas. Uno de esos enfoques es el denominado *bottom-up*, que se puede traducir como enfoque de abajo hacia arriba, o la perspectiva horizontal de análisis.

No obstante, no debe dejar de insistirse en que la construcción de las políticas de abajo hacia arriba, supone ineludiblemente la existencia de un sistema abierto de toma de decisiones, un sistema político flexible y una proclividad a la participación ciudadana como parte de los patrones culturales tradicionales.

Al respecto, conviene retomar a Enrique Cabrero quien afirma que el enfoque *bottom-up* requiere la existencia de un sistema democrático abierto y plural con un alto grado de permeabilidad, frente a la opinión pública, a las demandas ciudadanas, a la inclusión de amplias redes de actores y agencias no gubernamentales en el desarrollo de una política.¹⁷

El enfoque de abajo hacia arriba se fundamenta en la corriente pluralista del proceso de políticas, en la cual todos los ciudadanos cuentan con la oportunidad de acceder y participar en la elaboración de políticas, en el entendido de que las organizaciones gubernamentales son sensibles a las demandas e intereses ciudadanos y éstos cuentan con información e interés suficiente para utilizar los canales de comunicación y participación.

¹⁶ Ibidem. Pág.197

¹⁷ Ibidem. Pág. 199

Se trataría de una toma de decisiones descentralizada, lejos de un monopolio central o unitario, coadyuvando al desarrollo de un proceso más cercano a la sociedad, eliminando excesivas barreras burocráticas a través del establecimiento de agencias que fomenten la participación ciudadana en las acciones gubernamentales.

En este sentido, dicho enfoque intenta mostrar la utilidad de tomar una decisión de políticas partiendo del contexto local y de las capacidades reales de las organizaciones que habrán de poner en marcha los programas. La relevancia de esta corriente de investigación que busca que la elaboración, diseño e implementación de políticas se realice con base en la información objetiva, real y existente de las condiciones sociales, económicas y políticas de las comunidades, pero también fundamentadas en los datos disponibles de la capacidad del gobierno federal, estatal y municipal, para poner en marcha un programa o una política.

El conocimiento amplio de las características del medio en que se desarrollan las acciones públicas, resulta junto con la validación y aceptación de los ciudadanos, un factor elemental en el proceso de diseño de políticas. De hecho se puede afirmar que de estos elementos depende en gran medida el éxito en la implementación de una política, en tanto que se están incluyendo los principales factores generadores de conflictos durante este proceso.

Wildavsky señala acertadamente que la política de la comunidad, las conductas de individuos ajenos a los dominios de la implementación, así como las conductas de individuos o grupos ubicados dentro de las organizaciones de implementación se reconocen como determinantes del éxito de las políticas.¹⁸

De ahí la necesidad de considerar un sentido de flexibilidad en las políticas, más que suponer la existencia de programas rígidos y lineales, para ser ejecutados de la misma forma en que se diseñaron. La falta de adaptabilidad a situaciones imprevistas o externas al proceso de hechura de políticas públicas, suele generar toda clase de

¹⁸ Wildavsky A. y Pressman J. Op. Cit. Pág. 318

conflictos y límites, que impiden la ejecución o implementación de las acciones gubernamentales.

Haciendo referencia a la etapa de implementación en el enfoque *bottom-up* el problema de la implementación para este modelo no es el ajuste fiel a su decisión inicial, tal y como fue formulada, sino la adaptación de esa decisión a las características locales y al contexto, en el que se produce.¹⁹

1.3 ENFOQUE ARRIBA-ABAJO

En contrapartida a la argumentación anteriormente expuesta, se encuentra la perspectiva vertical o llamado enfoque *top-down*, mismo que por mucho tiempo ha sido una característica imperativa de los regímenes latinoamericanos y, particularmente del sistema político mexicano, en esencia centralistas y autoritario. Actualmente entendido como un sistema en transición democrática y de vocación estatista, con una lógica de operación dominada por la impermeabilidad, en parte por la insensibilidad del gobierno, pero también, porque sus estructuras no han sido diseñadas para ser permeables, ni los actores están orientados hacia esa lógica.

En el enfoque *top-down* o mejor entendido como el proceso de hechura de políticas de arriba hacia abajo, la toma de decisiones y no decisiones se efectúa de manera arbitraria y unitaria en la cúspide de las organizaciones gubernamentales, siendo éstas quienes identifican, definen y agendan los problemas públicos, pero que también deciden cursos de acción, ejecutan acciones y evalúan resultados.

Enrique Cabrero señala que en este enfoque, los problemas son implantados desde el gobierno en la opinión pública, a través de medios de comunicación y grupos de presión, los participantes externos son muy pocos y su capacidad de influencia limitada.²⁰

¹⁹ Tamayo, Manuel. Op. Cit. Pág. 305

²⁰ Cabrero E. Op. Cit. Pág. 201

El control del proceso de hechura de políticas, se encuentra concentrado en un único agente tomador y operador de decisiones de política, que buscan lograr una influencia en la vida de los ciudadanos a través de programas y acciones gubernamentales. Sin que esto signifique la inexistencia de interacciones organizacionales y de actores, sino que estas interrelaciones se encuentran supeditadas a un control absoluto, que limita y e incluso suprime la posibilidad de generación de conflictos internos, a efecto de lograr una actuación rígida, unificada y vertical.

Por su parte, Manuel Tamayo añade que “en el enfoque *top-down* la esfera política decide, la esfera administrativa pone en marcha las decisiones, la implementación es concebida como una maquinaria burocrática en movimiento cumpliendo con diligencia y sumisión las decisiones”.²¹ Por tanto, difícilmente se podría hablar de una implementación flexible y adaptable, en el mejor de los casos nos encontramos con una implementación programada o lo que Majone patentiza, el hecho de suponer que las políticas pueden ejecutarse por decreto.

De acuerdo con este enfoque, los problemas son establecidos desde el gobierno tanto en la opinión pública como en la agenda. En efecto, la impermeabilidad de las estructuras de gobierno, así como la verticalidad en la toma de decisiones, impiden el acceso de actores externos en el proceso de hechura de políticas.

En suma, en el enfoque de arriba hacia abajo las políticas quedan definidas en la etapa de formulación y su realización se contextualiza en un ejercicio burocrático y administrativo, completamente alejado de las necesidades sociales e insensible de las demandas ciudadanas.

Lamentablemente para muchos países, dentro de los cuales México no es la excepción, continúan arrastrando estos esquemas de ejercicio de gobierno, herencias autoritarias que complican gravemente la hechura de políticas públicas, a través de enfoques pluralistas, abiertos y dinámicos.

²¹Tamayo, Manuel. Op. Cit. Pág. 303

1.4 EL PROCESO DE HECHURA DE POLÍTICAS

Al hablar de un proceso de políticas, generalmente se está haciendo referencia a tres etapas, esto es, el proceso se define en tres grandes e importantes fases: formulación implementación y evaluación. No obstante, su estudio no se centra exclusivamente en cada una de ellas, en su inicio o término, sino más bien, en su desarrollo y en la interacción de estas como un todo, como partes del proceso dinámico y cambiante.

Las etapas del proceso de políticas denotan sólo los componentes lógicamente necesarios e interdependientes de toda política, integrados a la manera de proceso, y de ninguna manera eventos sucesivos y realmente separables. Esto es, no procede etapa tras etapa, sin que se pueda avanzar si no se completa la anterior. Así como tampoco se puede dar un tratamiento aislado y unidimensional de decisiones singulares sueltas.²²

Las etapas del proceso de hechura de políticas suelen variar ocasionalmente, por ejemplo Eugene Bardach plantea ocho pasos: definición del problema, obtención de información, construcción de alternativas, selección de criterios, proyección de los resultados, confrontación de costos, toma de decisiones (decida) y argumentación de la propuesta (cuente su historia).²³

Manuel Tamayo aborda de manera simplificada el ciclo de construcción de políticas, estableciendo cinco fases:

1. Identificación y definición del problema
2. Formulación de alternativas de solución
3. Adopción de una alternativa
4. Implantación de las alternativas seleccionadas
5. Evaluación de los resultados

²² Aguilar. Op. Cit. Pág. 15

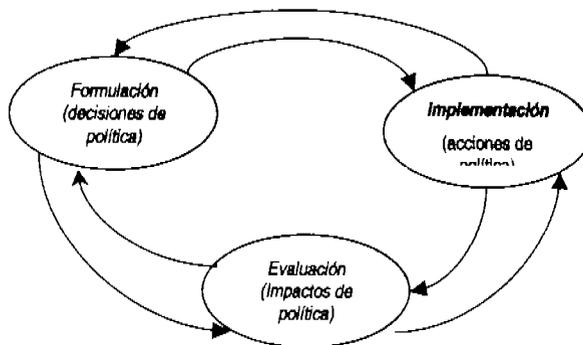
²³ Bardach, Eugene. Los ocho pasos para el análisis de las políticas públicas. Un manual para la práctica, México, CIDE-Miguel Angel Porrúa Editores. México, 1999.

Es pertinente resaltar que el proceso no termina en la evaluación, es precisamente esta fase la que da origen nuevamente al inicio del proceso. Así como la implementación intentada constituye la materia prima de la evaluación, ésta modifica la implementación, sin los errores de implementación, no puede haber aprendizaje a partir de la evaluación.²⁴ Por tanto, la fase de implementación siempre será evolutiva, de manera inevitable reformulará y llevará a cabo las políticas.

La concepción de que las políticas son el resultado de complejas interacciones entre diversos actores, intereses, organizaciones, niveles de gobierno y agentes, planteada por Peters, da pauta a la identificación de tres niveles de políticas:

1. Decisiones de política
2. Acciones de política (programas)
3. Resultados o impactos de las políticas en los ciudadanos

En este sentido, el análisis de la implementación debe dirigirse a mejorar la ejecución del programa a medida que tiene lugar, de tal forma que pueda utilizarse como un mecanismo de retroalimentación, a efecto de mantener conectadas las fases.



PROCESO DE HECHURA DE POLÍTICAS

²⁴ Tumayo, Manuel. Op. Cit. Pág. 325

Para efectos de la presente investigación, se tomarán como base los esquemas propuestos por Tamayo y Peters, mismos que pueden articularse dentro de las etapas señaladas al principio de este apartado. Formulación, implementación y evaluación, los cuales serán abordadas de manera específica y delimitada, concebidas como fases de un proceso de aprendizaje permanente más que estático, dinámico y constante.

La complejidad de los problemas públicos, las relaciones e interacciones de las organizaciones y los actores que participan activamente en el proceso de hechura de políticas, así como los conflictos de intereses, hacen que las políticas públicas obtengan meros cambios sistemáticos y graduales; en el tratamiento de los problemas públicos.

Es importante enfatizar que esta investigación se encuentra centrada de manera fundamental y prioritaria en la fase inicial del proceso: en la formulación y diseño de las políticas públicas, específicamente en la fase de definición del problema, a través de su conceptualización y cuantificación.

1.4.1 FORMULACIÓN

La formulación es usualmente entendida como el inicio del proceso de hechura de políticas, en esta fase los aspectos teóricos, datos estadísticos, estudios de viabilidad económica y factibilidad política desempeñan papeles muy importantes en la forma de abordar el problema público que se ha colocado en la agenda del gobierno.

Además de estos aspectos, la presencia de la argumentación y la persuasión resultan indispensables en el inicio del proceso. Los análisis técnicos y económicos deben ir respaldados y justificados a través de técnicas argumentativas y persuasivas que logren consensos entre la sociedad a efecto de convertirse en una opción políticamente aceptable.

Esto es, a partir de los discensos que se generan dentro del proceso en que un problema accesa a la agenda, la manera en que es abordado y entendido por los

sectores participantes. La persuasión resulta un factor esencial para la obtención de consensos, a efecto de que la sociedad acepte las acciones que el gobierno pretende llevar a cabo para el tratamiento del problema identificado. De hecho, la justificación de la decisión de políticas tomada, puede ser el primer gran paso en el proceso de hechura de políticas.

No obstante, en esta fase inicial donde comienzan a percibirse algunos elementos que advierten de la dificultad que resulta al intentar vincular los aspectos de realismo con idealismo teórico.

Después que el sistema político ha aceptado un problema como parte de su agenda, la cuestión lógica siguiente es formularse la pregunta acerca de lo que debería hacer sobre éste. El proceso de formulación de políticas significa el desarrollo de mecanismos para solucionar el problema público, comenzando por justificar la decisión de política.²⁵

En este sentido, la definición de una cuestión después de inevitables ajustes y depuraciones a lo largo del camino, se coloca en el orden del día de la comunidad política, en este momento, la cuestión puede ser llamada pública y se coloca como reclamo ciudadano frente al gobierno.

Cabe señalar que la forma en que se defina el problema público agendado, determina de alguna manera los tipos de solución que pueden ser desarrollados para su solución. Es decir, las alternativas viables para su solución estarán incluidas directa o indirectamente en la definición del problema.

En el entendido de que la medición es la parte cuantitativa de la definición de un problema público; la elección de instrumentos de medición, lejos de ser un ejercicio técnico que puede delegarse confiadamente a los expertos, refleja como un

²⁵ Peters G. Op. Cit. Pág. 60

microscopio todas las dimensiones políticas, morales y culturales en la elaboración de políticas.²⁶

Frecuentemente resulta más fácil discernir en cuanto a los medios, porque están ahí para provocar disputas, mientras que los fines se encuentran siempre en un ámbito superior que no es debatible. Partiendo de esta consideración, el combate a la pobreza es un fin en sí mismo, en tanto que no existen actores que se opongan a ejecutar acciones encaminadas al combate a la pobreza. Sin embargo las críticas y los desacuerdos están en la forma de definirla, entenderla y cuantificarla, lo cual se refleja en la utilización de diversas metodologías que buscan acercarse a la realidad en que viven muchos individuos y, plasmar en datos estadísticos el nivel de vida de la población; generando cifras que no logran coincidir y que finalmente pueden ser manipuladas.

1.4.2 IMPLEMENTACIÓN

Esta fase es quizás la más compleja y escabrosa en todo el proceso, debido a lo difícil que resulta traspasar ideas o planes que parecen viables y factibles en la teoría, a la puesta en acción en la realidad. En efecto, como lo han demostrado muchos investigadores en esta materia, existen casos de políticas elaboradas razonablemente, con objetivos y metas claramente definidos y establecidos, así como análisis técnicos y económicos que validan dichas acciones, pero que fracasan en la etapa de implementación.

Al respecto Wildavsky considera que la implementación debe ser parte del diseño al insinuar que la teoría de las políticas se formule con la mira puesta en su ejecución, lo cual significa pertinencia de las políticas y especificación de una variedad de condiciones que puedan ocurrir.²⁷

²⁶ Majone G. Op. Cit. Pág. 103

²⁷ Wildavsky A. y Pressman J. Op. Cit. Pág. 278

La implementación puede ser entendida en una acepción simplificada como el cumplimiento de una decisión política básica. Sin embargo, el hecho de llevar a la praxis cualquier tipo de decisiones, implica inevitablemente enfrentar una serie de restricciones de diversa índole, que va desde la limitación de recursos públicos y la poca capacidad de las organizaciones gubernamentales para ejecutar las políticas, hasta presencia de grupos antagonicos que retrasan el proceso.

Continuando con la línea de investigación de Wildavsky, se concluye que los fracasos de la implementación, en que los resultados reales de las políticas distan mucho de los que se esperaban, son especialmente aflictivos para los grupos de la población seleccionados como objetivo, que supuestamente serían los beneficiados. Al término de la cadena de implementación se les deja con promesas que no se realizaron y que tal vez nunca se debieron haber hecho si no se iban a poder cumplir.²⁸

La implementación de políticas se ha convertido en la etapa clave del proceso, en tanto que, es precisamente en ella donde se pone a prueba la viabilidad de la decisión de políticas y la conceptualización del problema público, así como la efectividad y coherencia de las alternativas de solución seleccionadas. Es en esta etapa donde los beneficios pueden llegar a su destino o se perderse en el transcurso, donde se puede observar claramente si el gobierno se encuentra en la misma sintonía de los intereses sociales. si realmente crea empleos y atiende necesidades de salud, educación, seguridad y pobreza.

1.4.3 EVALUACIÓN

La evaluación es la última fase, pero en el entendido de que el proceso de políticas es cíclico, es también la primera. Esta etapa se fundamenta en el análisis de los resultados, lo que conduce a una revisión del estado del problema, que puede dar lugar a una nueva política, a la continuación de la existente o a la terminación de la misma.

²⁸ Ibidem. Pág. 322

La evaluación es considerada un procedimiento social, resultado acumulativo de muchos esfuerzos y de acciones conjuntas, se convierte en una actividad genérica que apunta hacia un esclarecimiento, hacia la elaboración de un juicio valorativo de los resultados obtenidos a partir del diseño y la puesta en práctica de un plan de acción.

Esta fase constituye también una arena potencialmente generadora de conflictos, en tanto que los parámetros de evaluación no satisfacen completamente los intereses de los actores y organizaciones que participan en el proceso. Esta diversidad de criterios de evaluación y perspectivas críticas reflejan la complejidad de la elaboración de políticas en una sociedad plural.²⁹

La evaluación es una parte muy vulnerable a la manipulación política, en tanto que constituye un espacio de crítica y enjuiciamiento de las políticas públicas, en el que participan todos los miembros políticamente activos de la sociedad: políticos, académicos, especialistas, medios de comunicación y organizaciones gubernamentales. No obstante, más que en la medición de resultados, el problema radica en que las evaluaciones arrojan muy escasa información para actuar.

Al respecto Majone señala que los inevitables desacuerdos acerca de la clase de criterios de evaluación que son significativos, justos o políticamente aceptables en una situación dada, nunca podrán eliminarse del todo mejorando las técnicas de medición y verificación, pero pueden ser expuestos y aclarados mediante el debate y la persuasión mutua.³⁰

Lo anterior, debido a que esta fase de políticas da pauta a legitimar o condenar la acción gubernamental, lo cual se basa directamente en las condiciones de vida de la población, es decir, los ciudadanos evalúan con base en su bienestar, dado que carecen de mecanismos más elaborados para evaluar las acciones gubernamentales. En el entendido de que los resultados que arrojan las políticas, deben traducirse de

²⁹ Majone G. Op. Cit. Pág. 140

³⁰ Ibidem . Pág. 205

manera incremental en la mejora de las condiciones sociales, esto constituye el más importante parámetro de evaluación de políticas.

Tradicionalmente en México, no ha existido una cultura de la evaluación respecto a programas públicos, de hecho las pocas evaluaciones que se lograban realizar, eran diseñadas desde el seno estatal y por ende, los resultados se mantenía ocultos y la utilidad que podrían generar, era para consumo interno. La discrecionalidad y confidencialidad eran características de las evaluaciones gubernamentales, de lo cual la ciudadanía era la principal excluida.

En suma, el grado en que las decisiones gubernamentales logren influir y modificar la vida de los ciudadanos, en la atención de las problemáticas identificadas, constituirá un factor clave para que la sociedad legitime la toma de decisiones de política, su implementación y evaluación.

En este sentido, el éxito de las políticas se concibe cada vez más difícil y los resultados que logran obtener son prácticamente insignificantes, más que graduales. Si nos ubicamos en un contexto de recursos limitados para el tratamiento de problemas públicos que rebasan la capacidad del gobierno. Podemos entender el surgimiento de las políticas públicas focalizadas como respuesta a la insuficiencia de recursos públicos, las cuales buscan llevar los beneficios o apoyos a una población objetivo, previamente identificada y seleccionada.

Dichas políticas no sólo tienen un ámbito de acción reducido, sino que implica necesariamente (como toda política) restar recursos de un sector, para dirigirlos de forma "directa" a otro sector social, generando conflictos de intereses: disenso.

El diseño de una política pública focalizada requiere un gran número de estudios técnicos, análisis socioeconómicos y de accesibilidad geográfica, los cuales sirven de fundamento para la selección de individuos, grupos o familias beneficiarios; así como

para explorar la capacidad administrativa y operativa del gobierno, a efecto de hacer llegar los apoyos al sector seleccionado.

Como se mencionó anteriormente, la información estadística también adolece de diversas problemáticas, dado su carácter convencional y superficial, en tanto que nos dice muy poco si no existe un patrón de referencia o una cifra comparativa. Lo anterior origina que grupos de interés y el mismo gobierno la utilicen para fines meramente electorales y propagandísticos a través de la manipulación política. En el entendido de que será muy distinta la interpretación de los especialistas, frente a la interpretación de un partido político y de las organizaciones gubernamentales.

Por otra parte, la generación de esta información es también otro aspecto medular dentro de la formulación de políticas, en el caso de la pobreza existen varias organizaciones productoras de datos, tanto a nivel local como internacional, por citar algunas encontramos al INEGI, SEDESOL y CEPAL, dicha información adquiere tres vertientes que no necesariamente coinciden, ya sea por la metodología utilizada, las variantes e indicadores contemplados o los parámetros excluidos.

Asimismo y en el entendido de que las políticas públicas implican teorías, la etapa de formulación en el proceso de hechura está permeada por diversas corrientes teóricas, valoraciones y percepciones de la realidad, las cuales son muy útiles en la elección de la forma en que el problema será abordado y entendido, dando pauta a la construcción de una definición del problema agendado; así como el establecimiento de las líneas y estrategias de acción que finalmente coadyuvarán al desarrollo e implementación de alternativas de solución al problema público.

CAPÍTULO 2. EL PUNTO DE PARTIDA DE UNA POLÍTICA PÚBLICA: CÓMO SE DEFINE LA POBREZA

2.1 DEFINICIÓN DE UN PROBLEMA PÚBLICO

En la elaboración de políticas públicas para combatir la pobreza, la definición del problema constituye en sí misma una interpretación ideológica y valorativa de las causas que lo originan, asimismo nos proporciona el fundamento teórico para la formulación de programas gubernamentales.

En esta investigación se parte de la importancia que desempeña una correcta definición del problema, como paso inicial del análisis e incluso del proceso de diseño y elaboración de políticas públicas. Por tanto, la definición de un problema requiere ofrecer una explicación de las causas y los procesos que determinan su existencia. Esta etapa de definición del problema lleva implícita una serie de elementos que resultan fundamentales para conocer las causas, dimensión y características que adquiere una situación social, que la convierte en un problema público dados sus efectos nocivos sobre la sociedad.

De acuerdo con lo anterior, en este capítulo el fenómeno de la pobreza se sustenta en la literatura de políticas públicas que concibe la definición del problema como una etapa indispensable y prioritaria dentro del proceso de elaboración de programas y políticas sociales. Como lo señala Ravinovich "La literatura sobre las políticas públicas, que argumenta a favor de la definición del problema como paso de gran importancia en el proceso de elaboración o análisis de las mismas, se refiere a un proceso de explicación causal, bajo la hipótesis de que sólo conociendo las causas, las políticas podrán actuar sobre las mismas y, de esta manera, tener la posibilidad de solucionar el problema".³¹

Acorde con la línea teórica planteada por este autor "Definir implica la determinación de estructuras causales y de consecuencias, que son las que precisamente ayudarán a la

³¹ Ravinovich Rivelis, Andrés. Conceptualización y métodos de medición como determinantes en la elaboración de las políticas de lucha contra la pobreza. FLACSO. México, 1994. Pág. 20.

determinación de las variables o estructuras sobre las cuales las políticas deberían actuar. La mayor parte de los problemas que pueden ser catalogados como sociales, presentan gran dificultad a la hora de ser definidos, tal es el caso de la pobreza".³²

"Por definición del problema se entienden los procesos mediante los cuales una cuestión (problema, oportunidad, tendencia), ya aprobada y colocada en la agenda del gobierno, es estudiada, explorada, organizada y posiblemente cuantificada por los interesados".³³ Este planteamiento realizado por los autores Hogwood y Gunn es consistente con las ideas que se manejan en este capítulo, en tanto que aborda la importancia de la definición del problema como paso previo a la formulación de estrategias gubernamentales dirigidas a su solución y también, la necesidad de establecer parámetros de medición que permitan dimensionar el grado del problema, en términos numéricos.

Para los autores Elder y Cobb definir un problema es "seleccionar y destacar ciertas realidades y hacer valoraciones sobre ellas. Tal vez las realidades reflejan los hechos de la situación. Pero los hechos que se consideran relevantes dependen necesariamente del marco de referencia y de las teorías implícitas de las personas que evalúan la situación".³⁴ El objetivo de la definición del problema a la luz de algún esquema teórico va a permitir justamente emitir juicios de valor más objetivos acerca del terreno en el que el gobierno debe actuar.

Cabe destacar que en la definición conceptual del fenómeno de la pobreza convergen e incluso se contraponen diversas corrientes teóricas, derivadas de distintas disciplinas que van desde el enfoque filosófico hasta el económico y social de la pobreza, lo que obliga a reconocer el carácter multidisciplinario y complejo de este problema, dificultando aún más el logro de consensos y aceptación de una definición universal.

³² Ibidem. Pág. 27.

³³ Hogwood y Gunn, citados en Aguilar Villanueva. Problemas públicos y agenda de gobierno, Miguel Ángel Porrúa. México. 2000, Pág. 52.

³⁴ Elder, Charles y Cobb, Roger. "Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos" en: Aguilar. Op Cit. Pág. 9.

La utilidad de las definiciones radica, por un lado, en que limitan o encuadran las elecciones de políticas públicas posteriores, y por el otro, en que permiten visualizar desde otra perspectiva una concepción particular de la realidad. En el estudio de políticas públicas, la búsqueda de definiciones teóricamente consistentes y gubernamentalmente tratables, se convierte en una premisa de exigencia generalizada.

En este sentido, la etapa de definición del problema en cuestión se convierte en un trabajo sumamente complicado debido principalmente a que "el proceso de definición de problemas públicos enfrenta por un lado, la dificultad de construir y estructurar una definición aceptable, que supere los escollos de la polémica y pueda alcanzar de alguna manera consenso, también debe conducir a una definición operativa que de pie y espacio a una intervención pública viable con los instrumentos y recursos a disposición del gobierno".³⁵

Precisamente desde la etapa del diseño de políticas, surge la necesidad de utilizar la argumentación y persuasión en el establecimiento de una definición aceptable del problema identificado y así, iniciar el proceso de políticas con base en consensos. Por otro lado, la medición y cuantificación del problema público, entendidas como la parte operativa de la etapa de definición del problema, se realiza a partir de la interpretación del problema.

En concordancia con el planteamiento anterior, uno de los principales estudiosos del fenómeno de la pobreza y con reconocimiento internacional, el economista Amartya Sen, explica que "el primer requisito para formular un concepto de pobreza es tener un criterio que nos permita definir quien debe estar en el centro de nuestro interés (dado que) detrás de cada medida hay un concepto analítico, las consideraciones subyacentes emergen muy claramente en los diferentes enfoques del concepto que se encuentra en la literatura".³⁶

³⁵ Aguilar. *Ibidem*. Pág. 60.

³⁶ Sen. Amartya (comp.). La calidad de vida, FCE, México, Pág. 89.

Los problemas públicos entre los que se incluye la pobreza, se caracterizan por la complejidad, multidisciplinariedad y subjetividad sobre los cuales suele girar su análisis y estudio, dichos problemas se encuentran sujetos a diversas interpretaciones teóricas y concepciones encontradas de una misma realidad. Continuando con este planteamiento Elder y Cobb argumentan que "existe una multiplicidad de definiciones acerca de un problema, lo que está en juego en el proceso de formación de la agenda no es solo la selección de los problemas sino también su definición".³⁷

Es de fundamental importancia señalar que la definición teórica se encuentra estrechamente ligada a la definición operativa o cuantitativa del problema, especialmente para el caso de la pobreza, ambas definiciones son inseparables e incluso se puede afirmar que son una misma, puesto que una posibilidad de partida es justamente la medición, considerando que la forma más común de definir un problema de este tipo, es midiéndolo y cuantificándolo.

Amartya Sen plantea que "un concepto de pobreza debe incluir dos ejercicios bien definidos, mas no inconexos, que son métodos de identificación de un grupo de personas bajo la categoría de pobres (identificación) y un método de agregación de las características del conjunto de pobres dentro de una imagen global de la pobreza (agregación)",³⁸ lo cual requiere desplazar el interés de la mera descripción de las personas que se encuentran en esa situación, hacia algún tipo de medida global de la pobreza como tal.

Retomando a Ravinovich quien plantea que "la necesidad de la cuantificación del problema de política en estudio o de aspectos relacionados al mismo, a través de alguna definición operativa del mismo, la medición puede ser considerada como una parte del proceso de definición del problema y hasta sería la parte central de tal definición. Si lo que se busca es dar la dimensión de algo, la forma de lograrlo es la

³⁷ Elder, Charles y Cobb, Roger. Op. Cit. Pág. 12.

³⁸ Sen, Amartya. "Concepto de pobreza" en Beccaria Luis, et. al. América Latina. El reto de la pobreza, conceptos, métodos, magnitud, características y evolución, PNUD, Colombia, 1992, Pág. 27.

determinación de ciertas cuantificaciones que hacen referencia a esa cosa, para lo cual es necesario darle unidades de medida".³⁹

Esto es, toda unidad de medida nos indica las características y comportamientos del problema, que constituye precisamente el objeto del cual deseamos emitir un juicio, que será el resultado de las mediciones, interpretadas bajo una línea teórica; de esta forma, la aplicación de distintas metodologías conduce necesariamente a diferencias respecto a lo que se mide, tanto cuantitativa como cualitativamente.

La definición y análisis del problema en cuestión se conecta con la cuantificación de lo que se diagnostica como problemático dentro de la sociedad, en tanto que su importancia radica en que permite construir variables que indiquen numéricamente el grado y características de tal situación, es decir, que facilite la identificación y agregación de las personas que lo padecen.

Bardach sugiere que la definición del problema debe ser tan sobria e imparcial como sea posible, sin embargo aclara que si bien, "la definición del problema es ardua, saber encontrar las soluciones es realmente el reto del análisis y diseño de las políticas".⁴⁰

Resumiendo y retomando los esquemas teóricos planteados, se entiende que una política pública de combate a la pobreza va a depender de manera relevante de la forma en que el problema sea abordado (medición), así como de la manera en que se conceptualiza dicha situación. El principal objetivo de la tarea de definir el fenómeno de la pobreza es llegar tanto a mediciones que permitan dar cuenta de los aspectos que se consideran como causas, como a políticas de lucha contra la pobreza que, efectivamente cuenten con posibilidades de mitigarla y reducirla.

Lo que se debe evitar, dentro de la definición del problema, es precisamente lo que señala Aguilar "una de las mayores dificultades en la definición y solución de problemas

³⁹ Ravinovich. Op. Cit. Pág. 35.

⁴⁰ Bardach. Eugene. "Problemas de la definición de problemas en políticas públicas" en Aguilar Villanueva, Op. Cit. Pág. 233.

públicos es que con frecuencia la definición del problema construida por el gobierno difiere significativamente de la que tienen los afectados y los interesados”.⁴¹ Lo cual, arroja como resultado políticas públicas que carecen de impacto y que, lejos de constituir soluciones viables frente al problema, se convierte en paliativos e instrumentos de legitimación del Estado en materia de seguridad y desarrollo social, adquiriendo un papel de meros observadores frente a la gravedad del fenómeno de la pobreza y del deterioro del nivel de vida de la población que la padece.

En resumen, la capacidad que tenga el gobierno para incluir las demandas de la sociedad, así como para persuadir a los grupos interesados de la viabilidad de definir el problema público de cierta manera, facilita el diseño de políticas públicas basadas en la argumentación y el consenso, lo cual reduce los factores de incertidumbre y conflictos y por ende, las posibilidades de fracaso.

Si por el contrario, el proceso de elaboración de políticas continua visualizándose a través del enfoque top-down, donde el gobierno es quien de manera unilateral define, mide y formula, el resultado invariablemente serán políticas alejadas de la realidad y cuestionadas por la sociedad. Lo anterior, se verá reflejado en las condiciones de vida de la población más necesitada y en la inmovilidad y permanencia del problema público identificado inicialmente.

En este orden de ideas, un problema planteado erróneamente genera políticas incapaces de incidir y modificar las situaciones que afectan a amplios sectores sociales, en tanto que se ven rebasadas por el problema a combatir y por las demandas sociales, reduciendo la aceptación y validación de las acciones gubernamentales en el tratamiento de los problemas públicos.

⁴¹ Aguilar. Op. Cit. Pág. 72.

2.2 CONCEPTOS DE POBREZA

La pobreza no es un fenómeno fácil de conceptualizar a la luz de las diferentes corrientes teóricas (filosóficas, sociales, económicas, políticas y culturales) prevalecientes, tanto en los centros académicos y de investigación, como en las propias instituciones de gobierno y organismos multilaterales; por el contrario, su definición y análisis se suele caracterizar por la subjetividad, complejidad y polémica, aspectos que forman parte del propio concepto de la pobreza.

En este sentido Oscar Altimir señala que "la ambigüedad teórica del concepto de pobreza representa una dificultad básica para los estudios de la pobreza, y que el uso del concepto encuentra, en cambio, su justificación en las preocupaciones éticas y políticas por este aspecto particular y extremo de la mala distribución de los bienes sociales. En el marco teórico del análisis convencional la pobreza no pasa de constituir un problema de bienestar, resultado de un juicio de valor. Por lo tanto lo que tenemos es una definición de pobreza, de carácter subjetivo sustentada por juicios de valor, posiciones políticas, culturales y sociales".⁴² La percepción de la pobreza, dentro de esta línea teórica encierra valoraciones subjetivas y juicios de valor de distinta índole, que tienen que ver con aspectos culturales, éticos y sociales, característicos de la realidad nacional.

En una acepción generalizada y divulgada internacionalmente, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) plantea que "La pobreza se refiere a la incapacidad de las personas de vivir una vida tolerable (...) entre los aspectos que la componen se menciona; llevar una vida larga y saludable, tener educación y disfrutar de un nivel de vida decente, además de otros elementos como la libertad política, el respeto de los derechos humanos, la seguridad personal, el acceso al trabajo productivo y bien remunerado y la participación en la vida comunitaria".⁴³

⁴² Altimir, Oscar. La dimensión de la pobreza en América Latina. Cuadernos de la CEPAL, Santiago de Chile, 1979, Pág. 19.

⁴³ Beccaria, Luis, et. al. América Latina. El reto de la pobreza, conceptos, métodos, magnitud, características y evolución, PNUD, Colombia, 1992, Pág. 18.

Dicho programa establece también que la pobreza es la ausencia de satisfactores apropiados para cubrir un mínimo de ciertas necesidades llamadas básicas, entre las que menciona específicamente las siguientes:

- a) una alimentación que cumpla con los requerimientos nutricionales
- b) acceso a los servicios de salud
- c) viviendas con espacios adecuados al tamaño de la familia y con servicios públicos
- d) educación básica
- e) acceso a servicios mínimos de recreación y cultura⁴⁴

Ambas definiciones abarcan una serie de aspectos fundamentales que tiene que ver directamente con la calidad y el nivel de vida de las personas y, por tanto, la carencia de alguno de ellos refleja cierta insatisfacción y necesidad. Asimismo, la primera se encuentra relacionada directamente con los supuestos de la política económica a nivel macro, es decir, en la generación de empleos productivos y bien remunerados, el crecimiento económico, la distribución de la riqueza, etc.

Martha Quezada considera que "para definir la pobreza necesitamos en primera instancia situarla en su entorno social, el cual conocemos como nivel de vida, en el cual cada individuo se clasifica dependiendo de las normas de subsistencia establecidas para la sociedad donde se desenvuelve. En general, la pobreza puede quedar identificada como la situación que no permite cubrir ni siquiera las normas mínimas de subsistencia",⁴⁵ dichas normas de subsistencia constituyen permanentemente el resultado del proceso de conocimiento de las necesidades humanas en general; esta consideración hace alusión a un concepto de pobreza primaria, en el que se parte de la insatisfacción de las principales necesidades humanas como la alimentación, es decir, una situación de precariedad y mera subsistencia.

⁴⁴ Reporte de investigación No. 27, Centro de Análisis Multidisciplinario (UNAM), abril 1993, Pág. 47.

⁴⁵ Quezada García, Martha. La pobreza: un acercamiento teórico a algunas interpretaciones. Tesis de Licenciatura en Economía. UNAM. México. 1997, Pág. 7.

Otro reconocido investigador sobre el tema de la pobreza, no sólo en México sino en Latinoamérica, Julio Boltvinik plantea que "el concepto de la pobreza lleva la impronta e inevitable comparación entre una situación observada y una condición normativa"⁴⁶ esto es, el concepto de pobreza, siempre traerá aparejada la problemática de una visión objetiva, en tanto que se remite indispensablemente a la comparación de la situación en que vive una familia, hogar o persona, con lo que cada uno considera o reconoce como necesario para llevar una vida humanamente digna.

Precisamente el planteamiento de Cohen se dirige hacia esta idea, al señalar que "hay algo que por justicia, se requiere que las personas tengan con igual cantidad, no sin importar lo demás, sino en la medida en que lo permitan otros valores que compiten con la igualdad distributiva"⁴⁷ el concepto de pobreza en este sentido, difícilmente se emancipará de aspectos y consideraciones de carácter subjetivo, ético y moral, puesto que la esencia de la pobreza radica en la carencia de aspectos que son necesarios para la vida en comunidad.

Retomando a Oscar Altimir quien considera a la pobreza como "un síndrome situacional, expresado en la carencia de satisfactores básicos para la manutención de las familias (desnutrición, viviendas insalubres, bajos niveles de educación) además de una inserción inestable al aparato productivo, así como a los mecanismos de integración social",⁴⁸ esta noción se basa en juicios de valor en torno a los niveles mínimos de bienestar y sobre el cual el grado de privación resulta intolerable. Este investigador parte esencialmente de la concepción de la pobreza reflejada en la insatisfacción de las necesidades básicas.

Para Adolfo Sánchez "el concepto de pobreza alude generalmente al subconsumo de los requerimientos mínimos, reales o deseables de la población. A su vez el déficit estimado presenta distintos grados o niveles de intensidad, por lo que la medición tiene

⁴⁶ Boltvinik, Julio. Pobreza y estratificación social en México, INEGI, México, 1994. Pág. 30.

⁴⁷ G.A. Cohen. "Igualdad de qué sobre el bienestar" en Sen (comp.) La calidad de vida, FCE, México, 1996. Pág. 68.

⁴⁸ Altimir, Oscar. Op. Cit. Pág. 32.

que estar relacionada con otro nivel de referencia”⁴⁹, la idea anterior aborda también la necesidad de tomar otro estrato de referencia, a partir del cual realizar una comparación entre lo deseable y lo real, lo que existe dentro de una sociedad. Así como a los grados de intensidad del problema de la pobreza, los cuales son clasificados en distintas categorías, que veremos detalladamente más adelante, moderada o extrema, relativa o absoluta, pero que finalmente tienen que ver con situaciones no deseables y de precariedad en el nivel de vida de gran parte de la población nacional y que se reflejan en desnutrición, bajos niveles de escolaridad, muertes por enfermedades curables, bajos ingresos, viviendas precarias, nulo acceso a servicios públicos, etc.

Como se observa, la pobreza puede interpretarse de distintas formas y con criterios divergentes. No obstante, existen varias categorías con las que se relaciona entre las que podemos destacar: necesidad, insuficiencia de recursos, carencia de seguridad básica, privación múltiple, exclusión, desigualdad y dependencia. Ninguna de éstas por sí sola logra encauzar una definición completa.

Dada la natural dificultad de medir algunos elementos constituyentes de la calidad de vida, el estudio sobre la pobreza se ha restringido a los aspectos cuantificables y materiales de la misma. En este sentido, la mayoría de los trabajos referentes a este tema, principalmente los de carácter económico, han centrado su atención casi exclusivamente en los aspectos concernientes a las necesidades e insuficiencia de recursos, lo cual limita el análisis en torno a dicho concepto.

2.3 LAS NECESIDADES HUMANAS

Las necesidades humanas, en este caso la insatisfacción de alguna de ellas, refleja un grado de pobreza, es por eso que las necesidades humanas constituyen un punto nodal dentro de la conceptualización de la pobreza. En casi todas las definiciones citadas se hace alusión a la palabra “necesidad”, “necesidades básicas” que se consideran esenciales para la vida del ser humano dentro de una sociedad. “Por pobreza se

⁴⁹ Sánchez Almanza Adolfo. Marginación e ingreso en los municipios de México. UNAM, México, 2000, Pág. 43.

entiende una privación, la incapacidad de satisfacer las necesidades más fundamentales del ser humano".⁵⁰

Boltvinik considera que "las necesidades esenciales son aquellas que de manera evidente y directa, requieren de un esfuerzo productivo para su satisfacción",⁵¹ lo cual depende de las capacidades y medios con los que cuenten las personas.

Cuando se parte de la insatisfacción de necesidades básicas del ser humano, dentro del estudio de la pobreza, se aborda desde un criterio de pobreza primaria o absoluta, en el cual las personas u hogares identificados en tal situación no poseen ni los recursos ni los medios necesarios para satisfacer siquiera alguna de estas necesidades, ya sea la alimentación el sustento o el resguardo, es decir, se encuentran en una situación de extrema carencia que atentan contra la dignidad y los derechos sociales y políticos de la humanidad.

En estos estudios, la palabra necesidad hace alusión en general a la carencia que tiene una familia o persona, de alguno o varios elementos que se encuentran estrechamente relacionados con algo indispensable para la subsistencia y el bienestar de cualquier ser humano que vive en comunidad con sus semejantes, independientemente del lugar donde habite y la cultura a la cual pertenezca, esto es, cualquier necesidad básica que no es adecuadamente satisfecha revela una pobreza humana.

Los investigadores de la CEPAL, J. C. Ferrés y J. Manzero, señalan que "la interpretación de necesidad se ha referido a la carencia de bienes y servicios materiales, requeridos para vivir y funcionar como un miembro de la sociedad; por lo tanto, bajo este enfoque se limita la atención a artículos específicos",⁵² lo cual ha

⁵⁰ Hernández Laos, Enrique. "Retos para la medición de la pobreza en México" en Revista Comercio Exterior, Vol. 50, No. 10, octubre 2001, Pág. 96.

⁵¹ Boltvinik, Julio. "La satisfacción desigual de las necesidades esenciales en México" en Cordera, Rolando y Tello, Carlos (coords.) La desigualdad en México, Siglo XIX, México, 1986, Pág. 57.

⁵² Ferrés, Juan Carlos y Manzero, Javier. Enfoques para la medición de la pobreza, breve revisión de la literatura. Serie de estudios estadísticos y prospectivos de la CEPAL, Santiago de Chile, 2001, Pág. 29.

constituido un aspecto que obstaculiza el análisis científico y multidisciplinario de la pobreza en todo el mundo.

Dentro de esta línea de investigación Altimir plantea que "la posibilidad de definir las necesidades básicas, permite construir de manera específica una definición de pobreza en tanto que la insatisfacción de ciertas necesidades pueden entenderse como un estado de miseria. La definición de las necesidades básicas, se convierte entonces en una medida de pobreza".⁵³ Bajo este enfoque, el nivel de vida de las personas depende del grado de satisfacción de sus necesidades, básicas y no básicas, las cuales tienen que ver con los recursos y los medios disponibles; estas necesidades se convierten en un parámetro de medición de la pobreza, en tanto que la satisfacción e insatisfacción es relativamente fácil de cuantificar, en la medida que se incluyen como categorías cuantitativas dentro de los censos de población, encuestas de vivienda, etc., tomando como base el acceso a los servicios públicos que el Estado provee a la sociedad.

Julio Boltvinik se inclina también por la concepción de la pobreza que la entiende como un problema de insatisfacción de necesidades básicas o esenciales, las cuales afirma: "tienen un carácter histórico, determinado por el desarrollo social, así que estas cambiarían según el nivel de desarrollo alcanzado por la sociedad. El sistema de necesidades esenciales comprende: alimentación, educación, salud, vivienda, recreación, cultura, vestido, calzado y presentación personal, transporte y comunicación y otras necesidades".⁵⁴

Dicha clasificación de las necesidades se considera viable y objetiva para los fines de la presente investigación, en el sentido de que son las necesidades más importantes y, de la satisfacción de estas es de donde hay que partir para el logro de una vida digna, no sólo en el ámbito urbano, donde las necesidades de transporte y comunicación se hacen más patentes, sino también en el rural, que ha permanecido olvidado durante décadas, marginado de los beneficios del crecimiento y desarrollo económico del país.

⁵³ Altimir. Op. Cit. Pág. 70.

⁵⁴ Boltvinik, Julio. "La satisfacción desigual de las necesidades esenciales en México" en Cordera y Tello (coords.), Op. Cit. Pág. 68.

Continuando con el planteamiento de este autor nos dice que "la dificultad entonces es definir a las necesidades esenciales, saber si son comunes para todos los hombres en todas las épocas, si hay algo en común en las necesidades de los seres humanos de todas las épocas o si son específicas solamente de épocas y lugares concretos. Y luego determinar un tiempo y lugar, cuales son las necesidades que entrarían en el análisis y cuáles serían esos umbrales mínimos de delimitación".⁵⁵ Para el establecimiento de las necesidades esenciales se debe por un lado, tener un consenso en torno a si son permanentes o modificables y, por el otro, el problema mas grave que es precisamente el establecimiento de los parámetros mínimos de satisfacción y, a partir de qué o cuanto, alguien deja de ser pobre o por el contrario, si sufre una pobreza moderada o extrema.

Un reconocido investigador sobre las necesidades humanas, Max Neef realiza un planteamiento interesante al afirmar que dichas necesidades "son finitas, o casi clasificables, son las mismas en todas las culturas o los periodos históricos, lo que está culturalmente determinado no son las necesidades sino los factores de esas necesidades. Un satisfactor es en sentido último, el modo por el cual se expresa una necesidad",⁵⁶ esto es, según este autor las necesidades humanas como tales son las mismas en todo momento, tiempo y espacio, lo que se modifican son los patrones de consumo, las formas en que estas son satisfechas lo cual se traduce en la posesión de ciertos artículos, bienes y servicios.

Asimismo afirma "las necesidades son absolutas, ya que son las mismas en todas las culturas y periodos históricos, pero los satisfactores de esas necesidades están determinados culturalmente y, por lo tanto pueden ser muy distintos en diversas sociedades",⁵⁷ en este sentido, las costumbres, parámetros de comportamiento, de producción y de consumo constituyen los determinantes de los satisfactores, con los

⁵⁵ Boltvink. Op. Cit. Pág. 75.

⁵⁶ Manfred. Max-Neef (et. al.) Desarrollo a escala humana. Una opción para el futuro, CEPAAUR, Suecia. 1986. Pág. 94.

⁵⁷ *Ibidem*. Pág. 99.

cuales las personas en particular y la sociedad en general, logra un grado de satisfacción de sus necesidades esenciales de sobrevivencia.

Al respecto Boltvinik señala que "la producción genera no solo el objeto del consumo, sino también el modo de consumo; lo cual se manifiesta en la creación de nuevas necesidades totalmente desvinculadas de las necesidades biológicas. El hombre, al transformar la naturaleza va creando su propio entorno, que ya no es más un entorno natural sino cultural. La vida en un entorno cultural va creando nuevas necesidades y va modificando la forma de satisfacción de otras",⁵⁸ este argumento es avalado también por Max Neef, al aceptar lo cambiante no sólo de los satisfactores sino de las necesidades mismas, a partir de la transformación que constantemente sufre el entorno cultural del hombre y a la influencia del modo de producción capitalista, en este sentido, las necesidades sociales no tienen porque ser siempre las mismas, dado que el hombre por naturaleza es un ser cambiante.

El punto de partida del enfoque de las necesidades humanas, es la capacidad que tiene un individuo de conseguir el objetivo que va más allá de la idea de subsistencia o sobrevivencia, en el sentido de lograr un mayor grado de bienestar en su vida, que no sea solamente un estatus deseable, la idea de necesidad debe tener implícita la posibilidad de obtener lo que es requerido para obtener bienestar.

Al respecto, Sen argumenta que si bien "la sociedad determina ciertas necesidades, no puede negarse la existencia de un núcleo irreducible de pobreza absoluta, independientemente del nivel de ingresos de algún grupo referencial, dicho núcleo se encuentra conformado por necesidades cuya insatisfacción representa indiscutiblemente una situación de privación, como puede ser la inanición".⁵⁹

⁵⁸ Boltvinik, Julio. Pobreza y necesidades básicas, conceptos y métodos de medición. Proyecto regional para la superación de la pobreza, PNUD, Caracas. 1990, Pág. 50.

⁵⁹ Sen. Op. Cit. Pág. 90.

2.4 ENFOQUE DE LAS CAPACIDADES

Amartya Sen es el principal exponente del enfoque de las capacidades y realizaciones y ha influido en gran medida la concepción teórica de la pobreza a nivel internacional. Dicho autor plantea esencialmente que el nivel de vida de un individuo se encuentra determinado por las capacidades que este posea, y no por sus bienes ni la utilidad que experimentan, en este sentido, el término capacidad abarca diversos aspectos que un estudio económico y cuantitativo deja de lado, aspectos que tiene que ver con la libertad del ser humano y concepciones filosóficas más complejas del fenómeno de la pobreza.

Sen afirma que "las capacidades representan las combinaciones alternativas que una persona puede hacer o ser y los distintos funcionamientos que puede lograr. Los funcionamientos representan parte del estado de una persona, en particular las cosas que logra hacer o ser al vivir. La capacidad de una persona refleja combinaciones alternativas de los funcionamientos que esta puede lograr, de entre las cuales puede elegir una colección",⁶⁰ entonces las capacidades implican que una persona sea capaz de ciertas cosas básicas, lo cual se debe traducir en el logro de funcionamientos valiosos.

El término de capacidad se puede abordar como las actividades que algunos objetos y bienes permiten realizar al individuo, es decir, la sola posesión de artículos y bienes específicos no necesariamente implica que una persona desarrolle capacidades y funcionamientos productivos con estos, por lo cual Sen afirma que los bienes no pueden ser tomados como parámetros para medir el nivel de vida de las personas y el grado de pobreza en el que viven.

"El enfoque de la capacidad se interesa principalmente en la identificación de los objetos valor y considera el espacio cualitativo en términos de funcionamientos y capacidades para funcionar (esto es) la capacidad se define en el espacio de los

⁶⁰ Ibidem. Pág. 96.

funcionamientos, si un logro de funcionamientos es un punto en ese espacio, la capacidad es un conjunto de esos puntos".⁶¹

Dentro de esta línea teórica, la vida de una persona es considerada una combinación de varios quehaceres y seres, a los que se les denomina funcionamientos, los cuales varían desde aspectos tan elementales como estar bien nutridos y libre de enfermedades, hasta otros más complejos como la preservación de la dignidad humana o formar parte de la vida en la comunidad.

Con base en el esquema de Sen, el investigador Meghnad Desai ha clasificado o distinguido cinco capacidades básicas fundamentales, encaminadas al logro de bienestar en la vida del ser humano:

1. Permanecer vivo y disfrutar de una vida prolongada
2. Asegurar la reproducción biológica de las personas
3. Gozar de una vida saludable
4. Interactuar socialmente
5. Tener conocimiento y libertad de pensamiento y expresión⁶²

Ciertamente la satisfacción de estas cinco capacidades, permite al ser humano desempeñar funcionamientos valiosos, lo cual coadyuva en el mejoramiento del nivel de vida, dicha clasificación parece estar fundamentada en los derechos universales del hombre, partiendo de su respeto y garantía por parte del Estado.

La categoría de capacidad abordada por este autor, involucra la idea de libertad que tiene el ser humano, de ser o hacer, en tanto que refleja la capacidad que un individuo tiene para realizar funcionamientos productivos, a partir de los medios que dispone, es decir, una persona no es libre cuando los recursos y medios que posee no le permiten desarrollar una capacidad, ni elegir funcionamientos valiosos que se encaminen a

⁶¹ Ibidem. Pág. 114.

⁶² Meghnad, Desai. Índice de progreso social. UNAM, México, 1998. Pág. 163.

mejorar su nivel de vida. En este sentido, los funcionamientos conforman el ser de una persona y la evaluación o medición de su nivel de vida debe tomar en cuenta estos elementos constitutivos.

Amartya Sen dice que "la libertad de llevar distintos tipos de vida se refleja en el conjunto de capacidades de la persona, la capacidad de una persona depende de varios factores que incluyen las características personales y los arreglos sociales; las capacidades humanas constituyen una parte importante de la libertad individual",⁶³ la capacidad de una persona tiene su origen en la satisfacción de las necesidades primarias del hombre, sin embargo, si estas no se encuentran cubiertas mínimamente, es muy difícil que esa persona pueda desarrollar capacidades, a través de funcionamientos valiosos, por tanto su libertad individual se encuentra coartada.

En concordancia con el planteamiento anterior, este autor señala que "los pobres, los que carecen de trabajo o de atención médica, los que no tienen vivienda y los que no poseen educación, no son libres sin importar los derechos que les haya otorgado la constitución, (por tanto) a menos que se satisfagan ciertas condiciones básicas de bienestar y se proporcionen recursos y oportunidades, no podemos seriamente pretender que la sociedad esté conservando y protegiendo la libertad de todos".⁶⁴

En resumen, este enfoque teórico plantea que la calidad de vida de una persona, familia o comunidad, debe valorarse en términos de capacidades, es decir, de habilidades o potencialidades para hacer o ser algo. Sen argumenta que "existe un nivel absoluto en la idea de la pobreza, es una noción dentro del espacio de las capacidades, pero toma con frecuencia una forma relativa dentro del espacio de los bienes y sus características"⁶⁵, esto es, la pobreza adquiere una connotación absoluta en el espacio de las capacidades, pero una relativa en el espacio de las necesidades y las formas en que estas se satisfacen mediante el uso de recursos.

⁶³ Sen, Op. Cit. Pág. 141.

⁶⁴ Sen, Amartya. "Sobre conceptos y medidas de pobreza". en Revista Comercio Exterior Vol. 42. No. 4, México, mayo de 1992, Pág 451.

⁶⁵ Ibidem. Pág. 464.

2.5 ENFOQUE RELATIVO Y ABSOLUTO DE LA POBREZA

La clasificación o diferenciación del concepto de la pobreza que parte de una concepción relativa y una absoluta, ha generado polémica entre los estudiosos e investigadores del tema a nivel internacional e incluso han influido enormemente en los trabajos de organismos multilaterales como la CEPAL, el PNUD, el BM y el BID, dando como resultado métodos de medición de pobreza con tendencias relativas o absolutas, con base en el enfoque desde el cual se aborda inicialmente el problema.

La vertiente del enfoque absoluto parte de la conceptualización de la pobreza primaria, es decir, de la inicial satisfacción de las necesidades básicas de sobrevivencia del ser humano, las cuales existen independientemente del medio social o cultural que rodea a las personas o familias, por eso se considera que padecen una pobreza absoluta. Por el lado del enfoque de la pobreza relativa, se plantea que la situación de vida de las personas se encuentra influida directamente por el nivel de riqueza de la sociedad a la que pertenece.

El más importante representante del enfoque absoluto de la pobreza es Amartya Sen quien en 1978 sostuvo que "hay un núcleo reductivo de privación absoluta en nuestra idea de pobreza, que se traduce en manifestaciones de muerte por hambre, desnutrición y penuria visible en un diagnóstico de pobreza, sin tener que indagar, primero en el panorama relativo".⁶⁶ La existencia de la pobreza absoluta, que impide el desarrollo de las capacidades básicas que permiten la sobrevivencia del hombre, existe en distintas sociedades y no es necesario investigar o estudiar primero el criterio relativo, puesto que la pobreza absoluta existe y es real, aún en sociedades con niveles altos de riqueza, cada primer mundo posee dentro un tercer mundo.

Continuando con este planteamiento, Altimir señala lo siguiente "nuestra percepción de este núcleo irreducible de privación absoluta, más allá del contexto de la situación del país o de la comunidad, tiene como referencia algunos elementos básicos de bienestar

⁶⁶ *Ibidem*. Pág. 480.

del estilo de vida imperante en las sociedades industriales, a los cuales creemos que todo ser humano tiene derecho".⁶⁷

El criterio absoluto de la pobreza sostiene que las necesidades básicas entre las que destacan alimentación, resguardo, salud, recreación, participación social, etc. son independientes de las condiciones de vida de los demás o de la riqueza que posea la sociedad en su conjunto y, el no satisfacer siquiera alguna de ellas revela una condición de pobreza absoluta en cualquier contexto social. La pobreza absoluta o extrema implica la insatisfacción de las necesidades esenciales del ser humano, una privación intolerable para la dignidad humana.

En concordancia con el planteamiento de Sen, Julio Boltvinik afirma que "la norma absoluta que nos sirve para definir este núcleo irreductible, cualquiera que sea la situación nacional que nos sirva de contexto, nace de nuestra noción actual de dignidad humana y de la universalidad que le otorgamos a los derechos humanos básicos cuyo cumplimiento no debería depender de la escasez local de recursos y de la resignación culturalmente incorporada a lo largo de siglos de miseria u opresión".⁶⁸

Por tanto, la satisfacción de las necesidades esenciales de la población debiera ser generalizada, al igual que los servicios públicos que el Estado está obligado a ofrecer a su población, ser independientes de los niveles de riqueza y de las clases sociales. En este aspecto de equidad social, se ha comprobado que el mecanismo del mercado es ineficiente y extremadamente injusto y excluyente, ha sido en gran parte, el culpable de la polarización del mundo entre sur y norte, países ricos y pobres, grandes ciudades y comunidades rurales.

Lo que ha causado una acentuación de las desigualdades económicas, sociales y políticas por una parte, y de la profundización de la pobreza y pobreza extrema en mayor número de población por la otra, reflejándose en precarios niveles de vida, nulo

⁶⁷ Altimir. Op. Cit. Pág. 99.

⁶⁸ Boltvinik, Julio. Op. Cit. Pág.76.

respeto y garantía de los derechos humanos, así como una escasa participación política.

Existe otra perspectiva que nos ofrece elementos distintos para abordar teóricamente la pobreza denominada enfoque relativo, el cual plantea que de la existencia de dos o más niveles de vida o clases sociales, tomando uno como referencia se puede clasificar a los hogares como pobres o no pobres, según las características económicas, de acceso a servicios y propiedad de bienes. Cabe mencionar que los factores fundamentales del enfoque relativo son la desigualdad social y la distribución del ingreso, en tanto que la riqueza generalmente se encuentra concentrada en un reducido número de hogares, mientras que la mayoría de ellos poseen niveles de bienestar medio y bajo.

“El sustento para el enfoque relativo radica en que las personas tenderían a percibir su propio bienestar en función del bienestar de los demás, en este sentido, una persona con un nivel de ingreso determinado puede no sentirse pobre si vive en una sociedad de recursos limitados, pero si vive en una opulenta sus ingresos pueden ser insuficientes para permitir que se integre de forma adecuada”.⁶⁹

Sin embargo, a medida que aumenta la riqueza de una sociedad, los estándares sociales son más altos y las restricciones legales más exigentes y para cumplirlos se requieren de recursos cada vez mayores, con base en el criterio relativo, la pobreza de un individuo o un hogar depende directamente de cuanto tenga su grupo social de referencia; dicho planteamiento ha conducido equivocadamente a que muchos investigadores analicen o aborden el fenómeno de la pobreza como un subconjunto de otro tema complejo; la desigualdad en la distribución del ingreso.

“Los argumentos de los defensores de la pobreza relativa que la definen a partir de las dietas, actividades, condiciones de vida y equipamientos usuales, o al menos,

⁶⁹ Ferrer, Juan Carlos y Manzero, Javier. Enfoques para la medición de la pobreza, breve revisión de la literatura. Op. Cit. Pág. 57.

ampliamente promovidos y aprobados por la sociedad, en los cuales ser pobre significa tener menos que un grupo de referencia, terminan disolviendo la pobreza en desigualdad".⁷⁰

Puesto que en el estudio de la pobreza no basta con tomar un grupo de referencia para posteriormente realizar comparaciones entre un estrato pobre y uno no pobre, la esencia del análisis de este fenómeno radica en conocer los problemas y carencias de la población que se encuentra en condiciones de pobreza y pobreza extrema y, con base en sus propias características, emitir juicios de valor objetivos, más allá de la mera descripción de una situación no deseada.

La existencia de riqueza en un país no necesariamente es un indicativo de niveles altos de bienestar de la población en general, la clasificación de la población en déciles es una muestra clara de la concentración de ingresos y la polarización de la riqueza nacional. En México existen 10 déciles o grupos sociales que se pueden interpretar como niveles con muy altos, altos, medios, bajos y muy bajos ingresos y justamente en los últimos dos déciles (nueve y diez) se encuentra concentrada más de la mitad de la riqueza nacional, en tanto que entre los déciles uno y cinco, permanecen carencias en diversos ámbitos.

Si bien es necesario apoyarse en un grupo social de referencia que se considera no pobre, el cual, aunque cumpla con los requisitos establecidos, tiene restricciones económicas en la satisfacción de las necesidades tanto básicas como de otro tipo, no se debe enfocar la mayor atención en esta etapa del análisis, dado que sólo se estarían estudiando las diferencias socioeconómicas de los estratos seleccionados, sin indagar en el grado de profundidad o severidad de pobreza en el que se encuentran los hogares, sin conocer qué capacidades o funcionamientos valiosos pueden desarrollar a partir de sus características y, finalmente qué tipo de políticas públicas se pueden diseñar que, a partir de una correcta conceptualización del problema y de la forma en

⁷⁰ Sen, Amartya, "Conceptos de pobreza en América Latina" en Beccaria, Luis (et. al.). Op. Cit. Pág. 79.

que este sea medido, cuenten realmente con posibilidades de combatirla, mitigarla o reducirla.

De los diferentes enfoques abordados se observa la complejidad que implica definir nuestro problema, y en consecuencia, la dificultad para construir políticas que incluyan todas las dimensiones de la pobreza. La etapa de definición no sólo puede quedarse con la concepción teórica del problema, a su vez resulta necesario precisarla de manera cuantitativa, lo que finalmente muestra la dimensión del problema en términos numéricos.

La medición en las ciencias políticas y sociales es un elemento que nos permite aproximaciones más o menos certeras para descubrir una realidad difícil de atrapar a través de otras herramientas. En este sentido, el estudio de las metodologías existentes en materia de cuantificación de la pobreza cobra relevancia dentro del estudio de este problema social en los ámbitos nacional e internacional. En el siguiente capítulo se abordarán los métodos más importantes que se han utilizado en muchos países en materia de cuantificación e identificación de los pobres y han dado pauta a la creación de políticas públicas dirigidas a su reducción.

CAPÍTULO 3. LAS DIFERENTES CARAS DE UNA POLÍTICA PÚBLICA: MÉTODOS DE MEDICIÓN DE LA POBREZA

La evaluación del bienestar y la cuantificación del volumen de la población que no dispone de los recursos indispensables para acceder a un conjunto básico de satisfactores, requiere de un marco conceptual y metodológico coherente, que respalde las actividades de los diseñadores y evaluadores de políticas públicas. En este sentido, es necesario abordar las variantes metodológicas más representativas, que determinan la cantidad de hogares pobres en el ámbito nacional.

Los llamados métodos de medición tienen la función de delimitar y construir la metodología que permita diferenciar o dividir a la población en dos grupos: pobres y no pobres. Esto mediante el establecimiento de parámetros y criterios de tipo cuantitativo que involucran generalmente el ingreso y gasto de los hogares, la insatisfacción de necesidades alimentarias, materiales, de acceso a bienes o servicios indispensables para la vida en sociedad, entre otros.

La forma de entender teóricamente el problema de la pobreza, constituye el cimiento para la elección de los parámetros e indicadores que miden y evalúan el nivel de bienestar de los hogares; a partir de este momento toda la información adquiere un carácter cuantitativo y numérico en la formulación de políticas públicas.

En virtud de lo anterior, es necesario detenernos en el análisis de las metodologías utilizadas para identificar a los pobres. Para esta tarea, se abordarán los dos métodos más utilizados y recomendados tanto en México como en América Latina por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM). Estos organismos han asumido el problema de la pobreza como parte importante de sus funciones y su gestión en el ámbito mundial, ya que son los generadores de patrones metodológicos que buscan, de manera simplificada y generalizada, abordar el problema de la pobreza en el mundo.

Evidentemente, cada método de medición de pobreza tiene implícitos ciertos indicadores de bienestar, y los resultados de su aplicación son sensibles tanto al concepto de pobreza como a los indicadores elegidos. Los métodos de medición de la pobreza buscan dar una respuesta objetiva y fundamentada a la pregunta ¿desde qué nivel de bienestar se considera que una persona no es pobre? O bien, desde diversos enfoques teóricos y con base en los recursos que posea un individuo, su acceso a los servicios básicos, su nivel de alimentación y educación, pretende determinar ¿qué porcentaje de la población es pobre? y ¿quiénes deben ser la población objetivo de las políticas públicas en materia de combate a la pobreza?

La confiabilidad, calidad y disponibilidad de la información es un requisito fundamental para la obtención de mediciones y resultados convincentes y objetivos. Precisamente el acceso a información objetiva y confiable que se pueda utilizar como insumo para la medición constituye un punto muy sensible, puesto que generalmente se utilizan las investigaciones realizadas por organismos del propio gobierno, lo que usualmente resta imparcialidad a los estudios. En este sentido, "los problemas de representatividad de los distintos grupos socioeconómicos, la cobertura geográfica y la especificación de los bienes y servicios, son elementos difíciles de eliminar de la información estadística y censal".⁷¹

La medición de la pobreza es un proceso vinculado a la identificación de la población objetivo, sobre la cual se ejercerán las políticas públicas. Esto implica tomar estratos sociales de referencia a fin de comparar el grado de bienestar de los hogares dentro de una sociedad y evaluar cuál está por debajo del mínimo razonable fijado socialmente. Para Feres y Mancero "la identificación de los pobres implica realizar una comparación entre los distintos niveles de bienestar. Por tanto se debe elegir entre una variable cuantificable que actúe como indicador del nivel de bienestar de las personas. Esta elección dependerá del concepto de pobreza utilizado, pero también de la información disponible, generalmente escasa".⁷²

⁷¹ Feres, Juan Carlos y Mancero, Xavier. Op. Cit. Pág. 60.

⁷² Ibidem. Pág. 90.

La diferencia entre la utilización de ciertos indicadores de bienestar no es solo conceptual sino también empírica, ya que el grupo de personas seleccionado como pobre puede cambiar considerablemente de acuerdo con el criterio utilizado en su identificación, en virtud de que la pobreza es un fenómeno multidimensional, en el que un tipo de carencia no necesariamente corresponde con otras.

Las características nacionales desempeñan una función preponderante al decidir cuál es el enfoque más apropiado, el nivel de desarrollo parece ser un factor clave, dado que el aumento de la satisfacción de las necesidades básicas es un objetivo urgente para los países en desarrollo. Por esto, parece conveniente medir la magnitud y las características de la pobreza, estableciendo parámetros en términos del acceso a cantidades definidas de bienes y servicios con los que se satisfacen una serie de necesidades básicas.

Los indicadores de bienestar más utilizados en el análisis de la pobreza son el ingreso y el gasto en consumo, principalmente en la identificación de pobres a través del método Línea de Pobreza, también conocido como método indirecto. Por el contrario, con el enfoque directo o método de Necesidades Básicas Insatisfechas lo que se mide es el acceso a los servicios básicos. De tal manera, al fijar distintos indicadores de medición, ambos métodos pueden generar clasificaciones de pobreza que no son necesariamente compatibles, e incluso se obtiene resultados diferentes. Dependiendo de lo completo que sean los indicadores o variables que utiliza cada método, aumentará en cantidad el número total de pobres.

A efecto de cumplir con los objetivos planteados, se requieren analizar con detenimiento las características de ambos métodos, dada la importancia que han tenido en las mediciones de la pobreza en América Latina y el papel que desempeñan en México, en el rubro de diseño y formulación de políticas sociales.

3.1 MÉTODO DE LA LÍNEA DE POBREZA

Este método comienza a ser utilizado a partir de las crisis económicas que afectaron a los países de América Latina en las década de los 70 y 80, lo cual manifestó las insuficiencias estructurales que han caracterizado el desarrollo de la región y la gravedad de los problemas sociales, patentizando la urgente necesidad de profundizar en el conocimiento de la magnitud y las características de la población que se encontraba en condiciones de pobreza y marginalidad.

A mediados de 1970, la CEPAL inició líneas de investigación dirigidas no sólo a cuantificar la magnitud del fenómeno, sino a contribuir en la elaboración de metodologías que permitieran conocer sus características, a fin de generar información útil para el diseño de políticas públicas de combate a la pobreza. México y otros países participaron en este estudio, del cual resultó un procedimiento llamado Línea de Pobreza (LP) que fue ampliamente difundido y recomendado por esa Comisión para su aplicación en Latinoamérica.

Este método se basa en el cálculo de líneas de pobreza, las cuales representan “el monto mínimo de ingresos que permite a un hogar en un momento y lugar determinados, disponer de recursos suficientes para satisfacer las necesidades básicas de sus miembros, tanto alimentarias como no alimentarias”⁷³, esto es, compara el ingreso de los hogares con los costos de satisfacción de las necesidades básicas. Este trabajo es reconocido por su carácter pionero en materia del estudio y conocimiento de un problema que estaba adquiriendo dimensiones inimaginables para los gobiernos locales.

Los objetivos de este método ya no se encaminan a la formulación de políticas universales con beneficios para toda la población, sino que plantean políticas acotadas,

⁷³ Moncada, Gilberto. Marco general para el análisis de las condiciones de vida. CEPAL, Santiago de Chile, 1995. Pág. 18.

de carácter específico y dirigidas a poblaciones previamente seleccionadas, a través de metodologías rígidas.

Una LP se define como el costo monetario de un nivel de bienestar de referencia para una persona y un hogar, en un momento y lugar dados. Las personas que no alcanzan ese nivel de bienestar se consideran pobres y, quienes si lo hacen, se excluyen de esa clasificación.

Para Martín Ravallión “una Línea de Pobreza ayuda a concentrar la atención de los gobiernos y la sociedad civil en las condiciones de vida de los pobres, consiste en determinar cuál es el nivel mínimo de vida para que una persona ya no sea considerada pobre, radica en hacer comparaciones interpersonales, las LP para familias de diferentes tamaños y composiciones, que viven en diferentes lugares o distintos momentos, nos dicen que gastos son necesarios en cada conjunto de circunstancias para asegurar el nivel mínimo de vida requerido para salir de la pobreza”.⁷⁴

En consecuencia, la LP es útil para el tiempo y espacio tomados como referencia, en el sentido de que los precios varían de un tiempo a otro, los parámetros de alimentación y la disposición de alimentos cambian de un lugar a otro, aunque hay alimentos que deben permanecer en todas las dietas, independientemente del lugar en que nos encontremos, los cuales tienen que ver con una dieta balanceada y nutritiva.

Retomando a Oscar Altimir éste plantea que “un procedimiento para el trazado del líneas de pobreza sobre la base de presupuestos mínimos de alimentación, consiste en establecer normativamente relaciones entre los gastos de alimentación y los otros gastos de consumo”⁷⁵, es decir, la información estadística indica cuánto gastan los hogares en alimentación y al elegir un patrón de referencia que cumpla con los requisitos establecidos por la LP, se establece una relación viable para reflejar los otros gastos, que se presupone son suficientes para cubrir esas necesidades, lo cual no

⁷⁴ Ravallión, Martín. Las líneas de pobreza en la teoría y en la práctica. Banco Mundial- CEPAL, 1990. Pág. 129.

⁷⁵ Altimir, Op. Cit. Pág. 150.

necesariamente es correcto, ya que la cobertura de las necesidades de alimentación de las familias no garantiza que las demás necesidades sean satisfechas de igual forma.

El método LP consiste en el cálculo de un indicador del costo mínimo de vida derivado de la satisfacción de un conjunto reducido de necesidades básicas, incluidas en una canasta normativa. De esta manera, la valoración económica de la canasta en precios del mercado local permite la estimación del monto de ingresos requeridos para la obtención de un bienestar mínimo; los ingresos se consideran como potencial de consumo y satisfacción de necesidades y se parte de la premisa que todos los individuos y familias destinan una proporción equivalente a estos para la satisfacción de las necesidades incorporadas a la canasta.⁷⁶

La LP se obtiene en una visión simplificada en dos pasos: en un primer momento se selecciona la canasta de satisfactores para el conjunto previamente especificado de necesidades básicas a precios del mercado. En un segundo momento, el valor obtenido del total de satisfactores incluidos se compara con los ingresos per cápita o por adulto equivalente a cada hogar, estableciendo así la proporción de pobres.

El ingreso de que disponen los miembros de un hogar, constituye la unidad para el estudio del nivel de vida. De hecho, es considerado como una variable fundamental para la satisfacción de las necesidades o el logro de cierto nivel de bienestar, a través del consumo de bienes y servicios que pueden ser adquiridos en el mercado. El ingreso que los individuos (económicamente activos) reciben regularmente constituye la fuente principal de recursos que les permite realizar esas adquisiciones, la LP se basa en ellos con el propósito de dar cuenta de la escasez de ingresos de las familias y de los efectos económicos sobre el nivel de vida de los hogares.

Al tener las crisis económicas una repercusión importante en el ingreso real de los hogares pobres, el nivel de vida debe relacionarse con la capacidad económica de las familias para manifestar sus necesidades, gustos y preferencias en la demanda de

⁷⁶ Ravallión, Martín. Op. Cit. Pág. 143.

bienes o servicios. Por tanto, "el parámetro de referencia es una variable monetaria que informa de la capacidad económica de los hogares para satisfacer una estructura de demanda específica".⁷⁷

La salud es esencial para el ser humano y en la mayoría de las sociedades, incluidas las más pobres, estar sano exige gastar en vestido, refugio, atención a la salud y cuidado personal. Del mismo modo muchas actividades que consideraríamos naturalmente esenciales para escapar de la pobreza no pueden llevarse a cabo sin participar en la sociedad, como el empleo o la escuela. Asimismo, las normas o sanciones sociales prohíben esa participación sin la adquisición de ciertos productos no alimentarios como un hogar y una vestimenta socialmente aceptable, dichos aspectos tienen que ver con los parámetros culturales, las costumbres y las reglas sociales vigentes.

De tal forma que "una jerarquía plausible de las necesidades básicas empezaría entonces con las necesidades alimentarias para la supervivencia, seguiría con las necesidades básicas no alimentarias y terminaría con las necesidades básicas para la actividad económica, social y política".⁷⁸

En México, durante el sexenio 1976-1982, se realizaron acciones con el fin de brindar mayor atención de la población marginada, a través de una oficina dependiente de la Presidencia de la República denominada Coordinación General para las Zonas Marginadas y Deprimidas (COPLAMAR), organismo que llevó a cabo programas de estudio tendientes a conocer mejor la realidad de los grupos marginados, aplicando algunas metodologías ya existentes y creando unas nuevas que se adaptarían a la realidad mexicana de esos años. Esta tarea de investigación en la que participaron reconocidos estudiosos en el tema de la pobreza, arrojó resultados importantes como la construcción de las Canastas Normativas para el medio rural y urbano.

⁷⁷ Beccaria, Luis, et. Al. Op. Cit. Pág. 205.

⁷⁸ Moncada, Gilberto. Op. Cit. Pág. 34.

3.1.1 CONSTRUCCIÓN DE LAS CANASTAS NORMATIVAS

La construcción y selección de canastas normativas es el punto nodal del método LP, ya que el costo monetario que implica adquirir los satisfactores en ellas incluidos, constituye el parámetro de diferenciación entre un hogar pobre y uno que no lo es. Una canasta básica, entendida en términos gubernamentales como el conjunto de bienes y servicios indispensables para que los trabajadores y sus familias puedan disfrutar de un nivel de vida aceptable, se encuentra estrechamente relacionada con el ingreso de los hogares, el cual se puede interpretar como el salario que reciben los miembros (económicamente activos) del hogar.

El salario mínimo según nuestra legislación "debe ser el presupuesto indispensable para la satisfacción de las siguientes necesidades de cada familia: las de orden material, tales como la habitación, menaje de la casa (muebles, equipo de cocina) alimentación, vestido y transporte, las de carácter social y cultural, tales como la concurrencia de espectáculos, práctica de deportes, asistencia a escuelas de capacitación, bibliotecas y otros centros de cultura y las relacionadas con la educación de los hijos".⁷⁹

Las canastas normativas buscan reflejar el nivel de ingreso de los hogares, se encuentran formadas por los productos básicos dentro de una dieta alimentaria y por los elementos que deberían formar parte de los satisfactores de las familias a fin de mejorar su nivel de vida. En general se caracterizan por ser austeras, dado que tienen que tomar en cuenta, por un lado, la información recabada empíricamente a través del levantamiento de encuestas de ingresos de los hogares, y por el otro, que el costo resultante de la suma de todos los productos incluidos esté al alcance de los hogares pobres.

La función de las canastas normativas es proponer lo que se debe consumir, a efecto de alcanzar un determinado nivel de bienestar social. Estas se dividen según su

⁷⁹Centro de Estudios del Trabajo, Salario mínimo y canasta básica, México, 1985, Pág. 21.

amplitud en las que sólo cubren lo estrictamente elemental (alimentarias) y en las integrales que además cubren vivienda, educación, salud, vestido, recreación y servicios básicos,⁸⁰ las primeras son conocidas como Canastas Básicas Alimentarias (CBA) y las otras se denominan Canastas Normativas de Satisfactores Esenciales (CNSE).

Para los formuladores de las canastas normativas, éstas representan un avance metodológico, que tiene como finalidad orientar los esfuerzos de planeación alimentaria para lograr objetivos deseables en el mediano y largo plazo de las políticas, programas y proyectos que pretenden mejorar las condiciones de vida de la población objetivo.

Una canasta básica se considera no solo un componente que puede vertebrar las diversas acciones que implica un proceso de planificación alimentaria, sino que "constituye un elemento susceptible de orientar los estudios e investigaciones pues facilita la elaboración y el manejo del diagnóstico que debe servir de base a las políticas sobre la materia y evita que las acciones planificadas se dispersen en el estudio y análisis de alimentos poco representativos".⁸¹

A través de la construcción de las canastas normativas, el método de LP adquiere dos variantes en la identificación y medición de la población pobre, la cual requiere de programas específicos y de apoyos extra por parte del gobierno y de la sociedad misma, puesto que además de haberse convertido en un problema que forma parte de la agenda del gobierno mexicano, en esencia es un problema social y con graves repercusiones para la vida política, económica y cultural del país.

⁸⁰ *Ibidem*. Pág. 27.

⁸¹ COPLAMAR, Necesidades esenciales en México, situación actual y perspectivas al año 2002, México, Siglo XXI, 1982. Pág. 85. Tomo I Alimentación.

3.1.2 CARACTERÍSTICAS Y FORMACIÓN DE LA CANASTA BÁSICA DE ALIMENTOS

La primer variante utilizada por el método LP, es la cuantificación de la pobreza alimentaria. Esta se centra específicamente en medir el grado de satisfacción o insatisfacción alimentaria, mediante la construcción de canastas normativas que incluyen únicamente los requerimientos básicos nutricionales, basada en el costo que implica obtenerla y en la proporción del ingreso que los hogares gastan en ese rubro.

En este caso, se realiza un estudio a profundidad en lo que respecta a nutrientes, se calcula el requerimiento de calorías y proteínas que una persona requiere con base en las recomendaciones de los organismos internacionales especializados en la materia, como la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Organización Mundial de la Salud (OMS) y en México, también el Instituto Nacional de Nutrición (INN); el gasto para otras necesidades se calcula con base en la cantidad que se destina al gasto en alimentos, por lo que se obtienen estimaciones generales.⁸²

La determinación de la LP para cada zona o país se sustenta en el cálculo del costo de una canasta de alimentos, cuya composición considera los hábitos predominantes de consumo, la disponibilidad efectiva de alimentos y los precios relativos de los mismos, luego al valor de esa canasta se adiciona una estimación de los recursos requeridos por los hogares para satisfacer el conjunto de las otras necesidades básicas o necesidades no alimentarias.

Para el caso mexicano, la CEPAL elaboró una Canasta Básica de Alimentos que considera de manera general 12 rubros alimentarios: cereales y derivados, tubérculos y raíces, azúcar, legumbres, verduras, frutas, carnes, pescados y mariscos, leche y

⁸² INEGI-CEPAL., Magnitud y evolución de la pobreza en México (informe metodológico) 1984-1992, México, 1993, Pág. 19.

derivados, huevos, bebidas y, aceites y grasas; expresados en gramos diarios por persona. (Ver Anexo 1, página 126).

Para tal efecto, se clasificó al conjunto de familias encuestadas conforme a la cuantía de su ingreso per cápita, posteriormente se especificaron las ingestas calórica y proteínica efectivas de distintos estratos sociales, seleccionando que el requisito de representatividad sobrepasara levemente, en promedio, el nivel de los requerimientos mínimos recomendados.⁸³ Sobra decir que la composición de esta canasta es totalmente austera, en virtud de que su punto de partida son los requerimientos mínimos de alimentación y nutrición, incluso los rubros de alimentos considerados y las cantidades resultan insuficientes para una correcta alimentación de las familias.

En este estudio se consideró aceptable una dieta que tuviese al menos 10% de calorías proteínicas y entre 15 y 25% de grasas, que los cereales no aportaran más del 60% del total de calorías, y se estimó adecuado que al menos 35% de las mismas fuese de origen animal. Asimismo fue evaluada en términos de su contenido de calcio, hierro, vitamina A, tiamina, riboflavina, niacina y vitamina C,⁸⁴ cumpliendo con los mínimos establecidos para cada uno de esos nutrientes.

Para realizar estudios orientados a determinar la incidencia de la pobreza, resulta indispensable disponer de una pauta básica alimentaria que permita determinar, desde una perspectiva normativa, si los miembros del hogar tienen acceso a una dieta adecuada que cubra sus requerimientos nutricionales mínimos y que además les garantice su pleno desarrollo físico y mental.

No obstante, estar basadas en la observación del consumo efectivo de alimentos de los estratos representativos de la población, las CBA pueden considerarse normativas en tanto no reproducen exactamente el nivel y estructura de las ingestas alimentarias de dichos estratos. Dado que las dietas se ajustaron a ciertos requerimientos mínimos en

⁸³ Beccaria, Luis. Op. Cit. Pág. 144.

⁸⁴ *Ibidem*. Pág. 145.

materia de energía y proteínas, "se adecuaron a la disponibilidad interna de alimentos y se modificaron por la vía de sustituir y/o eliminar algunos bienes en atención a consideraciones de costo o prescindibilidad de los mismos, sin implicar por ello que sean canastas de costo mínimo".⁸⁵

En este sentido, las dietas de los hogares de bajos ingresos se modifican, a fin de ajustarse a ciertos lineamientos establecidos por el propio método y por los organismos que se encargan de las investigaciones sobre contenidos nutricionales de los alimentos, por tal motivo se dice que conservan un carácter normativo, puesto que se inclinan a lo que debe consumirse, a fin de obtener la cantidad de nutrientes necesarios para desarrollar las actividades rutinarias y mantener una buena alimentación.

El desglose de los nutrientes necesarios se realiza considerando que el cuerpo humano exige un consumo mínimo de energía para mantener sus funciones, independientemente de las dietas observadas empíricamente, algunos nutrientes son indispensables dentro de la alimentación de las personas, los cuales le permiten desempeñar sus funciones adecuadamente.

El método LP en esta variante supone un concepto absoluto de la pobreza en el espacio de características de los alimentos y un concepto relativo en el espacio de bienes, ya que la CBA se construye a partir de dietas observadas en un estrato de referencia. Las mediciones de LP definen poblaciones-objetivo con ingresos insuficientes y que por tanto requieren atenderse a través de políticas salariales, empleo y generación de ingresos.

Para establecer el costo monetario de la canasta se utiliza el Índice de Precios al Consumidor (IPC) de cada artículo recolectado, posteriormente el costo mensual estimado de la CBA se expresa a nivel per cápita y en moneda nacional. En este sentido, el costo para el consumidor es una consideración de primer orden, es

⁸⁵ Ferres, Juan Carlos. Composición de la canasta básica de alimentos, Estudios de la CEPAL, Santiago de Chile, 1998, Pág. 98.

condición obligada que su precio sea accesible para la población objetivo, puesto que a ella está orientada.

El presupuesto básico de alimentación denominado también línea de indigencia o de pobreza extrema, se calcula en términos per cápita a partir de los requerimientos nutricionales establecidos, utilizando la información sobre la estructura del gasto en alimentos en los hogares y los respectivos precios unitarios de cada producto reportados en la encuesta para las áreas urbana y rural.⁸⁶

El componente alimentario de la línea de pobreza se fija casi universalmente con base en los requisitos nutricionales necesarios para la buena salud, generalmente expresado en calorías y cantidad de proteínas. En consecuencia la CBA debe satisfacer las necesidades nutricionales, pero debe excluir los artículos de menor consumo y los más caros, la canasta está integrada por los alimentos baratos disponibles que conforman la dieta habitual de la población de referencia.⁸⁷

Para el caso mexicano, el conjunto se define de tal modo que satisfaga diversas necesidades nutricionales, de energía, proteínas y otros micro nutrientes, se utilizan normas nacionales e internacionales para determinar las necesidades mínimas de calorías, las cuales varían entre otras cosas con la estatura, peso, edad, sexo y actividades que desempeña habitualmente cada persona. Una vez establecidas las necesidades de energía, la canasta de alimentos necesaria para satisfacerlas se calcula sobre la base de los patrones reales de consumo; a veces se toma en cuenta un grupo con ingresos inferiores, pero no el más bajo y en otros casos el grupo de referencia comprende hogares cuya canasta de alimentos satisface pero no excede significativamente las necesidades de energía.⁸⁸

Esta metodología retoma el concepto absoluto de la pobreza, en el que las carencias se encuentran relacionadas estrechamente con los aspectos básicos de la sobrevivencia.

⁸⁶ INEGI-CEPAL. Op. Cit. Pág. 26.

⁸⁷ Ferres, Juan Carlos. Op. Cit. Pág.108.

⁸⁸ COPLAMAR. Op. Cit. Pág. 150.

El planteamiento de Amartya Sen sobre el "núcleo irreductible de la pobreza", está constituido por los pobres identificados a través de esta variante, puesto que sus recursos no son suficientes siquiera para cubrir su alimentación y, por ende, las demás necesidades también se encuentran en estado de insatisfacción fáctica.

Las mediciones a través de la CBA obtiene resultados de la población en condiciones de pobreza extrema o absoluta, hogares o familias que viven en condiciones humanamente indignas, con limitantes en todos los sentidos de la vida en sociedad, con pésimos empleos, poca o nula educación, en condiciones de desnutrición aguda y viviendas precarias.

Dentro de este universo conformado por la población objetivo, se tiene entonces un conjunto especialmente desfavorecido en el que se concentran los efectos más severos de la realidad socioeconómica. Esta población se encuentra en situación de límite, carente por completo de la posibilidad mínima de adquirir por lo menos una Canasta Básica de Alimentos, aún suponiendo que para cubrir sus necesidades alimentarias invirtiera incluso todo su ingreso.

3.1.3 CARACTERÍSTICAS Y FORMACIÓN DE LA CANASTA NORMATIVA DE SATISFACTORES ESENCIALES

Esta segunda variante de LP busca obtener mediciones de pobreza que van más allá de la mera insatisfacción de alimentos, en tanto que su marco de referencia es más amplio y completo que la CBA, al abarcar mayor número y diversidad en los tipos de satisfactores esenciales para los hogares. Su objetivo es establecer criterios menos rígidos para la identificación de los pobres, ya que el costo total de la satisfacción de las necesidades esenciales, resulta más alto que el costo de las necesidades alimentarias.

Los resultados que arroja esta metodología, comprenden a la población pobre extrema y moderada, aunque también es prudente considerar que el porcentaje de población

pobre resulta mayor, debido a que como se mencionó anteriormente, los criterios son más flexibles y variados que los utilizados por la CBA.

A inicios de la década de los ochenta surgen métodos de medición de la pobreza basados en la construcción de Canastas Normativas de Satisfactores Esenciales (CNSE) "utilizadas inicialmente para definir salarios mínimos en América Latina, hasta que fueron incluyendo de cierta manera las necesidades sociales a partir de la observación del comportamiento de los hogares".⁸⁹ Esto es, a medida que las canastas normativas buscaban rebasar el concepto de mera subsistencia o sobrevivencia, se fue considerando que era necesario observar ciertas pautas sociales.

En México en 1982, la COPLAMAR se dio a la tarea de construir por primera vez una canasta de este tipo, a través del desglose de otras necesidades esenciales y de los satisfactores que las familias mexicanas utilizan usualmente para cubrirlas, con el propósito de rebasar la limitada concepción de la pobreza basada únicamente en el rubro de los alimentos y los requerimientos nutricionales indispensables.

El punto de partida para definir esta canasta fue la determinación de nueve grupos de necesidades: alimentación, educación, salud, vivienda, cultura y recreación, transporte y comunicaciones, vestido y calzado, presentación personal y por último otras necesidades que definen a un hombre en sociedad, con ciertas pautas culturales, de comportamiento, consumo y alimentación, contemplando la posibilidad de realizar actividades rutinarias como el traslado al empleo, que requiere de otro tipo de satisfactores, pero que son necesarios dentro de la vida diaria en toda comunidad.

A partir de estos grupos, se procedió a definir qué necesidades tendrían que satisfacerse a corto y mediano plazos a través de transferencias gubernamentales y cuáles a través del mercado. Quedaron incluidas en las transferencias los rubros de educación básica, servicios personales y no personales de salud, infraestructura de

⁸⁹ Boltvinik, Julio. Pobreza y necesidades básicas, conceptos y métodos de medición, PNUD, Caracas, 1990. Pág. 187.

agua y drenaje, así como los complementos alimentarios a madres y bebés y los desayunos escolares, el resto tendría que satisfacerse a través del mercado o la autoproducción.⁹⁰

En alimentación, además de los alimentos, se incluyen los bienes necesarios para prepararlos y consumirlos; en vivienda no solamente la casa habitación y los servicios de agua, drenaje y electricidad, sino también una parte del mobiliario y el equipo del hogar; en salud, además de los servicios personales y no personales de salud, los bienes y servicios para la higiene personal y del hogar, un pequeño conjunto de productos de autoatención; en cultura y recreación, un paquete de material de lectura, un conjunto de bienes y servicios recreativos y un pequeño paquete electrónico; y en vestido y calzado, un paquete de estos elementos para cada edad y sexo.⁹¹

Debido a que la medición del bienestar tiene que ver con aspectos subjetivos que son difíciles de cuantificar, pero que están relacionados con parámetros sociales que reflejan bienestar, esta canasta solamente incluye los bienes y servicios que pueden ser producidos por la sociedad, casi siempre de carácter material. Por tanto, se excluye la satisfacción de otras necesidades, igualmente esenciales pero de carácter en mayor medida inmaterial, como pueden serlo la identidad nacional, la libertad o la participación política.

Cabe mencionar que de todos los datos incorporados a la medición de la pobreza, la fijación del componente no alimentario para el establecimiento de la LP, es probablemente el más discutido. Si el establecimiento del componente alimentario tiene que ver con el juicio normativo que hacemos con respecto a los niveles de actividad que deberían alcanzarse y al consumo mínimo de energía alimentaria para mantener las funciones corporales, entonces la lista de satisfactores para las necesidades no alimentarias, se relaciona con los enseres domésticos indispensables para cocinar los alimentos, el equipamiento mínimo que debe tener una vivienda para ser habitable

⁹⁰ COPLAMAR. Op. Cit. Pág. 147.

⁹¹ Ibidem. Pág. 169.

(camas, cobijas, mesa), los artículos de aseo personal, vestido y calzado de los miembros de la familia, el costo del medio de transporte utilizado, entre otros.

Para la definición y selección de estos rubros, se siguió el procedimiento que a rasgos generales puede describirse de la siguiente manera:

- 1) Con base en la información por deciles de ingresos,⁹² (tanto urbanos como rurales), contenida en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares de 1977, sobre el porcentaje de los hogares que declararon haber realizado un gasto en cada uno de los bienes y servicios señalados, se elaboró para cada decil de ingreso urbano y rural la lista de bienes de consumo usual. La lógica detrás de este criterio es la de que, dado el periodo de referencia para el cual se captaron los gastos, un bien o servicio puede ser consumido por una familia sin que necesariamente en ese periodo se haya incurrido en un gasto. A través del levantamiento de encuestas en ambos medios, se identificaron los bienes y productos de consumo de la población.⁹³
- 2) Posteriormente, se seleccionó la lista de bienes y servicios de consumo frecuente dentro del decil 7, como el punto de partida para la formulación de la lista de bienes y servicios de la canasta, puesto que ella no incluye la mayor parte de los bienes suntuarios de los deciles superiores y en cambio, comprende casi todos los bienes de consumo generalizado en los deciles inferiores; esto es, el patrón de referencia es el decil 7, ya que cubre austeramente las variables establecidas dentro de la CNSE y tiene acceso a los servicios sociales básicos.
- 3) Asimismo, los rubros de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares que se encontraban demasiado genéricos, se desglosaron en bienes y

⁹² La población total de México se encuentra clasificada en 10 deciles, con base en el gasto corriente total mensual; según Sergio Martínez (UNAM, 1996) entre el decil 1 y el 5, se padecen niveles graves de marginación y pobreza y sus recursos monetarios son insuficientes para la adquisición de la CBA y la CNSE; del 6 al 8 la situación es menos grave, aunque apenas pueden cubrir el costo de cualquiera de las dos y, finalmente los deciles 9 y 10 gozan de la mejor situación económica y tienen una concentración del ingreso sumamente elevada.

⁹³ *Ibíd.* Pág. 195.

servicios específicos y, por otra parte, se eliminaron todos los rubros suntuarios. El criterio general adoptado para distinguir lo esencial de lo suntuario fue que "lo esencial supone la satisfacción adecuada de la necesidad en un nivel austero, pero digno".⁹⁴

Cabe señalar que en este estudio se elaboraron listas de los bienes y servicios que conforman la CNSE para el medio rural y urbano, sin embargo las diferencias entre ambas canastas son mínimas puesto que se partió del criterio de que los satisfactores mínimos, aunque austeros, debieran ser de igual calidad para toda la población. Por esta razón, las diferencias entre el medio urbano y el rural se derivan no de diferencias de calidad sino de hábitos y necesidades objetivas. Así, por ejemplo, "el servicio de lavandería no se incluye en el medio rural por razones de viabilidad, mientras se incluyen el sombrero y el reboso como expresión de hábitos de la población".⁹⁵

Aunque el medio urbano se puede diferenciar del rural, en la variedad de satisfactores que existen para cubrir las necesidades básicas, esto no implica que las necesidades sean diferentes, ya que debieran ser en condiciones similares en ambos. No obstante, los problemas de marginación, distancia y comunicaciones, hacen que el medio rural sea el más afectado por los desequilibrios económicos del mercado y a su vez, el último en recibir los beneficios de las políticas de combate a la pobreza, alargando por décadas su situación de miseria y marginación.

La lista final de bienes y servicios que componen la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales queda integrada por 306 renglones de gasto mercantil o de autoproducción y 6 renglones correspondientes a transferencias gubernamentales (Ver Anexo 2, página 127). Asimismo las cantidades anuales se calcularon para el promedio nacional de tamaño de familia y de su estructura por edades correspondientes a 1982, a partir de las proyecciones de población del Consejo Nacional de Población. Los resultados

⁹⁴ Boltvinik, Julio, "Satisfacción desigual de las necesidades esenciales en México", en Cordera, Rolando y Tello, Carlos, Op. Cit. Pág. 28.

⁹⁵ Ibidem. Pág. 42.

servicios específicos y, por otra parte, se eliminaron todos los rubros suntuarios. El criterio general adoptado para distinguir lo esencial de lo suntuario fue que "lo esencial supone la satisfacción adecuada de la necesidad en un nivel austero, pero digno".⁹⁴

Cabe señalar que en este estudio se elaboraron listas de los bienes y servicios que conforman la CNSE para el medio rural y urbano, sin embargo las diferencias entre ambas canastas son mínimas puesto que se partió del criterio de que los satisfactores mínimos, aunque austeros, debieran ser de igual calidad para toda la población. Por esta razón, las diferencias entre el medio urbano y el rural se derivan no de diferencias de calidad sino de hábitos y necesidades objetivas. Así, por ejemplo, "el servicio de lavandería no se incluye en el medio rural por razones de viabilidad, mientras se incluyen el sombrero y el reboso como expresión de hábitos de la población".⁹⁵

Aunque el medio urbano se puede diferenciar del rural, en la variedad de satisfactores que existen para cubrir las necesidades básicas, esto no implica que las necesidades sean diferentes, ya que debieran ser en condiciones similares en ambos. No obstante, los problemas de marginación, distancia y comunicaciones, hacen que el medio rural sea el más afectado por los desequilibrios económicos del mercado y a su vez, el último en recibir los beneficios de las políticas de combate a la pobreza, alargando por décadas su situación de miseria y marginación.

La lista final de bienes y servicios que componen la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales queda integrada por 306 renglones de gasto mercantil o de autoproducción y 6 renglones correspondientes a transferencias gubernamentales (Ver Anexo 2, página 127). Asimismo las cantidades anuales se calcularon para el promedio nacional de tamaño de familia y de su estructura por edades correspondientes a 1982, a partir de las proyecciones de población del Consejo Nacional de Población. Los resultados

⁹⁴ Boltvinik, Julio, "Satisfacción desigual de las necesidades esenciales en México", en Cordera, Rolando y Tello, Carlos, Op. Cit. Pág. 28.

⁹⁵ Ibidem. Pág. 42.

miembros compuesta por 2.77 adultos mayores de 15 años, 1.66 niños entre 3 y 14 años y .47 bebés, entre 0 y 2 años de edad.⁹⁶

El costo total anual de la canasta familiar ascendió para el medio urbano a casi 266 mil pesos, a precios de marzo de 1982. De estos el 81% constituye la parte monetaria o de autoproducción y el 19% las transferencias gubernamentales; alimentación, vivienda, educación y salud absorben el 60% del costo monetario y el 69% del costo total. La vivienda, infraestructura de agua y drenaje y sobre todo salud y educación se destinaría el total de las transferencias gubernamentales. Al recibir gratuitamente estos servicios, la familia destinaría sus ingresos o su capacidad productiva, primordialmente a las necesidades de alimentación (\$61mil), de vivienda (\$51mil), de cultura y recreación (\$35 mil), y de vestido y calzado (\$33 mil) anuales. Estas cuatro necesidades absorberían el 87% del gasto familiar.⁹⁷

De acuerdo con las cifras anteriores, el grupo de las cuatro necesidades básicas: alimentación, salud, vivienda y educación constituyen en gasto monetario más de la mitad de los ingresos de las familias, por tanto, si los ingresos son muy bajos, se estaría destinando todo o casi todo el ingreso en la satisfacción de estas necesidades, sin tener posibilidad de satisfacer mínimamente las demás necesidades sociales.

3.2 MÉTODO DE LAS NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS

Otra estrategia metodológica alternativa en la etapa de medición de la pobreza es el método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), el cual se aparta del aspecto normativo de la satisfacción de esas necesidades para enfocarse en el grado de bienestar efectivamente logrado por los hogares, a través del acceso a los bienes y servicios públicos y privados considerados esenciales para la vida del ser humano en convivencia con sus semejantes.

⁹⁶ CONAPO, "Proyecciones de Población 1970-2000", México, 1980.

⁹⁷ COPLAMAR. Op. Cit. Pág. 198.

Las mediciones de la pobreza por esta vía, consideran rezagos e indicadores de bienestar que se definen en espacios unidimensionales no monetarios, tales medidas pueden incluir tanto bienes y servicios que constituyen insumos básicos en el nivel de vida de los hogares, como capacidades y funcionamientos que representan elementos constitutivos del bienestar. Desde la perspectiva de NBI, “la pobreza se mide directamente en función de carencias en necesidades específicas, esto requiere que se defina con precisión cuales necesidades del ser humano se consideran como básicas o esenciales”.⁹⁸

Este enfoque directo es particularmente pertinente para ofrecer una caracterización de la situación en la que viven los hogares con carencias, lo cual es muy útil en el diseño e implementación de políticas focalizadas que apunten a aliviar determinadas necesidades básicas, ya que precisamente busca identificar a poblaciones objetivo, con insatisfacción aguda de las necesidades esenciales para desarrollarse dentro de un entorno social, de manera aceptable y tolerable.

El método NBI fue también introducido en América Latina por la CEPAL, a comienzos de 1980. Su principal objetivo fue proveer un método directo de identificación de los pobres, tomando en cuenta aspectos que no se ven necesariamente reflejados en el nivel de ingreso de un hogar, también se adoptó para estimar la incidencia y los perfiles sociodemográficos de pobreza, basándose en la información de los censos para caracterizar la pobreza a nivel territorial.

Es importante enfatizar que este método trabaja diferentes dimensiones del bienestar en forma simultánea. Al referirse a la satisfacción real de las necesidades básicas, se centra en los requerimientos de consumo público, de inversión pública y privada, por lo que conduce a la elaboración de políticas públicas con un carácter más social sobre el gasto público y, a su vez, está relacionado con la pobreza de largo plazo o estructural, debido a que los indicadores utilizados son en su mayoría muy estables.

⁹⁸ Comité Técnico para la medición de la pobreza (SFDESOL), Medición de la pobreza, variantes metodológicas y estimación preliminar, México, 2000, Pág. 52.

Luis Beccaria y Pedro Sáinz señalan que “el concepto en que se sustenta este enfoque parte de dos premisas: todas las necesidades tienen la misma importancia y todas son básicas, es decir, fundamentales para reflejar la pobreza. Esta última premisa implica que la posibilidad de satisfacer aunque sea sólo una necesidad, independientemente de lo que ocurra con las otras, es suficiente para considerar que un hogar es pobre”⁹⁹, esto es, un hogar será considerado pobre si los menores en edad escolar que lo conforman no asisten a la escuela, o si reside en una vivienda inadecuada y sin acceso a agua potable, aunque el hogar pueda disponer de recursos monetarios suficientes.

Continuando con esta línea teórica, es posible plantearlo como un instrumento de caracterización de la pobreza, en virtud de que aporta información sobre el desarrollo de las capacidades humanas que el método indirecto no logra reflejar. El concepto de la pobreza implícito en el método NBI es un concepto relativo, definido en el espacio de las características de los bienes y servicios, el cual se fundamenta en algún nivel mínimo de satisfacción de las necesidades básicas.

En este sentido, el método directo tiene como objetivo medir la pobreza a partir de la insatisfacción fáctica de las necesidades básicas. “No parte de las posibilidades que implica un cierto ingreso que define la riqueza o la pobreza de un individuo, sino con base en resultados concretos, en cierta manera derivados del consumo que efectivamente se realiza”.¹⁰⁰ Se basa en la formulación explícita de cuáles son tales necesidades, haciendo posible la comparación entre zonas geográficas distintas y para delimitar un nivel de vida específico por debajo del cual existe pobreza.

El enfoque de NBI toma en cuenta el bienestar o la satisfacción de necesidades efectivamente logradas, por lo que es apropiado cuando se adhiere a la perspectiva de considerar a la capacidad que el individuo tiene de satisfacer las necesidades básicas.

⁹⁹ Beccaria, Luis y Sáinz, Pedro. Situación actual de los conceptos y los métodos de medición de la pobreza, CEPAL, 1997, Pág. 130.

¹⁰⁰ Trejo, Guillermo y Jones, Claudio. Contra la pobreza: por una estrategia de política social, Cal y Arena, México, 1992, Pág. 94.

De acuerdo con este enfoque, lo relevante es la potencialidad de la satisfacción que brindan los medios de que dispone; en consecuencia, trata de establecer si el hogar logra satisfacer esas necesidades indagando sobre los productos realmente consumidos. La unidad será pobre, si no alcanza los umbrales correspondientes a algunas de las necesidades básicas consideradas dentro de los indicadores.

Boltvinik y Hernández Laos plantean que “la medición de la pobreza a través de este método requiere primeramente de la elección de características de los hogares que además de representar alguna dimensión importante de la privación, también se encuentren los suficientemente asociadas con las situaciones de pobreza como para representar a las demás carencias que configuran tales situaciones, a partir de la comparación de cada hogar en cuanto a un grupo de necesidades específicas y con una serie de normas que expresan el nivel mínimo debajo del cual se considera insatisfecha una necesidad, los hogares que tienen una o más necesidades en calidad de carencia se consideran pobres, lo mismo que todos sus miembros”.¹⁰¹

El enfoque NBI considera a la pobreza inducida por carencia en calidad o cantidad de infraestructura social que facilite la oferta de servicios de consumo público, como por ejemplo las vías de acceso, alcantarillado, instalaciones de servicio de agua potable, acceso a centros educativos y de salubridad, situaciones que se encuentran asociadas a serios problemas de morbilidad entre los hogares pobres y, en consecuencia, no es posible excluirlas de la conceptualización ni medición de la pobreza.

Esta metodología consiste en seleccionar una serie de necesidades, definir un número similar de indicadores de su cumplimiento y especificar un mínimo en cada uno de ellos, con el objeto de calcular la población que no cumple con los estándares especificados. Al incluirse diferentes dimensiones en forma simultánea, se logra identificar los hogares con diversas carencias e identificar el número de personas pobres, los resultados

¹⁰¹ Boltvinik, Julio y Hernández Laos, Enrique. Pobreza y distribución del ingreso en México. Siglo XIX. México, 2000. Pág. 75.

dependen del número de indicadores-necesidades considerados.¹⁰² Necesariamente, al incorporar un mayor número de indicadores de NBI, se arriesga a obtener porcentajes más altos de hogares pobres.

Según investigadores expertos en medición de la pobreza, la mayor aportación del método NBI proviene de su capacidad para identificar geográficamente las necesidades no cubiertas por la población, dado que su fuente de información son los censos de población y vivienda, disponibles en prácticamente todos los países de América Latina. Dichos censos permiten lograr el grado de desagregación geográfica requerido para que un mapa de pobreza sea útil en la identificación de necesidades espacialmente localizadas. Disponer de datos sobre las necesidades de todos los hogares de un país, permite caracterizar con un alto grado de detalle las características de los pobres.

Los censos nacionales de población y vivienda ofrecen información sociodemográfica y económica de los hogares que junto con las principales características de sus viviendas, permiten hacer mediciones de pobreza para cada una de las entidades federativas, municipios y localidades, asimismo su utilización implica costos reducidos, ya que se aprovecha la información censal existente en la construcción de mapas de pobreza.

3.2.1 INDICADORES DE NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS

A partir de la información censal, los indicadores de NBI buscan captar hogares que carecen de servicios básicos, cuyos lugares de alojamiento no cumplen con especificaciones mínimas de habitabilidad o que, por ciertas características, sus residentes tienen importantes desventajas en el mercado laboral. También se propone identificar la proporción de personas que no pueden disfrutar de bienes y servicios que la sociedad considera básicos, esenciales o indispensables para poder subsistir en el medio social actual.

¹⁰² CONAPO. Prospectiva demográfica y económica de México y sus efectos sobre la pobreza. México, 2000. Pág. 22.

De la gran variedad de datos que contienen los censos, es necesario seleccionar indicadores adecuados para reflejar las necesidades primordiales de la población, que generalmente dependen de la propiedad de los activos de consumo. El proceso de selección está constituido de manera general por cuatro pasos:

1. Determinar el grupo de necesidades básicas mínimas susceptibles de estudiarse con la información del censo
2. Elegir indicadores censales que representen dichas necesidades
3. Definir el nivel crítico de satisfacción para cada necesidad, y
4. Asegurar que los indicadores seleccionados correspondan a situaciones de pobreza.¹⁰³

Según este esquema, el proceso de selección de indicadores debe contemplar aspectos como la elección del conjunto de necesidades que deben ser satisfechas por un hogar para que su nivel de vida sea considerado digno de acuerdo con los estándares de la sociedad a la que pertenece; en segundo lugar es necesario determinar cuáles son las dimensiones factibles de ser medidas dentro de cada necesidad básica y qué variables censales serán utilizadas para dar cuenta de la representatividad de dichas dimensiones. También busca transformar una gama de niveles de satisfacción en dos alternativas dicotómicas: el hogar satisface sus necesidades o no lo hace.

Un requisito a cubrir en esta etapa es que los satisfactores de carencias críticas deben ser razonablemente accesibles para todos los hogares de la población bajo análisis. De esta forma, "el nivel crítico fijado que establece la diferencia entre una necesidad satisfecha y una insatisfecha, será coherente con las posibilidades económicas de los habitantes de un país".¹⁰⁴

¹⁰³ Fondo de Población de la ONU, Población y Necesidades básicas insatisfechas en Chile, Santiago de Chile, 1997, Pág. 102.

¹⁰⁴ *Ibidem*.

Si bien es la situación propia de un país la que determina que tan apropiado es un indicador, existen ciertas carencias que se han constituido en el común denominador de las aplicaciones de este método y, considerando que los censo de población y vivienda no cuentan con datos sobre todas las características y privaciones de un hogar (por ejemplo indicadores de salud o medidas monetarias), las necesidades consideradas suelen limitarse a las siguientes:

1. Acceso a una vivienda que asegure un estándar mínimo de habitabilidad para todo el hogar
2. Acceso a servicios básicos que aseguren un nivel sanitario adecuado
3. Acceso a educación básica
4. Capacidad económica para alcanzar niveles mínimos de consumo.¹⁰⁵

Estos indicadores constituyen el cuerpo del método NBI y sus datos son los que moldean los mapas de pobreza, cada uno de ellos toma en cuenta varias dimensiones críticas de satisfacción o insatisfacción de necesidades para los hogares y distintas variables censales para su identificación.

En términos generales, para medir el acceso a una vivienda apropiada se utilizan normalmente dos variables: los materiales de construcción y el grado de hacinamiento de los miembros del hogar; la evaluación de las condiciones en las que vive un hogar también se realiza a través de dos variables: el acceso a agua potable y la disponibilidad de un sistema de eliminación de excretas. La inasistencia de algún miembro en edad escolar a un establecimiento educativo es la variable que da cuenta del acceso a educación en el hogar. Por último, el nivel educativo es el indicador que muestra la capacidad económica del jefe del hogar y la relación numérica entre perceptores y no-perceptores de ingresos (Ver Anexo 3).

¹⁰⁵ Feres, Juan Carlos y Mancero, Javier. El método de las necesidades básicas insatisfechas y sus aplicaciones en América Latina, CEPAL, 2000, Pág. 57.

Una vez elegidos los indicadores de necesidades básicas, es necesario establecer los umbrales de privación que definen la situación de carencia, el umbral elegido debe corresponder a la mínima satisfacción posible de necesidades que sea compatible con una participación adecuada en la sociedad, así como ser factible de alcanzar por cualquier hogar.

Dada la importancia y el papel que desempeñan los aspectos que abarca este enfoque, en el nivel de bienestar y calidad de vida de la población en general, es pertinente realizar el desglose para cada uno de los indicadores, con el propósito de obtener una visión más acabada del fenómeno de la pobreza a partir de NBI.

VIVIENDA

El Fondo de Compensación y Desarrollo Social del Perú, en una investigación sobre población y pobreza de ese país definió a la vivienda "como un espacio vital donde se llevan a cabo las actividades de consumo alimenticio, descanso y esparcimiento, es la sede de la familia, la célula de la organización social en torno a la cual se organiza la existencia de los individuos. La vivienda es un bien complejo que resume varios aspectos de las condiciones socioeconómicas de la población. Sus características generales son función tanto del nivel de ingreso de la familia, como la diferenciación territorial de la oferta de los bienes y servicios públicos que están asociados a ella".¹⁰⁶

El acceso a una vivienda adecuada tiene que ver con aspectos que se vinculan con la necesidad de las personas de protegerse del medio ambiente, así como aspectos de privacidad e higiene, cuya ausencia deteriora considerablemente la calidad de vida de las personas que la habitan. Precisamente la calidad de la vivienda parece ser uno de los aspectos donde mejor se aprovecha la información contenida en los censos.

¹⁰⁶ Fondo de Compensación y Desarrollo Social, Información sobre población y pobreza para programas sociales, Lima, 1996. Pág. 50

A fin de que una vivienda cumpla con un nivel mínimo de habitabilidad, debe ofrecer a las personas protección contra diversos factores ambientales, aislamiento del medio natural, privacidad y comodidad para llevar a cabo ciertas actividades biológicas y sociales; para evaluar la capacidad de la vivienda de aislar a los individuos del medio natural, los indicadores usualmente utilizados son el tipo de vivienda y los materiales de construcción; para dar cuenta de la capacidad de aislamiento del medio social que proporciona una vivienda, se suele utilizar como indicador la condición de hacinamiento que presenta, es decir, el número de personas por cuarto disponible.

Una densidad de ocupación muy alta implica carencias en una serie de dimensiones de la vida familiar e incluso “puede provocar daños causados por la insalubridad y una alta incidencia de promiscuidad”.¹⁰⁷ En general se observa que la mayoría de las aplicaciones del método NBI utilizan un umbral crítico de más de tres personas por cuarto.

Una vivienda que no sea eficaz para reducir los factores de riesgo en la salud, para proteger de elementos patológicos externos, que no cuente con los servicios básicos, particularmente aquellos relacionados con agua y drenaje, o que no permita el aislamiento de aquellos miembros que contraigan alguna enfermedad, difícilmente posibilitará el desarrollo de la capacidad básica de la salud. De la misma manera, aquella vivienda que no cuente con el espacio suficiente para permitir la privacidad de sus ocupantes, no puede cumplir las funciones de habitabilidad, higiene y comodidad.

CONDICIONES SANITARIAS

El análisis de las condiciones sanitarias de una vivienda suele llevarse a cabo a través de la disponibilidad de agua potable y el acceso a servicios sanitarios de desecho de excretas. El primero de los indicadores se refiere al abastecimiento permanente de agua de buena calidad y en cantidad suficiente para satisfacer las necesidades de

¹⁰⁷ Ibidem. Pág. 67.

alimentación e higiene, "su medición generalmente hace una distinción entre la fuente de origen del agua y la forma en que ésta es suministrada a la vivienda".¹⁰⁸

En lo que respecta a la infraestructura sanitaria de la vivienda, también se distinguen dos características, por un lado la disponibilidad de un servicio higiénico y por el otro un sistema de eliminación de aguas servidas. De acuerdo con la CEPAL, la disponibilidad de un servicio higiénico al interior de la vivienda se relaciona con una serie de necesidades del hogar, entre las que se encuentran la eliminación corporal de desechos personales, la higiene y el acicalamiento personal. A su vez, "los patrones culturales vigentes requieren que estas actividades se realicen con un nivel adecuado de privacidad. La tercera necesidad que un servicio higiénico debe satisfacer es la de salubridad, evitando la posible contaminación de las personas por los desechos".¹⁰⁹

El acceso permanente a fuentes de agua que garanticen un mínimo de condiciones sanitarias constituye sin duda una necesidad básica para todos los hogares, con independencia de su localización geográfica, inversamente su carencia representa para las personas y sus familias una privación crítica que afecta la higiene, la salud y el bienestar de cada uno de sus integrantes. Asimismo las características de las instalaciones sanitarias del hogar para la higiene personal en todos los sentidos, son determinantes significativos de las condiciones de vida de sus miembros.

La satisfacción de las necesidades relacionadas con las condiciones sanitarias es particularmente sensible al entorno urbano o rural, en el que se desenvuelven los hogares, esto se debe a que en las áreas rurales no siempre disponen de redes de alcantarillado o de agua de tubería, a diferencia de las áreas urbanas.

¹⁰⁸ Feres y Mancero, Op. Cit. Pág.74.

¹⁰⁹ Secretaría de Programación Económica, Perfil de los hogares y de la población con necesidades básicas insatisfechas, Buenos Aires, 1996, Pág. 28.

EDUCACIÓN

Para Rubén Katzman reconocido investigador de la CEPAL, "la educación constituye un requerimiento mínimo para que las personas puedan incorporarse adecuadamente a la vida productiva y social, puesto que junto con la familia, la escuela es el agente socializador más importante, la falta de educación representa una severa limitación para poder escapar de la pobreza y puede generar un círculo de perpetuación de la misma".¹¹⁰

El indicador de privación para la educación se basa primordialmente en la asistencia de los menores en edad escolar (6 a 14 años de edad) a un establecimiento de educación, lo cual permite identificar apropiadamente situaciones de privación generalizada y es altamente indicativo de las oportunidades futuras de integración al mercado laboral.

Desde el punto de vista conceptual, el acceso a servicios adecuados de educación constituye una dimensión de ese núcleo central de necesidades consideradas básicas para el desarrollo de la vida en sociedad, dada la relevancia que adquiere el factor educativo en el intento por romper los círculos viciosos de marginación, analfabetismo, desnutrición, desigualdad y pobreza, que han permanecido por cientos de años en regiones de todo el mundo.

Guillermo Trejo y Claudio Jones consideran que la educación básica es uno de los mejores instrumentos para la participación efectiva del individuo en las distintas esferas sociales, la educación dicen, "representa la precondition para una participación activa y razonada en los procesos políticos de un país, entre más y mejor educación se posea, menores serán los obstáculos para entender y analizar las ofertas de los distintos actores políticos y en consecuencia, menores serán los costos asociados a la participación política; es un elemento sustantivo para ejercer la libertad positiva, es decir, la elección y por ende, la autodeterminación".¹¹¹

¹¹⁰ Katzman, Rubén. La medición de las necesidades básicas insatisfechas en los censos de población, CEPAL, Uruguay, 1992. Pág. 189.

¹¹¹ Trejo y Jones. Op. Cit. Pág. 118.

Es de sobra conocido que factores como la distancia entre el hogar y la escuela, los problemas de transporte, los caminos, la infraestructura de los establecimientos educativos, su dotación de recursos pedagógicos o de docentes calificados, así como las demandas de trabajo infantil en las tareas agropecuarias se confabulan para que los niños de las áreas rurales encuentren obstáculos para asistir a las escuelas. Sin embargo, es necesario considerar que si el niño en edad escolar no asiste a la escuela, se le condena a la exclusión y a la marginación tanto en el mundo rural como en el urbano, negándole un derecho que es condición necesaria para su incorporación al mercado de trabajo actual y para el ejercicio de la ciudadanía plena.

Cabe destacar que en el caso de la educación, no se suele distinguir entre áreas urbanas y rurales al momento de fijar un nivel crítico, ya que la educación primaria es considerada una necesidad primordial del ser humano. No obstante y si bien la asistencia a clases es válida para determinar la capacidad de acceso a servicios educativos, esta no refleja mucho sobre el grado de analfabetismo de la población o el nivel educativo alcanzado por los adultos.

CAPACIDAD ECONÓMICA

Si bien los censos permiten identificar necesidades básicas como las planteadas anteriormente, ellos no disponen de información sobre otras necesidades igualmente esenciales como el vestido, alimentación o transporte. Para dar cuenta de éstas, se incluye un indicador de la capacidad económica del hogar, que actúa como un aproximación de su nivel de ingreso, el cual no se orienta a captar una necesidad básica en particular, sino a reflejar la disponibilidad de recursos del hogar. "Este indicador busca identificar los hogares con una baja capacidad potencial de obtener ingresos para la subsistencia adecuada de todos sus miembros".¹¹²

¹¹² Secretaría de Programación Económica. Op. Cit. Pág. 42.

Dado que la modalidad de inserción de los individuos en el mercado laboral está fuertemente asociada al nivel de educación alcanzado, los bajos niveles educativos de los jefes de hogar se acompañan de inserciones ocupacionales en condiciones más desfavorables en términos de estabilidad y nivel de ingresos, asociándose de manera directa a situaciones de pobreza. La lógica que subyace tras la construcción de este indicador, parte del hecho de que las personas de bajo nivel educacional enfrentan una creciente restricción de oportunidades ocupacionales; tal restricción se acentúa a medida que aumenta el número de personas a su cargo y la probabilidad que tienen de obtener ingresos monetarios suficientes y capacidad de consumo, resulta muy baja.

Para determinar la situación económica de un hogar, las variables más adecuadas son el nivel educativo del jefe del hogar por un lado, debido a que mientras menos años de educación haya aprobado un individuo, menores son los ingresos que posiblemente obtendrá. La otra variable es para determinar el grado de dependencia económica de los miembros de la familia, el número de personas que no perciben ingresos, ya que a menor educación y mayor número de dependientes, menor será el ingreso del hogar.

Una vez que se han identificado y clasificado las diversas carencias críticas de los hogares, es necesario llevar a cabo la etapa de agregación de dicha información, clasificando a los hogares como pobres y no pobres. Generalmente esto se realiza a través de un procedimiento estadístico denominado Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, el cual diferencia de manera dicotómica entre los hogares con al menos una necesidad insatisfecha y los que no presentan carencias críticas. En caso de que un hogar presente al menos una carencia crítica, el índice toma el valor de 1, en caso contrario tomará el valor de 0. Agregando sus valores para todos los hogares, se obtiene una especie de índice de recuento, que indica cuántos hogares tiene al menos una necesidad insatisfecha y se consideran en consecuencia pobres.¹¹³

Es importante reafirmar que en la medición de la pobreza, dado su carácter multifacético, cualquier perspectiva que se utilice siempre tendrá limitaciones que no

¹¹³ Feres y Mancero. Op. Cit. Pág. 97.

permitirán una comprensión acabada del fenómeno en general. En lo que respecta al NBI, cabe señalar que no logra superar el defecto de que a medida que crece el número de indicadores empleados, aumenta al número de pobres identificados.

3.2.2 CONSTRUCCIÓN DE LOS MAPAS DE POBREZA

Varios países de América Latina se han apoyado en la construcción de mapas de pobreza para la identificación de poblaciones objetivo y la racionalización del gasto público en materia social. Entre estos países se encuentran: Honduras, República Dominicana, Colombia, Costa Rica, Bolivia, Ecuador, Perú, Venezuela, Argentina, Chile y Uruguay. No obstante las ventajas que puede tener el NBI y los aportaciones prácticas de estos mapas en la identificación geográfica de la pobreza, no han sido adoptados por el gobierno mexicano en la medición de la pobreza. De hecho, en nuestro país no existe un mapa de pobreza que cumpla con estas características.

Los mapas de pobreza hacen posible identificar espacialmente a los grupos de carencias predominantes en un país y, por lo tanto, pueden llegar a ser de gran utilidad para focalizar eficientemente las políticas sociales destinadas a cubrir las carencias individualizadas. Otras de sus ventajas son la posibilidad de identificar el tipo de necesidades de la población y cuantificar el fenómeno geográficamente; permiten identificar y agregar los hogares que tienen insatisfechas una o más necesidades, así como representar gráficamente los indicadores de NBI.

Desde el punto de vista de Rubén Katzman, los mapas de necesidades básicas o carencias críticas han sido concebidos como instrumentos técnicos, objetivos y de aplicación uniforme cuya finalidad es contribuir a la racionalización y optimización del gasto social. Con este propósito, "buscan estimar a un nivel tan desagregado como se quiera, el peso relativo de hogares de cada localidad o estrato de asentamiento poblacional".¹¹⁴

¹¹⁴ Katzman, Rubén. Op. Cit. Pág. 192.

El mapa de necesidades básicas insatisfechas es un instrumento sumamente útil para el diseño e implementación de políticas públicas en materia social y para la racionalización de recursos en la lucha contra la pobreza. El bajo costo que implica aprovechar los resultados de una operación que cuenta con financiación propia, que los gobiernos realizan en forma regular y que cubre en forma simultánea la totalidad de la población, "permite la detección de asentamientos humanos de tamaño muy reducido con altos niveles de concentración de hogares con necesidades básicas insatisfechas, y analizar sus perfiles sociodemográficos".¹¹⁵

Retomando la línea de investigación de Katzman, éste establece cinco criterios esenciales para la elaboración de los mapas de pobreza, los cuales pretenden complementar la información de los censos y obtener resultados con alto grado de confiabilidad y objetividad, a fin de minimizar el riesgo de incluir hogares de baja vulnerabilidad social dentro del total de hogares identificados con carencias críticas:

- Agregación geográfica: pretende localizar y analizar hogares con carencias con la mayor desagregación geográfica posible.
- Representatividad: tiene como objetivo garantizar que las características seleccionadas sean representativas de la incapacidad de satisfacción de un conjunto de necesidades más amplio que el que investiga el censo, se establece que los indicadores deben mostrar una asociación significativa con la pobreza por ingreso.
- Universalidad: este criterio busca que el acceso a bienes o servicios que permiten satisfacer la necesidad básica considerada se encuentre dentro de las opciones razonablemente factibles para todos los hogares del territorio nacional.

¹¹⁵ Comité Ejecutivo para el estudio de la pobreza en la Argentina, Mapas de pobreza en la Argentina, Buenos Aires, 1990, Pág. 112.

- Estabilidad: este criterio otorga prioridad a indicadores que, por su menor sensibilidad a la coyuntura, reflejen características relativamente permanente de los hogares.
- Simplicidad: se aplica toda vez que se enfrentan dos o más opciones de validez similar para la medición de una carencia crítica, con el objeto de seleccionar el indicador más simple y fácilmente inteligible.

De esta forma, al cumplir con los criterios antes mencionados dentro de la elaboración de mapas de pobreza, se pretende alcanzar un alto grado de representatividad de la insatisfacción crítica de necesidades en los ámbitos geográficos y regionales, las cuales se encuentran relacionadas no sólo con el consumo efectivamente realizado por los hogares, sino también con la oferta de servicios básicos por parte del gobierno y el acceso o propiedad de bienes y privados por parte de las mismas familias.

La medición de la pobreza constituye una etapa sumamente compleja en la elaboración de políticas públicas y los métodos estudiados en este capítulo se convierten en la fuente más importante de análisis, cuantificación y desagregación de información que fundamenta y da credibilidad a las acciones en materia de combate a la pobreza por parte de un gobierno. Por esta razón resulta indispensable que estas metodologías sean capaces de trabajar diversas dimensiones de la pobreza a fin de obtener visiones globales de este fenómeno social, donde interactúen aspectos económicos, sociales, políticos y culturales de cada país.

El fin último de cada método de medición de la pobreza tendría que relacionarse con la obtención de medidas confiables que influyan en los procesos del diseño y elaboración de políticas sociales, con el propósito de acercarse a una dimensión más certera de este problema social y con ello concienciar al gobierno y a la propia sociedad civil de las repercusiones que implica la existencia de cifras alarmantes de pobreza, marginación y desigualdad social. El método que se elija para medir la pobreza implica una forma

diferente de definir el problema y, en consecuencia, lleva a estrategias y diseños diferentes de políticas públicas.

Los dos métodos más importantes en la medición de la pobreza muestran deficiencias y limitaciones, como la exclusión de hogares pobres o la inclusión de hogares no pobres, pero también aportan elementos sumamente importantes en la identificación y caracterización de la pobreza en los ámbitos nacionales, dado que otorgan un sentido de dirección y un carácter más objetivo al proceso de elaboración de políticas públicas en el rubro de datos cuantitativos y estadísticos. Sin embargo, difícilmente un método puede cubrir y reflejar por sí mismo el carácter multidimensional y multifacético de este fenómeno social. En la pobreza existen categorías difíciles de captar en una medida cuantificable, ya que no se involucran solamente aspectos del ingreso, consumo o servicios, sino en un sentido más filosófico tiene que ver con capacidades, realizaciones y funcionamientos.

Como se observó a lo largo de este capítulo, cada método parte de sus propias bases teórico-conceptuales que los conduce a seleccionar distintos parámetros de medición. En consecuencia, los resultados obtenidos por LP distan de las cuantificaciones resultantes vía NBI y viceversa.

En el capítulo siguiente se pretende realizar un estudio de caso, en el marco de las recientes políticas públicas de combate a la pobreza que el gobierno mexicano ha venido implementando en los dos últimos sexenios. Este estudio se centrará en el análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), el más reciente programa que pretende cumplir con las recomendaciones de los organismos multilaterales en materia de conceptualización y medición de la pobreza en México.

CAPÍTULO 4. LA CONCRECIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA: ANÁLISIS DE TEÓRICO METODOLÓGICO DEL PROGRAMA DE EDUCACIÓN, SALUD Y ALIMENTACIÓN

4.1 CONTEXTO POLÍTICO Y ECONÓMICO

En México y en América Latina, las políticas públicas destinadas al combate a la pobreza son recientes y constituyen un componente indispensable de los procesos de ajuste económico. Dichas políticas son inseparables del modelo de desarrollo y de las políticas económicas seguidas por el país en el cual se aplican. En general tienen los mismos fundamentos ideológicos del modelo económico establecido, y los problemas que enfrentan dependen del desarrollo del país y de los montos y la distribución del ingreso de los diferentes estratos poblacionales.

Según los autores Ramírez y Benedesky, "en ningún país las políticas públicas de combate a la pobreza y en general la política social, pueden pretender alcanzar plenamente sus objetivos, principalmente por la limitación de recursos humanos y financieros públicos y privados, para cubrir las necesidades por definición ilimitadas".¹¹⁶ Esto es más difícil aún, cuando se implementan dentro de un contexto de estancamiento económico y crisis financiera, donde el gasto social se convierte en una variable de ajuste privilegiada para el manejo fiscal.

Las políticas públicas en materia de bienestar social son, en lo fundamental, programas de emergencia para neutralizar o compensar los efectos sociales más agresivos de las propias políticas de ajuste, su objetivo es hacer menos dolorosas sus repercusiones, con el fin de evitar que la miseria creciente, determinada por las propias políticas neoliberales se volviera inmanejable y políticamente desastrosa, más adelante algunos sirvieron como instrumentos importantes para hacer operar el cambio estructural.¹¹⁷

¹¹⁶ Ramírez, Mark y Benedesky, León "Dos decenios de política social. del universalismo segmentado a la focalización en: Clavijo, Fernando (comp.) Reformas económicas en México 1982-1999, FCE-ITAM. Colección El Trimestre Económico No. 92, México. Pág. 124

¹¹⁷ *Ibidem*. Pág. 147

El paradigma neoliberal que ha permeado a toda América Latina a nivel de política económica y social, también tuvo su réplica a nivel organizacional. La batalla contra las estructuras burocráticas y los procedimientos tradicionales en las instituciones gubernamentales, los procesos de desconcentración a estados y municipios y la participación de la sociedad fueron sólo una cara de la moneda, la contraparte fue que se aplicó una mayor centralización política en el control de los programas y políticas de combate a la pobreza, quedando en su mayoría bajo el mando casi discrecional del titular del poder ejecutivo.

Asimismo, el Banco Mundial y otras instituciones internacionales han enfatizado las acciones de incremento a la productividad y la eficiencia como vía para que individuos y familias puedan salir de la pobreza. En esta línea, estrategias como las de autoayuda a individuos y grupos, la descentralización y la flexibilidad de las políticas públicas, se consideran aspectos fundamentales para elevar el grado de bienestar de la población objetivo. Sin embargo, la existencia de una serie de problemas estratégicos vinculados a la gestión social, como la falta de articulación entre las políticas sociales y las económicas y la hegemonía de los sectores económicos, han llevado a una minimización de los impactos sociales de las decisiones políticas, contribuyendo negativamente a la permanencia y continuidad de bajos niveles de bienestar y a la cada vez mayor exclusión y marginación de la población pobre del sector productivo, a educación y a servicios básicos.

Desde la década de los ochenta, el gobierno mexicano ha venido realizando distintos esfuerzos por reemplazar el intervencionismo estatal redistributivo, por un capitalismo eficiente orientado hacia el mercado y determinado por el contexto internacional y la globalización económica. Sin embargo, el cambio vertiginoso del modelo de desarrollo provocó transformaciones importantes en la economía nacional con costos sociales muy altos: la devaluación de la moneda, la reducción del gasto público y el desempleo creciente afectaron a la mayor parte de la población. Aunado a esto, el nuevo esquema de crecimiento no ofreció mejorar la distribución del ingreso ni generar nuevas fuentes de empleo en el corto plazo, por lo que resultaba poco atractivo para un amplio

espectro de intereses dentro de la sociedad. En este sentido, el estancamiento económico y la creciente deuda pública, fueron los elementos que caracterizaron el desempeño de la economía mexicana en la década de los ochenta y parte de los noventa.

En consecuencia, las crisis desencadenaron procesos hiperinflacionarios y caídas absolutas de los ingresos nacionales, la reducción en los presupuestos gubernamentales ocasionaron una disminución de los subsidios que beneficiaban a las economías de los hogares, así como un progresivo deterioro de las instituciones vinculadas con el bienestar social, al tiempo que exigieron la aplicación de políticas especialmente dirigidas a abatir el aumento del rezago, la marginación y la pobreza.

En los noventa se consolidan las reformas estructurales y el cambio del modelo económico; el programa de estabilización macroeconómica dio lugar a una considerable liberalización del régimen comercial, de las reglas para la inversión extranjera y de las regulaciones internas, así como el inicio de un ambicioso programa de privatización de las empresas públicas y el fortalecimiento del régimen fiscal. Asimismo, en el ámbito del combate a la pobreza prevalecen las restricciones presupuestales (a fin de mantener un equilibrio fiscal), los programas sociales se ven obligados a reducir al mínimo los subsidios y los controles de precios, a fin de mantener acotado el papel del Estado en la economía.

Estas reformas han modificado también la concepción de las políticas públicas de carácter social, inspiradas ahora en el enfoque neoliberal y en las reglas promovidas por el Banco Mundial, que pretenden reelaborar las políticas universalistas y reducir su ámbito de aplicación, junto con la privatización progresiva de ciertos segmentos de la educación y la salud, promoviendo de forma paralela los nuevos programas focalizados, "muchos de ellos, de una naturaleza inminentemente de ayuda y en ocasiones hasta de

contenido clientelar con objetivos políticos y en ciertos momentos con fines electorales".¹¹⁸

En esta línea, los programas focalizados de lucha contra la pobreza y la pobreza extrema han cobrado una importancia creciente, como instrumentos eficientes dentro de la política social y principalmente en el discurso social de los gobiernos sucesivos. Sin embargo, los limitados recursos del Estado se han venido traduciendo en el deterioro de la calidad de los servicios básicos, teóricamente ofrecidos al conjunto total de la población. De esta forma a la disminución del bienestar general sufrida por los sectores que recibían esos servicios (clase media, trabajadores organizados o grupos urbanos), agudizada por la supresión progresiva de los subsidios universales, corresponden por un lado la privatización de un número creciente de servicios sociales para satisfacer las necesidades de los sectores más acaudalados, y por el otro, los programas focalizados para atender las necesidades básicas insatisfechas de los grupos más desprotegidos.

Para el gobierno mexicano la política social se basa ahora en una serie de estrategias para intentar llegar a un número mayor de población muy empobrecida por medio de acciones focalizadas, estas estrategias están planteadas como: integralidad para incidir en los factores que determinan la desigualdad y la pobreza, participación social para comprometer a los beneficiarios, promoción del desarrollo regional, atención prioritaria a las zonas con mayores rezagos y la descentralización de los recursos, funciones y atribuciones para fortalecer las acciones de los gobiernos estatales y locales en materia de combate a la pobreza.¹¹⁹

Actualmente, México cuenta con políticas públicas que combinan algún grado de universalismo para la provisión de servicios sociales básicos principalmente, con ciertos programas focalizados en particular en la lucha contra la pobreza y la marginación

¹¹⁸ Soria, Víctor. Crecimiento económico, crisis estructural y evolución de la pobreza en México. Un enfoque regulacionista de largo plazo, UAM, México, 2000. Pág. 196

¹¹⁹ Guevara, Alejandro, "Programas de alivio a la pobreza en México, un ejercicio de evaluación" en: Márquez, Miguel Pobreza y política social en México, FCE-ITAM, El Trimestre Económico, México, 1997. Pág. 47.

extremas. Esa combinación de cobertura de universalismo limitado, corresponde a las recientes recomendaciones de los organismo multilaterales, pero el objetivo de superar los cada vez menores niveles de bienestar de gran parte de la población, se enfrenta a una situación en la que los recursos y las acciones emprendidas por el gobierno mexicano para satisfacer las crecientes necesidades sociales son claramente insuficientes.

En resumen, la política social en nuestro país en los últimos dos sexenios ha estado esencialmente dirigida a contener la pobreza y continúa presentando características de naturaleza asistencial que cumplen una función de compensación de los efectos adversos que han generado los procesos de ajuste y estabilización. Asimismo, la descentralización de las acciones del gobierno es una medida que se ha planteado de modo importante, tanto como una acción de administración pública, como de gestión política; entre estas medidas destaca la federalización del gasto público, en especial en los rubros asociados con las políticas sociales, incluyendo la atención a la pobreza extrema de grandes segmentos de la población.

4.2 EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD (PRONASOL): ANTECEDENTE INMEDIATO

El antecedente inmediato del PROGRESA entendido como una política pública focalizada que busca mitigar la situación de pobreza extrema en la que se encuentran millones de habitantes, es el Programa Nacional de Solidaridad, PRONASOL, el cual pese a haberse presentado como un programa cuyo objetivo formal era abatir la pobreza extrema de la población mexicana, no contó con los mínimos aspectos teórico-metodológicos de medición y selección de la población a la que serían dirigidas las acciones del gobierno, que le dieran un sustento riguroso y científico, al tiempo que fundamentara sus objetivos y sus metas.

En la era del adelgazamiento del Estado, el PRONASOL fue el mecanismo que operaría un nuevo modo de intervencionismo social del Estado, Denise Dresser lo

define como "la piedra de toque de una estrategia de gobernabilidad que buscaba de manera simultánea redefinir su papel y su relación con la sociedad",¹²⁰ para muchos investigadores el principal objetivo de este programa fue construir un consenso político que por un lado legitimara al gobierno entrante y, por el otro, permitiera la continuación y profundización del programa de ajuste económico.

El PRONASOL fue anunciado a finales de 1988, después del aumento dramático de la pobreza en México a principios de los ochenta, periodo en que las acciones gubernamentales para mejorar los niveles de bienestar fueron poco eficientes, a juzgar por las cifras publicadas por el Consejo Consultivo del PRONASOL, el número de habitantes en extrema pobreza entre 1981 y 1987 aumentó en 3.6 millones, pasando de 19.2% al 21.3% del total de la población, asimismo hubo un aumento de 5.6 millones de habitantes en pobreza moderada, pasando de 25.8% a 29.6% respectivamente.

EVOLUCIÓN DE LA INCIDENCIA DE LA POBREZA EN MÉXICO					
1960-1987					
Categoría	1960	1970	1977	1981	1987
Población total (millones de personas)	36.0	50.7	63.3	71.4	81.2
Pobreza Extrema	56.7%	39.3%	29.7%	19.2%	21.3%
Pobreza Moderada	19.7%	22.3%	24.5%	25.8%	29.6%
Pobreza total	76.4%	61.5%	64.2%	45.0%	50.9%
Fuente: <i>Programa Nacional de Solidaridad, México, 1988.</i>					

Dicho programa surge dentro de un contexto de estabilización y ajuste estructural, así como de una severa estrategia de largo plazo para reiniciar el crecimiento económico, en el que la pauta principal para aumentar el bienestar de los pobres consistió en racionalizar los recursos destinados a los subsidios y al gasto social. Por tanto, "el universo de actuación del programa solo tendría que restringirse a un universo que

¹²⁰ Dresser, Denise "En busca de la legitimidad perdida" en: Márquez, Miguel. Op. Cit. Pág. 58

incluiría los 56 grupos indígenas, campesinos de bajos recursos y a los grupos urbanos marginados".¹²¹

El PRONASOL se clasificó en tres subprogramas o vertientes principales:

- ✓ Solidaridad para el bienestar social: dirigido a satisfacer las necesidades básicas de infraestructura en servicios para los pobres, centrado en la educación, salud, vivienda, servicios esenciales y legalización de la propiedad.
- ✓ Solidaridad para la producción: su objetivo era apoyar el financiamiento de la producción de alimentos básicos como el maíz y el frijol, y establecer la base de proyectos para crear las condiciones que desarrollen capacidades y recursos productivos para las comunidades.
- ✓ Solidaridad para el desarrollo regional: orientado a satisfacer las necesidades de infraestructura básica de caminos, enfocado principalmente a la construcción de carreteras y programas especiales de desarrollo en regiones específicas.

Por tanto, Solidaridad operó en tres distintos cauces, el bienestar social al que se le destinó un 68% de los recursos, desarrollo regional con un 18% y para la producción un 14%, dirigido a la rehabilitación de escuelas, equipamiento de clínicas, la extensión de los servicios de agua potable y alcantarillado, edificación de viviendas, electrificación y regularización de la propiedad de lotes urbanos. Dentro del rubro de la producción los proyectos buscaron aumentar la capacidad productiva de los grupos pobres, principalmente indígenas y campesinos, generar empleos y aprovechar los recursos de las comunidades y fomentar la creación y consolidación de pequeñas empresas en ciudades y en el campo a través del programa de empresas en Solidaridad.

¹²¹ Guevara, Alejandro. Op. Cit. Pág. 62.

En lo que respecta al desarrollo regional, se instrumentó mediante tres programas a escala nacional y 16 a escala regional, los cuales tendrían que apoyar el proceso de descentralización; estos apoyos incluyeron la construcción de carreteras municipales y caminos rurales.

Retomando a Denisse Dresser, este programa formó parte de una serie de medidas ideadas por la élite estatal para obtener el apoyo de los grupos insatisfechos, particularmente los movimientos urbanos, incorporándolos a organizaciones políticas formales y neutralizándolos políticamente a través de desembolsos focalizados. Esto puede ilustrarse con los siguientes datos: cada semana el Presidente Carlos Salinas efectuaba viajes de trabajo al interior de la República Mexicana inaugurando la obras realizadas por conducto del PRONASOL y entrando en contacto con la población pobre; entre diciembre de 1988 y enero de 1992, realizó 254 reuniones públicas, 57% de ellas con movimientos urbanos populares, 27% con comunidades campesinas, 5% con sectores indígenas y 7% con otros sectores.

Inicialmente Solidaridad no estaba destinado a ser una solución general de los problemas del sector social, sino solamente para operar como un mecanismo de corto plazo a fin de proteger a los más necesitados, de hecho fue creado para proporcionar alivio inmediato a aquellos grupos gravemente afectados por el programa de ajuste económico, mediante la provisión gubernamental de servicios sociales básicos. Sin embargo, a medida que creció tanto en tamaño como en popularidad, comenzó a generar expectativas que excedieron la capacidad inicial del programa; PRONASOL evolucionó de un programa compensatorio de alivio a la pobreza, hasta convertirse en una fórmula para legitimar al régimen, y mientras más tareas políticas le fueron asignadas, más crecieron las demandas populares. Un ejemplo claro es que para 1992, el programa se enfocó de manera creciente a promover actividades productivas, especialmente entre los campesinos.

En este orden de ideas, se puede decir que las directrices principales de Solidaridad eran de dos indoles: 1) material, que giraba en torno de la provisión de servicios de

atención social, la creación de infraestructura y el alivio de la pobreza e 2) institucional, que pretendía replantear de manera radical la relación entre el Estado y la sociedad en el marco del amplio y ambicioso proyecto de reforma económica. Solidaridad ha sido ubicado como un instrumento que habría de permitir a los nuevos operadores del Estado crear condiciones políticas para sustentar el modelo económico neoliberal y reconstruir las bases sociales que le dieran sustento.

La importancia política del PRONASOL fue subrayada por la creciente cantidad de recursos asignados al programa: de 1991 a 1992 aumentó de 1.6 millones de dólares a 2.1 millones, durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari el gasto social se incrementó alrededor del 66.5%, la inversión de solidaridad como porcentaje del PIB creció de 0.45% en 1989 al 1% en 1991.¹²² Contrario a esto, se estima que los logros del PRONASOL estuvieron sobredimensionados, no sólo por lo magro de los recursos, sino por la política económica de austeridad. Aunado a lo anterior, el centro de la campaña publicitaria se desarrolló en torno a la cantidad de recursos que ejerció, resaltando un cumplimiento eficiente de sus funciones; en contrapartida se dio una mínima difusión de los impactos y de los efectos alcanzados con relación al problema que buscaba mitigar.

GASTO DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD 1988-1993 MILLONES DE PESOS			
ANO	GASTO	TASA ANUAL	%PIB
1988	1226.4		0.31
1989	1832.1	49.9%	0.45
1990	2946.4	10.8%	0.72
1991	3848.6	30.6%	0.88
1992	4972.5	29.2%	1.08
1993	3004.6	-39.6%	0.64

Fuente: Soria, Víctor. *Crecimiento económico, crisis estructural y evolución de la pobreza en México. Un enfoque regulacionista de largo plazo*, UAM, México, 2000.

¹²² Dresser, Denise. Op. Cit. Pág. 70.

De hecho, poco se habló de la congruencia entre sus múltiples proyectos con la magnitud de las necesidades sociales insatisfechas, la efectividad de los medios para lograr sus objetivos o la creación de condiciones que eliminaran la pobreza a mediano y largo plazo. Tampoco se hizo explícito si para analizar sus resultados habría que recurrir al ingresos o al consumo, si la pobreza se relaciona con el nivel de ingreso, el énfasis estaría puesto en el empleo y su redistribución, si el asunto se ubica en el consumo, habría que revisar los subsidios y el consumo mínimo o máximo de que se tenga acceso. O sí en su caso se trataba de la provisión de servicios públicos se podría revisar la existencia o la carencia de esta infraestructura en localidades urbanas o rurales.¹²³

Asimismo, la información oficial disponible no permite responder a las interrogantes planteadas respecto a las etapas de implementación y evaluación del PRONASOL; los datos y cifras existentes en los rubros de inversión y acciones realizadas (por ejemplo, escuelas atendidas, estímulos económicos, despensas alimenticias, apoyos a los niños, datos sobre productores y hectáreas que recibieron recursos) no tuvieron un parámetro de referencia respecto a qué (lo magro de los resultados). De esta forma las preguntas acerca de si este programa tuvo alguna incidencia en el nivel de la pobreza de la población y en qué medida, no sólo subsisten, sino que vienen adquiriendo una complejidad mucho mayor y las respuestas son aún más difíciles de aceptar por parte del gobierno mexicano.

Es claro que existe una importante escasez de datos y cifras oficiales. Las evaluaciones independientes acerca del desarrollo y logros del PRONASOL son casi nulas y no existe informe que dé una respuesta adecuada respecto a la medida en la que el programa redujo la magnitud de la pobreza extrema en el país. Mucho menos se dieron a conocer mediciones de la pobreza en México para el resto de ese sexenio y parte del siguiente. Sin embargo, resulta importante mencionar que a finales de 1993 el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) publicó un informe elaborado

¹²³ Osorio, Isabel. ¿Erradicación o radicación de la pobreza? PRONASOL y territorio en el Estado de Guerrero, UAG, México, 1995, Pág. 185.

a partir de las Encuestas de Ingresos-Gastos de los Hogares, en el que presentó datos sobre la magnitud de la pobreza en México en el periodo de 1984 a 1992, dividido en dos subperiodos 1984-1989 y 1989-1992. De acuerdo con esos resultados, en el primer periodo se registró un incremento en términos absolutos de la población en pobreza extrema, pasando de 11.0 millones en 1984 a 14.9 millones de habitantes en 1989, para descender a 13.6 millones en 1992; dada la carencia de información más objetiva, no se realizó un estudio que pudiera validar o rechazar las cifras publicadas por este Instituto.

En conclusión, el éxito pregonado del PRONASOL estuvo determinado por la cantidad de recursos que logró mover y en gran medida por las intensas y permanentes campañas en todos los medios masivos de comunicación, pero nunca por su capacidad para atender las numerosas raíces de la pobreza. Al final del sexenio este programa corrió con la misma suerte de su creador, sin aclarar que tan importantes fueron sus logros, pero dejando al descubierto la mayoría de sus desaciertos y cayendo en un desprestigio total cuando en 1994 el país entra nuevamente en una aguda crisis financiera originada por los desequilibrios económicos y políticos acumulados durante el régimen salinista y por otro lado, la rebelión zapatista en diciembre de ese año que permitió que los reflectores de la opinión pública nacional e internacional se centraran sobre Chiapas, uno de los estados en los que el empobrecimiento había aumentado considerablemente.

La política social del régimen salinista intentó responder a los planteamientos y crecientes demandas de la sociedad, consecuencias de los programas de ajuste y estabilidad macroeconómicos. Los resultados del programa en materia de bienestar social se vieron neutralizados por la política económica que generó un dramático aumento del desempleo y pérdida del poder adquisitivo de la población en general, lo cual no ha permitido observar algún logro en cuanto a la elevación del bienestar social, fundamentalmente en los últimos dos sexenios.

Finalmente, dado que el PRONASOL no contó con una definición de la pobreza extrema, era natural que se perdiera en la consecución de sus objetivos; es sintomático que hablara de “un piso social básico”, el cual estaba constituido por el conjunto de bienes y servicios mínimos (sin especificar cuáles o bien, establecer una diferenciación entre lo mínimo y lo no mínimo); con base en la bibliografía revisada se advierte que no existió preocupación alguna por definir con precisión a la población objetivo, ni un interés por ubicarla geográficamente, aspectos esenciales dentro de la etapa de diseño de políticas, que posteriormente son requisitos para fundamentar los objetivos, estrategias y metas de los programas públicos.

En consecuencia, la administración encabezada por Ernesto Zedillo implementó de nueva cuenta drásticos programas de ajuste que impactaron negativamente en los determinantes del empobrecimiento: mayor desempleo, precarización del trabajo, inflación cercana al 60%, quiebra de pequeñas y medianas empresas, pérdida del poder adquisitivo de los salarios y finalmente recortes del gasto público fundamentalmente en el rubro de desarrollo social. Por tanto y a juzgar por el estancamiento presupuestal, durante los primeros dos años y medio, esta administración mostró gran pasividad en lo que respecta a políticas públicas de combate a la pobreza.

4.3 ESTUDIO DE CASO: EL PROGRAMA DE EDUCACIÓN, SALUD Y ALIMENTACIÓN (PROGRESA)

El Programa de Educación, Salud y Alimentación, PROGRESA, se presentó oficialmente en agosto de 1997 como una nueva estrategia para combatir la pobreza extrema. En este programa se observa un intento por desvincular las prácticas de atención a la creciente pobreza del modelo implantado por el anterior gobierno. Su presupuesto se tomó del monto correspondiente a la SEDESOL, la SEP y la SSA, asignándosele inicialmente \$1265 millones que para 1998 aumentaron a \$2189 millones, o sea, 3.7 veces más. No obstante en términos porcentuales apenas alcanzó el 0.97% del PIB, es decir, algo muy similar al presupuesto del PRONASOL.

La estrategia del PROGRESA gira en torno a la formación del capital humano, más que a la satisfacción de necesidades relacionadas con el acceso a servicios básicos, y sus líneas de acción están influidas por los principios que la CEPAL y el BID han establecido como requisitos para el diseño de políticas públicas eficientes y no asistencialistas por parte de los gobiernos. De esta forma sus acciones en la atención de la pobreza extrema se desenvuelven en tres líneas principales que pretenden: 1) conferir un carácter integral a las acciones que realizan, 2) extender los mecanismos de descentralización de los programas dirigidos a grupos y regiones prioritarias a los ámbitos estatal y municipal y, 3) fortalecer la participación social.

So pena, el PROGRESA es la herencia de un sistema político autoritario e impermeable a las demandas ciudadanas, que opera dentro de un esquema diseñado verticalmente, donde el gobierno integró el problema de la pobreza en su agenda y en su discurso político, convirtiéndose en el único actor que lo definió y cuantificó, para posteriormente comenzar el proceso de elaboración de políticas desde una perspectiva unitaria: la gubernamental.

En consecuencia, PROGRESA no logró pasar de un esquema pasivo a uno activo y participativo, en el que la sociedad pudiera desarrollar un papel más importante, tanto en la definición del problema, como en el diseño de estrategias de políticas encaminadas a un verdadero combate a la pobreza, avaladas por la opinión pública.

Como ha sucedido en la mayoría de los programas públicos, el gobierno fue el actor que decidió e incluso impuso su definición de pobreza, orientada a la formación del capital humano a través de las tres vertientes del programa; descuidando por completo los aspectos de acceso y utilización de servicios públicos, que repercuten gravemente en la vida de millones de habitantes.

El PROGRESA plantea de modo explícito transformar la orientación de los subsidios aplicados a la alimentación y las distintas acciones en el campo de la salud y la educación hacia un enfoque integrado, al mismo tiempo que refuerza la focalización de

las acciones en busca de su eficiencia. El programa hace transferencias monetarias a las familias para adquirir productos básicos y promover cambios en las necesidades familiares, revisando las aportaciones básicas mientras los hijos asisten a la escuela. También incorpora de modo explícito la noción de "exclusión social extrema" para definir las condiciones de vida en la población más pobre.

A diferencia del PRONASOL, que asignaba los apoyos a cada comunidad a través de proyectos, el PROGRESA otorga apoyos directos a cada familia previa rigurosa selección. El apoyo mensual (mínimo) por familia en 1998, según el Presupuesto de Egresos de la Federación, "se estimaba en \$342.60 de los cuales 74% se entregaría en dinero y el 26% en especie. La transferencia monetaria estaba compuesta por dinero para alimentos (28%) y dinero de becas escolares (46%) y la transferencia en especie en consultas médicas (13%) y suplementos alimenticios (13.9%) sumando en total de transferencias el 100%".¹²⁴

En promedio, los 2.6 millones de familias beneficiarias reciben por día \$13.30; ellos son los habitantes de México que de acuerdo con el Banco Mundial sobreviven con un dólar diariamente. En el rubro de alimentación, el subsidio del PROGRESA es de \$4.33 y se incrementa a la cantidad arriba mencionada con los apoyos educativos. Sin embargo, solamente el 5% de las familias beneficiarias, alrededor de 140 millones, reciben el monto máximo que el programa otorga, es decir \$750.00 mensuales (en 1999) lo cual se traduce en \$26.66 por familia al día.

¹²⁴ Orozco, Moisés. Op. Cit. Pág. 187.

MONTO MENSUAL DE LOS APOYOS MONETARIO (PESOS)					
CONCEPTO	1997	1998 (1er. Semestre)	1998 (2do. Semestre)	1999 (1er. Semestre)	1999 (2do. Semestre)
Apoyo Alimentario	90	95	100	115	125
Educación Primaria 3 (grado)	60	65	70	75	80
Educación Primaria 4	70	75	80	90	95
Educación Primaria 5	90	95	100	115	125
Educación Primaria 6	120	130	135	150	165
Educación secundaria 1 Hombres	175	190	200	220	240
Educación secundaria 1 Mujeres	185	200	210	235	250
Educación secundaria 2 Hombres	185	200	210	235	250
Educación secundaria 2 Mujeres	205	220	235	260	280
Educación secundaria 3 Hombres	195	210	220	245	265
Educación secundaria 3 Mujeres	225	240	255	285	305
Monto máximo	550	585	625	695	750
Fuente: Programa de Educación, Salud y Alimentación, México, 1997.					

El PROGRESA se caracteriza por ser una política pública estricta en su diseño, que incorpora los elementos conceptuales y metodológicos en la identificación y selección de la población objetivo y en los montos de las ayudas monetarias, su diseño también abarca parte de la etapa de evaluación del programa, a través de diversos indicadores de gestión, todos ellos aspectos nuevos e innovadores dentro de las políticas públicas implementadas por el gobierno mexicano en los últimos años.

4.3.1 FUNDAMENTOS TEÓRICOS

PROGRESA "es un programa del Ejecutivo Federal inserto en la vertiente del desarrollo humano que promueve, en el marco de una política social integral, acciones

intersectoriales para la educación, la salud y la alimentación de aquellas familias que viven en situación de pobreza extrema, con el fin de impulsar y fortalecer sus capacidades y potencialidades, elevar su nivel de vida y propiciar su incorporación al desarrollo nacional".¹²⁵ Las raíces del enfoque que retoma PROGRESA se encuentran en el planteamiento sobre capacidades de Amartya Sen, el cual rechaza el modelo estándar de bienestar donde su única medida está en la utilidad del individuo, traducida en mayores ingresos.

Desde esta perspectiva, los bienes son importantes como determinantes de las capacidades del individuo para funcionar, más que como una fuente de utilidad; la fortaleza de este argumento radica en su énfasis en los bienes no como fines, sino como medios para realizar las actividades deseadas. Sin embargo este enfoque se enfrenta a una gran limitante dentro de la operación de este programa: la existencia de un alto número de localidades en pobreza extrema y en condiciones de aislamiento y dispersión geográfica, lo que implica la carencia de servicios públicos básicos que limita drásticamente el desarrollo de sus capacidades humanas.

Intenta desarrollar un enfoque integral en el sentido que pretende abarcar (dentro del núcleo familiar) la fase de gestación de los infantes, atendiendo simultáneamente las necesidades básicas que les permitan desarrollar de una mejor manera sus capacidades humanas. Sin embargo en la etapa de implementación se enfrenta a diversas problemáticas de carácter estructural y de inequidad en el desarrollo de las regiones del país, lo que impide el logro de los resultados deseados, aspectos que debieron ser considerados desde la etapa de formulación del programa.

El PROGRESA está dirigido primordialmente a aumentar las capacidades básicas de las personas que viven en pobreza extrema, facilitando su acceso a los bienes y servicios sociales que les permitan adquirir las habilidades y aptitudes necesarias, a fin de insertarse al sector productivo.

¹²⁵ Poder Ejecutivo Federal, Programa de Educación, Salud y Alimentación, México, 1997.

Algunos datos representativos de la idea anterior son los siguientes: en el diagnóstico de PROGRESA se resalta que en nuestro país existen 26 millones de personas en pobreza extrema y otros 24 millones en condiciones de pobreza moderada. Pese a lo anterior, dicho programa sólo atiende al 54% de la población que vive en la miseria. Esto significa que alrededor de 12 millones de personas fueron excluidos de la principal política pública de combate a la pobreza, precisamente por sus muy elevadas condiciones de marginación y miseria.

Surge aquí una gran incoherencia en el diseño del programa, en el entendido de que sus acciones se dirigen a atender a las familias que viven en condiciones de pobreza extrema ¿qué pasa entonces con ese alto porcentaje de individuos, familias y hogares excluidos?, los cuales cumplen los estrictos criterios de selección, precisamente por su precarias condiciones de vida.

Este programa incluye un enfoque de género en el sentido de que para cada familia seleccionada se identifica a una titular beneficiaria, que es la persona que recibe directamente los apoyos monetarios. La titular beneficiaria es la madre de familia,¹²⁶ dado el relevante papel que juega en la distribución y administración de los ingresos del hogar. En caso de que en un hogar no resida la madre de familia o esté discapacitada física o mentalmente, se identifica como titular a la persona responsable del cuidado de los niños, preferentemente mujer. También hace hincapié en la importancia que las niñas asistan a la escuela, por lo que las ayudas monetarias son ligeramente mayores para ellas.

Cabe mencionar que el Programa se desarrolla en un marco de participación multisectorial de los tres niveles de gobierno; la participación de PROGRESA en cada entidad federativa se formaliza mediante la firma de Acuerdos de Coordinación entre las autoridades del gobierno federal y local. Respecto al ámbito federal, el PROGRESA involucra activamente a tres dependencias del ejecutivo dentro del diseño, implementación y evaluación:

¹²⁶ *Ibidem.*

- ✓ La Secretaría de Desarrollo Social a través de la Coordinación Nacional del Programa de Educación Salud y Alimentación, CONPROGRESA, contempla anualmente las previsiones de gasto necesarias para la entrega de los apoyos a las familias beneficiarias, destinadas al proceso de levantamiento de encuestas, la certificación de familias, la incorporación y atención permanente a las familias. Por otro lado, CONPROGRESA es responsable de la entrega de los apoyos monetarios a dichas familias.
- ✓ La Secretaría de Educación Pública es la encargada de realizar la transferencia de recursos destinados a los apoyos monetarios del componente educativo del programa, esto incluye el apoyo bimestral de las becas educativas y el destinado a la adquisición de útiles escolares de los alumnos de primaria, secundaria y media superior.
- ✓ La Secretaría de Salud es la responsable de la adquisición, distribución y entrega de los suplementos alimenticios para mujeres embarazadas y niños, cabe mencionar que la producción de estos suplementos están a cargo de LICONSA.

En el entendido de que los múltiples factores que determinan la pobreza extrema indican que no es posible superarla con medidas aisladas, se requiere de un enfoque integral en el seno mismo de la familia que atienda de manera simultánea y continua las necesidades básicas que les permitan en un futuro desarrollar sus capacidades humanas. Es claro que la pobreza es un fenómeno multifacético y no debe visualizarse sólo como escasez de recursos monetarios, por lo que el enfoque de capacidades inserto en el desarrollo del capital humano, busca ampliar el espectro de opciones para la superación de la pobreza, mejorando el nivel de bienestar de los hogares y familias considerando en primer término los elementos fundamentales que el ser humano requiere para vivir.

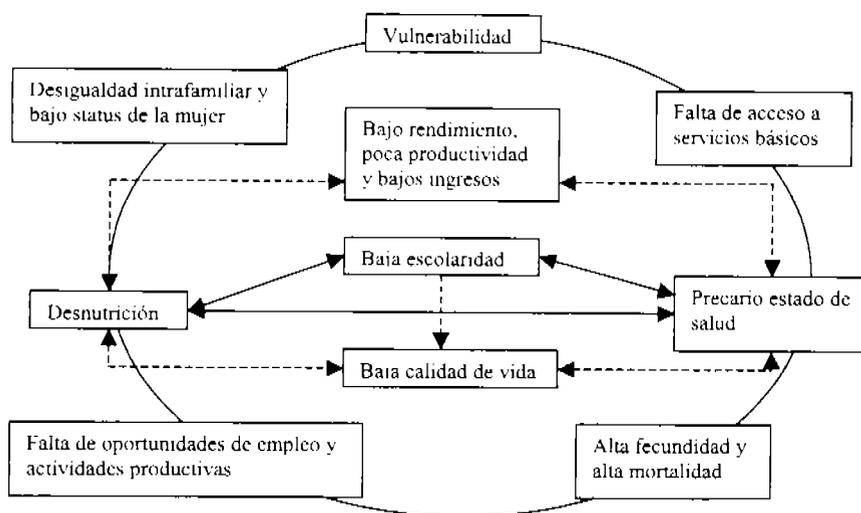
4.3.2. OBJETIVOS PRINCIPALES Y LÍNEAS DE ACCIÓN

El objetivo principal del PROGRESA es estimular la inversión del capital humano básico, a fin de romper el círculo de pobreza extrema caracterizado por altos niveles de fertilidad, desnutrición, mortalidad infantil y bajos niveles de escolaridad. Dicho círculo es ya de enorme importancia por las múltiples dimensiones de marginación que implica en salud, capacidades nutritivas, capacidades cognitivas e ingresos para las generaciones en pobreza extrema. Es más grave aún "en su sentido dinámico, temporal y espacial como mecanismo de transmisión que ha perpetuado la pobreza extrema en la historia y la geografía de México".¹²⁷

Además de todos los aspectos que implica el combate a la pobreza, este "mecanismo de transmisión" que señala Scott hace aún más compleja esta tarea, en tanto que las políticas públicas resultan incapaces de encontrar soluciones determinantes a problemas de tan larga trayectoria y profundización en la vida de las comunidades. La aspiración de las acciones gubernamentales se encuentran encaminadas a lograr impactos efímeros, más que graduales.

¹²⁷ Scott, John. "Progres, igualdad de oportunidades y dinámicas de la pobreza en México" en Alivio a la pobreza: análisis del PROGRESA dentro de la política social, CIESAS, México, 1999, Pág. 41.

PROGRESA/CIRCULO DE POBREZA EXTREMA



Fuente: *Programa de Educación, Salud y Alimentación*, México, 1997.

Los tres componentes del programa constituyen los elementos esenciales para el desarrollo humano y dentro de un entorno social, en el que los hogares, familias e individuos interactúan dentro de diversos sistemas; la utilidad y eficiencia en su implementación serán reflejadas en el cumplimiento eficaz de los objetivos establecidos por los diseñadores y planificadores en políticas públicas. Para el caso particular del PROGRESA, los objetivos son *grosso modo*, los siguientes:

- ✓ Apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema con el fin de potenciar las capacidades de sus miembros y ampliar sus oportunidades para alcanzar mejores niveles de bienestar. Realizando acciones que propicien la elevación de sus condiciones de vida a través del mejoramiento de oportunidades en educación, cobertura de salud y alimentación.
- ✓ Mejorar sustancialmente las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias en situación de pobreza extrema, particularmente las de la población

más vulnerable, como son los niños, niñas, mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, mediante servicios suficientes y de calidad en materia educativa y de cuidado de la salud, así como apoyos monetarios.

- ✓ Integrar las acciones de educación, salud y alimentación para que el aprovechamiento escolar no se vea afectado por enfermedades o desnutrición de los niños y jóvenes, ni porque se vean en la necesidad de realizar labores que dificulten su asistencia escolar, con el fin de contribuir a que los menores y jóvenes completen la educación básica.¹²⁸

La importancia de los tres componentes se desprende de sus mutuas interacciones y complementariedades en el desarrollo de las capacidades y potencialidades de los individuos y las familias. El PROGRESA se enfoca principalmente a la formación del capital humano, más que en la construcción de infraestructura y servicios básicos, a la cual se le resta importancia en el entendido que las comunidades donde PROGRESA llega, tienen que estar equipadas con centros educativos y de salud, siendo éste un requisito *sine qua non* para su operación.

Las áreas de atención de esta política pública buscan reducir la mortalidad infantil en los menores de 5 años, así como la deserción escolar de las niñas y niños beneficiarios que cursan la educación primaria y secundaria. También pretende abatir la desnutrición de millones de niños provenientes de hogares que requieren suplementos alimenticios y recursos económicos para fortalecer su alimentación.

Los objetivos del programa se materializan y llegan a la población previamente seleccionada a través de estas estrategias y líneas de acción:

- ✓ Entrega de apoyos educativos que facilitan que los niños y jóvenes cursen la educación básica completa fomentando su matriculación, su asistencia regular a

¹²⁸ Ibidem.

la escuela, y la participación de los padres en el mejor aprovechamiento escolar de sus hijos.

- ✓ Brinda atención a la salud de todos los miembros de la familia, al tiempo que promueve una nueva actitud ante la utilización de los servicios de salud, generando un enfoque predominantemente preventivo.

FRECUENCIA DE ATENCIÓN A LA SALUD Y ACCIONES PRIORITARIAS		
GRUPOS DE EDAD	FRECUENCIA DE REVISIÓN	ACCIONES
Menores de 4 meses	3 revisiones	Inmunizaciones, control del crecimiento, peso y talla.
De 2 a 4 años	8 revisiones	Inmunizaciones, control de crecimiento, desparasitación, detección temprana de enfermedades.
De 5 a 16 años	2 revisiones al año	Inmunizaciones, valoración del crecimiento y detención temprana de enfermedades.
Mujeres embarazadas	5 revisiones prenatales	Orientación nutricional, vigilancia del desarrollo del embarazo, administración de hierro.
Mujeres en periodo de lactancia	2 revisiones	Planificación familiar, orientación nutricional, cuidado del recién nacido y fomento de la lactancia materna.
Personas de 17 a 60 años	1 revisión al año	Salud reproductiva y planificación familiar, detección temprana de enfermedades.
Personas mayores de 60 años	1 revisión al año	Detección temprana de enfermedades crónicas y neoplasias.
Fuente: <i>Programa de Educación, Salud y Alimentación, México, 1997.</i>		

- ✓ Otorga apoyos para mejorar el consumo alimenticio y el estado nutricional de los miembros de las familias de menores recursos.¹²⁹

¹²⁹ Reglas de Operación del Programa de Educación, Salud y Alimentación, Diario Oficial de la Federación, México, 8 de agosto de 1997.

CONTENIDO NUTRIMENTAL DEL SUPLEMENTO ALIMENTICIO		
NUTRIENTES	NINOS Y NINAS (DOSIS DIARIA: 44 GRAMOS)	MUJERES EMBARAZADAS O EN LACTANCIA (DOSIS DIARIA: 52 GRAMOS)
Proteínas	5.8gg	12g
Energía	194 kcal	250 kcal
Grasas	6.6g	11.2g
Carbohidratos	27.9g	25.3g
Sodio	24.5mg	81.2mg
Hierro	10mg	15mg
Zinc	10mg	15mg
Vitamina A	400ug	-
Vitamina E	6mg	10mg
Vitamina C	40mg	70mg
Vitamina B12	0.7ug	2.6ug
Acido Fólico	50ug	100ug
Fuente: <i>Programa de Educación, Salud y Alimentación, México, 1997.</i>		

El objetivo principal de toda política pública de combate a la pobreza debe ser la base de un desarrollo social paulatino, que en un futuro se traduzca en mejores condiciones de vida. Dentro de los ejes sobre los cuales giran las acciones del PROGRESA cabe resaltar lo siguiente: en salud no sólo se requiere que la gente vaya constantemente a los centros de salubridad de las localidades, sino que estos se encuentren equipados con los instrumentos necesarios para estar en posibilidades de responder a las necesidades crecientes de la gente, así como la existencia de medicamentos gratuitos y de personal con amplio sentido de servicio.

En lo que respecta a educación, además de fomentar la asistencia a escuelas y la entrega de becas, es importante contemplar las condiciones de las instalaciones educativas y la calidad de la enseñanza principalmente, así como la generación de más y mejores empleos. En el rubro de salud es importante influir en lo posible en la constitución de las dietas alimentarias de los niños.

Existe un amplio consenso sobre la importancia de su mutua complementariedad y de que para potenciar su efectividad es necesario que estos tres elementos confluyan simultáneamente a nivel individual. En el entendido que un mayor nivel de educación mejora el uso de los servicios y los beneficios de la atención de la salud, dado que se estaría favoreciendo la comprensión de la importancia de las medidas preventivas de salud e higiene. A mayor escolaridad, las familias desarrollan una mayor iniciativa para valerse de la información y servicios a su alcance,¹³⁰ asimismo se podría fomentar una participación política más objetiva e informada.

4.3.3 PROCESO DE SELECCIÓN DE LA POBLACIÓN OBJETIVO

FOCALIZACIÓN GEOGRÁFICA

Los apoyos que otorga el programa se encuentran sujetos a criterios de selectividad que buscan identificar con precisión a la población objetivo, tanto por grupo específico como por región a nivel estatal y municipal; un importante instrumento de trabajo es la focalización geográfica, constituye la etapa inicial del proceso de selección de la población objetivo. En este sentido, PROGRESA focaliza sus beneficios directamente a los hogares en pobreza extrema.

Según el investigador John Scott focalizar consiste en concentrar los recursos disponibles y escasos en una población limitada de beneficiarios potenciales, llámense individuos, hogares, familias o grupos claramente identificados, teniendo en cuenta sus características a fin de elevar el impacto de las políticas públicas. La idea de focalizar plantea que cuando los recursos se destinan adecuadamente a un grupo delimitado e identificado con base en ciertos parámetros, características y necesidades, se están priorizando los problemas y pueden encontrarse medidas que los solucionen eficientemente.

¹³⁰ Secretaría de Desarrollo Social. Programa para superar la pobreza 1995-2000, México, 1998.

Por otro lado, resulta interesante mencionar que todo proceso de focalización implica un costo, el cual tiene que ser absorbido dentro del rubro de los costos de operación; en general los costos de implementación de las políticas públicas son monotónicos en el grado de focalización de los recursos. Del presupuesto total del PROGRESA, 13.6% se absorbe en costos operativos, principalmente en la identificación e incorporación de los hogares beneficiarios (9.4%), por lo que el 86.4% de los recursos llegan a los beneficiarios potenciales en forma de transferencias monetarias o en especie.

En este orden de ideas, el proceso de focalización del PROGRESA no sólo tiene costos económicos; resulta posible que experimente costos políticos, en tanto que la focalización dentro de las localidades puede generar conflictos sociales que afectan la cohesividad de las comunidades, en el sentido de que las familias no beneficiarias se sienten agravadas, tanto por el proceso de selección como por la participación dentro de las asambleas comunitarias en la confirmación del patrón de beneficiarios.

El PROGRESA no sólo resta recursos de otros sectores sociales para dirigirlos de manera "directa" a un sector objetivo, sino que incluso dicha población tiene que pasar por un riguroso proceso de selección; lo que finalmente se traduce en un reducido grupo de beneficiarios. Por tanto, los factores generadores de conflictos de intereses están presentes en todo momento y hasta el final de proceso de selección de beneficiarios, en que la comunidad se divide por que sus habitantes pobres, forman dos grupos: los beneficiarios del programa y los excluidos de sus apoyos.

De acuerdo con Scott es mucho más divisivo tanto política como socialmente, ofrecer un programa en forma exclusiva al 65% de la población de una localidad pequeña, que ofrecerlo universalmente (en esa comunidad) concentrando los beneficios entre la población autoseleccionada en función de sus necesidades. De hecho, "también puede ser más eficiente distributivamente hablando, dada la irreductible arbitrariedad inherente a la división categórica entre pobres y no pobres";¹³¹ sobre todo en el sector rural y en localidades clasificadas con altos grados de marginación.

¹³¹ Scott, John. Op. Cit. Pág. 60.

Como se mencionó anteriormente, la principal restricción para optar por una estrategia de tipo focalización geográfica en el caso mexicano, es la enorme dispersión poblacional y la cobertura inequitativa, de hecho regresiva, del sistema de salud y educación pública tradicional, por parte de los gobiernos federal y locales.

En el entendido de que los recursos siempre serán necesariamente escasos para combatir la pobreza, es imprescindible asegurarse que beneficien a quienes más lo necesitan a fin de que la mejoría de las capacidades básicas de estas familias, les permita beneficiarse de las acciones de dichas políticas. En este sentido la SEDESOL afirma que dentro del PROGRESA "la selección geográfica de localidades del medio rural, Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEB) y la identificación de las familias beneficiarias se lleva a cabo a partir de procedimientos rigurosos, objetivos e imparciales, homogéneos a nivel nacional, así como verificables y auditables".¹³²

Las condiciones de accesibilidad a servicios públicos son un elemento necesario en el proceso de selección de las localidades, sin el cual no es posible que entre en operación el PROGRESA. Esto limita la posibilidad de dar cobertura a las localidades realmente necesitadas que ni siquiera cuentan con los servicios básicos de salud y educación, mucho menos cuentan con viviendas habitables o ingresos suficientes para cubrir las mínimas necesidades de alimentación. Esto genera que un programa así diseñado esté destinado a cometer graves errores de exclusión de la población que tendría que ser prioritaria dentro del ámbito geográfico de beneficiarios potenciales.

Asimismo, en todas las localidades se recolecta información socioeconómica de cada hogar, con la cual se identifica a las familias beneficiarias. Para el caso de las localidades rurales, una vez hecha la identificación se convoca a asambleas comunitarias en las que se presenta la relación de familias beneficiarias en la localidad para que emitan opiniones para su depuración o sugerencias de inclusiones. Los criterios para la selección de localidades rurales en las que opera toman en cuenta el

¹³² Secretaría de Desarrollo Social. Programa de Educación, Salud y Alimentación. Evaluación de resultados: primeros avances, México, 1999.

nivel de marginación, dando prioridad a las localidades donde la concentración de hogares en condición de pobreza es mayor. "En las localidades o AGEB de menor marginación, se identifican zonas determinadas de bajo nivel socioeconómico y en éstas se recolecta la información socioeconómica".¹³³

ÍNDICE DE MARGINACIÓN

La marginación y la pobreza constituyen dos expresiones de una misma realidad social, cuyos impactos territoriales confinan en microrregiones a millones de personas, donde el rezago productivo y educativo, la residencia en viviendas inadecuadas, la carencia de infraestructura y equipamiento urbano, conforman una precaria estructura de oportunidades sociales que limitan gravemente las capacidades y oportunidades de las personas. Sin embargo y de acuerdo con Santiago Levy el uso de índices de marginación para identificar la distribución geográfica de la pobreza, adolece de graves desventajas ya que la lista es arbitraria y mezcla cuestiones de falta de infraestructura con evidencia de la pobreza extrema. Para Levy, "los índices de marginación no son la herramienta adecuada para identificar las regiones objetivo para el alivio de la pobreza, ya que como parte de la lucha sistemática contra la pobreza es necesario introducir mejoras en las bases de datos que permitan realizar mediciones más precisas".¹³⁴

El índice de marginación permite normar un criterio en el que se clasifica a las localidades en cinco categorías: muy alta, alta, media, baja y muy baja marginación. A nivel de AGEB se aplica una técnica de componentes principales bajo la misma metodología que se utiliza para crear el índice de marginación a nivel de localidades. El objetivo principal de construir un índice de marginación es identificar a los hogares pobres, o de manera más específica, identificar las localidades donde es más probable que se encuentren dichos hogares; en consecuencia la focalización geográfica consta necesariamente de dos etapas: en primer lugar la ubicación de las localidades marginadas y posteriormente la identificación de los hogares pobres.

¹³³ Reglas de Operación del Programa de Educación Salud y Alimentación. Op. Cit.

¹³⁴ Levy, Santiago. Op. Cit. Pág. 256.

Los indicadores utilizados para construir el índice de marginación geográfica son los siguientes:

- Porcentaje de población analfabeta de 15 años o más
- Porcentaje de viviendas sin agua
- Porcentaje de viviendas sin drenaje
- Porcentaje de viviendas sin electricidad
- Número promedio de ocupantes por cuarto (hacinamiento)
- Porcentaje de viviendas con piso de tierra
- Porcentaje de población ocupada en el sector primario¹³⁵

Aunque varios de estos indicadores de marginación corresponden a los que integran el Método de Necesidades Básicas Insatisfechas a través de Mapas de Pobreza como instrumentos útiles en la medición de la pobreza, es importante destacar que el PROGRESA mide inicialmente el grado de marginación geográfica, para después iniciar la selección de los hogares en condiciones de pobreza extrema, por lo que un mapa de pobreza y uno de marginación difieren ampliamente en las dimensiones de lo que buscan medir.

Si bien la pobreza y la marginación son aspectos centrales de un mismo fenómeno, muchos investigadores afirman que no es correcto medir la pobreza vía índices de marginación, puesto que este enfoque se aleja un tanto de los elementos que caracterizan en estricto sentido a la pobreza a nivel individuos y familias, para optar y enfocarse más en el desarrollo de las localidades, municipios y estados.

De acuerdo con el censo de población de 1995, México tenía 104, 029 localidades con un total de 90, 052, 660 habitantes; utilizando el índice de marginación resultaron 76, 098 localidades clasificadas con un grado alto o muy alto de marginación con 14, 751, 628 individuos, a partir de las cuales se formó un grupo prioritario para la fase I del PROGRESA, el cual se implementó inicialmente en los estados de Campeche,

¹³⁵ Consejo Nacional de Población. Índices de marginación, México, 1998.

Coahuila, Chihuahua, Guanajuato, Hidalgo, Puebla, Guerrero, San Luis Potosí y Veracruz.¹³⁶ Cabe mencionar que en su mayoría contaban con acceso a los tres servicios requeridos, asimismo se excluyeron las localidades con menos de 50 habitantes y las que tenían más de 2,500.

La fase I del PROGRESA comprendió un total de 3461 localidades en 202 municipios; para la fase II se agregaron 8,749 localidades correspondientes a 483 municipios incluyendo los estados de Chiapas, Guerrero, Michoacán, Nuevo León y Oaxaca. En la fase III en 1998 abarcó a estados del norte, como Baja California Sur y Aguascalientes, así como al Distrito Federal, con un total de 23,478 localidades adicionales en 1311 municipios. En total, al primer semestre de 1998, cubría 35,688 localidades en 1488 municipios y 28 estados.

El procedimiento de identificación surge de la aplicación de una técnica estadística multivariada que se denomina análisis discriminante, que permite resumir la información de un conjunto de características de los hogares en un solo indicador numérico "Y" que es una medida de la condición de pobreza del hogar. Se define como un procedimiento multivariado en tanto el resultado se obtiene del análisis simultáneo de diversos factores de la unidad doméstica.¹³⁷

En este sentido, el aspecto central del análisis discriminante es tipificar los perfiles de las familias pobres extremas y las que no lo son, a partir de diversas características socioeconómicas analizadas en conjunto, y con base en ello determinar una regla que permita asignar a cada hogar en uno de los dos grupos. Dentro del sistema de puntajes, cada uno de los indicadores considerados tiene un valor que varía entre 0 y 100 puntos. Los valores más cercanos a cero se asocian con mayores carencias, mientras que los más cercanos a cien se asocian con mejores condiciones.

¹³⁶ Hernández, Daniel (coord.). Alivio a la pobreza, análisis del PROGRESA dentro de la política social. Ciesas, México, 1999. Pág. 71.

¹³⁷ Secretaría de Desarrollo Social. Op. Cit.

Por otra parte, las restricciones impuestas a las localidades para ser seleccionables basadas en el índice de marginación, muy probablemente excluyen a las localidades donde se encuentran los hogares más pobres. El proceso de focalización geográfica utilizada por el PROGRESA se enfrenta a un grave problema dentro de los errores de exclusión: la dispersión geográfica en la que vive una parte significativa de las familias clasificadas como pobres extremos, así como las condiciones de aislamiento que los ha venido caracterizando desde muchas décadas atrás, ha impedido a los miembros de los hogares su acceso al sector productivo.

Finalmente, la identificación de los pobres consiste en limitar la operación del programa a los pobres rurales en zonas de alta y muy alta marginación. Dicho índice identifica solamente a las localidades (no a los hogares), por lo que es posible que en localidades que se encuentran clasificadas con un nivel de media o baja marginación, haya hogares muy pobres e incluso numerosos, como pueden ser las zonas urbanas que registran un nivel bajo de marginación, pero están poblados con familias de pocos recursos, viviendas precarias, lo que constituyen las colonias marginadas o localidades periféricas dentro de la zona conurbada.

CÉDULA DE INFORMACIÓN SOCIOECONÓMICA

Otro importante instrumento que PROGRESA utiliza para seleccionar y clasificar a los hogares en las localidades identificadas, es la Cédula de Información Socioeconómica, que se diseñó considerando los múltiples factores que intervienen en la determinación de la condición de pobreza. Estos factores fueron definidos a partir del análisis detallado de fuentes de datos socioeconómicos de los hogares con representatividad nacional.

En la recolección de información en los hogares, se recoge también la relacionada con diversas características de la localidad mediante un formato diseñado específicamente para obtener datos sobre los servicios de educación, salud y comunicaciones a los que tiene acceso la población de la localidad con las que se mantiene un mayor contacto,

los tipos de transporte que utilizan los habitantes y su costo, así como las características generales de abasto, de alimentos y precios de los mismos en la comunidad.¹³⁸

El nivel socioeconómico de las colonias se determina con base en la información de la cédula como las características más prevaletentes de las condiciones de las viviendas, acceso a servicios básicos, infraestructura pública, servicios municipales, ubicación y acceso a centros urbanos. La base de información para la identificación de las características de marginación de las localidades es el XI Censo General de Población y Vivienda 1990, el Censo de Población y Vivienda 1995 y el Catálogo de Integración Territorial 1995, realizados por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

De acuerdo con los índices de marginación utilizados, la pobreza extrema se localiza en mayor proporción en el sur del país, presentando una gran dispersión geográfica, esa población vive en localidades de menos de cinco mil habitantes, con ingresos inferiores a un salario mínimo, donde predomina el analfabetismo, el hacinamiento en viviendas y la carencia de servicios básicos como el agua potable, la electricidad y el drenaje, además estas zonas conciden con zonas con mayor densidad indígena.¹³⁹ En este sentido, los errores de exclusión (impuestos dentro de las mismas reglas de operación) se traducen en el porcentaje de población muy pobre no cubierta por PROGRESA, esto incluye dos tipos de localidades, a) localidades que no están marginadas (según los resultados del índice de marginación) pero que naturalmente pueden incluir algún porcentaje de hogares pobres y b) localidades muy marginadas a las que dicho programa no ha llegado. Según las estimaciones del PROGRESA, estas últimas incluyen 593 699 hogares en 37 175 localidades. Esto representa a su vez el costo de utilizar localidades como primer filtro para identificar los hogares beneficiarios, en lugar de identificar los hogares directamente en todo el territorio nacional.

¹³⁸ Poder Ejecutivo. Op. Cit.

¹³⁹ Campos, Alejandro. PROGRESA (1997-1998), primer programa integral para el combate a la pobreza extrema en México. Tesis de Licenciatura en Economía, UNAM, México, 1998. Pág. 25.

Entre las localidades marginadas excluidas, el 21% de los hogares se encuentran en localidades de menos de 50 habitantes, 13% en localidades de más de 5000 y 67% en localidades entre 50 y 5000 habitantes. De esta población, el 26% se encuentra en localidades que no cuentan en su cercanía con la oferta mínima de servicios necesarios para implementar el programa; evidentemente este último grupo de excluidos es el que mayores necesidades tiene, por lo que debiera tener una mayor prioridad dentro de las acciones no sólo del PROGRESA, sino de la política social en términos generales.

PROGRESA alcanzó una cobertura muy amplia en prácticamente toda la República Mexicana, con un presupuesto muy similar al de PRONASOL logró abarcar un número muy significativo de localidades marginadas y miles de familias en condiciones de pobreza extrema. Sin embargo el programa estuvo incapacitado para acceder a muchas otras que por su lejanía y dispersión no tiene acceso a los mínimos servicios para desarrollarse y lograr una vida humanamente digna.

4.3.4 MÉTODO DE MEDICIÓN UTILIZADO EN LA SELECCIÓN DE LA POBLACIÓN OBJETIVO DEL PROGRESA

LÍNEA DE POBREZA

En el proceso de identificación de los hogares beneficiarios, este método parte de la perspectiva de que la pobreza extrema es esencialmente el resultado de capacidades individuales y familiares desarrolladas inadecuadamente, que se traducen en niveles muy bajos de funcionamiento social. Los criterios utilizados buscan identificar el conjunto de las características socioeconómicas del hogar y de sus miembros, para definir si se encuentra en condición de pobreza extrema o no, a partir de las interrelaciones de las múltiples características que determinan la condición de pobreza de las familias. En el proceso se aplican puntajes para la selección de las familias beneficiarias con base en una línea de pobreza homogénea para todo el país, lo que constituye una identificación rigurosa.

De manera complementaria a la focalización geográfica en la medición de la pobreza extrema, se basa también en el método LP, con la finalidad de evitar tasas de subcobertura muy altas, es decir, errores de exclusión de familias muy pobres. A partir de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) de 1996, se realizó el cálculo del consumo por adulto equivalente al nivel de los hogares y se estableció el costo monetario de la LP con base en los datos censales de 1990 y 1995 a nivel estatal y municipal, asimismo retoma el enfoque de ingresos que define a los pobres a partir de los ingresos y recursos monetarios de que disponen.

La aproximación inicial que se utiliza para la identificación de los hogares beneficiarios del PROGRESA, se basa en el ingreso monetario mensual per cápita de las personas mayores de 15 años de los hogares, a través del levantamiento de un censo en la totalidad de los hogares ubicados dentro de las localidades marginadas seleccionadas en la etapa inicial. Posteriormente se construye el ingreso total del hogar con base en la información individual del ingreso contenida en la cédula, restando el ingreso de los menores (niños entre los 8 y 18 años de edad, grupo cubierto por PROGRESA) a fin de identificar el estado de pobreza del hogar, se considera necesario excluir el ingreso obtenido de la mano de obra infantil, en el entendido de que dichos recusos se perderían en caso de que los niños se inscribieran en la escuela. De esta forma se construye el ingreso per cápita al dividir el valor del ingreso total del hogar entre el número de miembros.¹⁴⁰

El ingreso monetario obtenido se compara con el costo actualizado a partir del Índice Nacional de Precios al Consumidor, en el rubro de alimentos y bebidas de la Canasta Normativa Alimentaria definida por la COPLAMAR multiplicado por un factor de 1.34 que considera un mínimo para gastos no alimentarios, equivalente al ingreso total promedio de aproximadamente dos salarios mínimos, esto es \$320 per cápita al mes, con el objeto de crear una nueva variable binaria, que toma el valor de 1 para los hogares pobres (si el ingreso es menor a la LP) y de 0 para los hogares no pobres (cuando el ingreso es mayor o igual a la LP). En esta primera aproximación se

¹⁴⁰ Hernández, Daniel. Op. Cit. Pág. 99.

considera que los hogares con ingresos inferiores al costo de la canasta alimentaria son similares a los hogares que viven en pobreza extrema, mientras que los hogares con ingresos monetarios iguales o superiores al costo de la canasta de referencia son semejantes a los que no se encuentran en dicha condición, creándose dos grupos.

El principio utilizado se sustenta en que la clasificación inicial de la condición de pobreza basada en la comparación del ingreso con respecto a la canasta alimentaria, se corrige de acuerdo a una función discriminante derivada de la combinación de variables que caracterizan a los hogares, que ofrezca la caracterización más homogénea entre hogares de un mismo grupo, a la vez que diferencie lo más posible a los hogares de uno y otro grupo. Una de las ventajas principales del análisis discriminante es que da cabida a una amplia variedad de formas para clasificar las observaciones en grupos.

Esta clasificación basada en el ingreso se emplea únicamente como un marcador preliminar de la condición de pobreza de los hogares; la clasificación final de la que se deriva la identificación de los hogares beneficiarios del PROGRESA se realiza a partir de un conjunto de características socioeconómicas de cada unidad doméstica y ya no depende del ingreso monetario reportado por los hogares. Este procedimiento incorpora la información disponible sobre las características de los miembros del hogar y de su vivienda, permitiendo un proceso de identificación más completo y confiable, al evaluar simultáneamente múltiples indicadores que reflejan las condiciones sociales y económicas de las familias. Estos comprenden, entre otros la composición y tamaño de los hogares como son edad de sus integrantes, uso de lengua indígena, escolaridad, participación laboral y tipo de ocupación de los miembros del hogar; presencia de personas discapacitadas; equipamiento de las viviendas y posesión de bienes y enseres domésticos; acceso y uso de superficie agrícola, así como posesión de animales de trabajo o cría.¹⁴¹

¹⁴¹ Reglas de Operación del Programa de Educación Salud y Alimentación. Op. Cit.

Este procedimiento indica que la clasificación de hogares como pobres y no pobres ha tomado en cuenta diferentes características de los hogares que busca capturar, por decirlo de alguna manera, la naturaleza multidimensional de la pobreza, lo que significa que la condición de pobreza de un hogar no se basa únicamente en el ingreso declarado por dicho hogar, sino que se consideran las características y la información socioeconómica de las familias; sin embargo, el porcentaje de exclusión de este programa sigue siendo elevado.

PROGRESA pretendió incluir en la fase de diseño un enfoque que intenta abarcar la multidimensionalidad de la pobreza, en tanto que considera diversos aspectos que son causas de la pobreza extrema: ingreso, consumo, carencias de los hogares, indicadores de marginación y además hace hincapié en la parte del desarrollo de las capacidades a través de los componentes de educación, salud y alimentación.

Resulta necesario crear esquemas complementarios a efecto de introducir elementos que enriquezcan las líneas de acción gubernamentales (tomando en cuenta las evaluaciones realizadas vía indicadores de gestión) con base en las necesidades y demandas de la sociedad, a fin de ampliar su cobertura e incluir a las localidades que quedaron fuera debido a la falta de infraestructura. Es importante tomar en cuenta las bases teórico-metodológicas, la etapa de implementación que se encuentra en operación en casi todo el país; así como los indicadores de evaluación, revisarlos y continuar con las evaluaciones periódicas a fin de localizar sus debilidades y fortalezas.

Por tanto, los resultados o evaluaciones no sólo pueden ser numéricos; los verdaderos logros tienen que reflejarse en la vida cotidiana de la gente y eso es un proceso sumamente gradual que requiere años para hacer visibles los logros en esta materia; es claro que las estrategias de combate a la pobreza son de largo plazo y mientras las administraciones federales no se concienticen de ello y continúen creando nuevas políticas públicas cada sexenio, sin considerar los aspectos importantes o desperdiciando los avances que pudieron haberse logrado, este problema social seguirá incrementándose en cantidad y profundidad.

Para el investigador Julio Boltvinik, en la atención a la salud y a la educación el énfasis está puesto por el lado de la demanda y por tanto, se estimula el uso más pleno de las capacidades o servicios instalados; las acciones por el lado de la oferta rebasan las responsabilidades estrictas del PROGRESA, pues corresponden al ámbito estatal o al de los sectores de salud y educación respectivamente. El hecho mismo de que se hayan eliminado las comunidades que no contaban con servicios básicos como escuelas y centros de salud dentro de un radio de 5km, muestra la importancia para que la población atienda su salud y asista a la escuela, pero ello es indicativo de que la población ya tenía cobertura de servicios, de tal manera que el cambio es básicamente de una actitud pasiva a promover la asistencia periódica como un prerrequisito para recibir los apoyos.

Es indispensable recalcar que han sido ya varios sexenios en los que se vienen instrumentando políticas destinadas a abatir dicho problema social, sin que aún se puedan observar pautas que indiquen que verdaderamente se está logrando algo en materia de bienestar social. Por el contrario existen datos que nos muestran la paupérrima situación de millones de personas los cuales van desde los propios datos acerca de la incidencia de la pobreza, el desempleo, empleo informal, hasta las cifras de migración.

Queda claro que este programa forma parte de una generación de esfuerzos estatales destinados a intervenir en la vida social para modificar su composición, o al menos para salir al paso de evoluciones que se consideran disruptivas o atentatorias de la estabilidad política del país. Los escasos resultados en la materia se deben a la falta de una definición aceptable y completa que logre reflejar las diversas situaciones geográficas, socioeconómicas y culturales que caracteriza a los individuos, familias y comunidades en nuestro país.

El fracaso del PROGRESA se percibe fehacientemente en la fase de implementación del programa, en gran parte por la dispersión geográfica de las localidades marginadas, la falta de acceso a servicios públicos y por tanto, la nula posibilidad de acceder a dicho

programa. Finalmente PROGRESA no ha logrado pasar de un esquema pasivo a uno activo de combate a la pobreza, en tanto que no fomenta el equipamiento y mejoramiento de los servicios establecidos, ni la creación de nueva infraestructura pública en comunidades lejanas y aisladas. Por tanto, la continuidad del PROGRESA tendrá que depender de la consideración e inclusión de estos aspectos a fin de fortalecer sus acciones y mejorar sus estrategias.

En consecuencia, los distintos e incluso opuestos rumbos de la política económica y la social en nuestro país, han venido neutralizando los incrementales logros en materia de combate a la pobreza; la continua y constante pérdida de empleos, la disminución del poder adquisitivo, el engrosamiento de las filas del desempleo, subempleo y del empleo informal, las drásticas reducciones al gasto público, particularmente en materia social, nos hablan de la preocupación del gobierno mexicano por mantener una estabilidad económica y financiera a costa de los bajos niveles de bienestar y calidad de vida de la mayor parte de la población. Estos y otros elementos que nos serán agotados en la presente investigación, nos han orillado a incrementar las alarmantes cifras en materia de pobreza y pobreza extrema, que son cada vez más difíciles de abordar por el gobierno. Aunado a lo anterior, la creciente migración de connacionales al país vecino se está convirtiendo en un problema mayor, de dependencia económica de las remesas que provienen de los migrantes mexicanos en los Estados Unidos.

Tanto en México como en América Latina existen una serie de problemas estratégicos vinculados a la gestión social, entre los que se encuentran la falta de articulación entre las políticas sociales y las económicas y la hegemonía de los sectores económicos, que conducen a una minimización de los impactos sociales de las decisiones económicas. Dicha posición se ha venido traduciendo en la primacía de las medidas económicas que tratan de ubicarse en la senda de la estabilidad y del crecimiento económico, como prerequisite para mejorar el bienestar de los pobres, dejando las acciones directas por parte del gobierno en un plano secundario.

Durante muchos años estuvimos gobernados bajo un sistema autoritario en el que la transparencia y la rendición de cuentas nunca fueron fortalezas; las administraciones priístas fueron reacias a ser evaluadas por organismos internacionales o ajenos al gobierno, y cuando decidían acceder a éstas, solían ocultar los resultados de las evaluaciones. La élite gobernante nunca vio con buenos ojos la elaboración de informes independientes que pudieran revelar los diferentes niveles de desarrollo humano que coexistían en nuestro país; la resistencia tradicional no concebía la elaboración de evaluaciones sobre las cuales no tuviese absoluto control, a fin de manipularlas de manera que no chocaran con sus intereses políticos y de clase.

Actualmente, es muy importante la intervención y colaboración de los centros académicos, de investigación, universidades y demás instituciones públicas y privadas en la evaluación de los programas gubernamentales, respecto a los rubros de indicadores de gestión, transparencia, rendición de cuentas y evaluación en el cumplimiento de las metas y objetivos, así como en la propia generación de datos estadísticos y medición de la incidencia de la pobreza, que sirvan como contraparte con las cifras oficiales en materia de desarrollo social y calidad de vida. El centro de atención no sólo reside en la forma de abordar teóricamente el problema, sino en los resultados de los programas sociales. A la luz de este enfoque, la etapa de evaluación adquiere gran relevancia y surge la inquietud por conocer (y comprobar) si las políticas públicas en materia de combate a la pobreza realmente están siendo eficientes, y si esa eficiencia tiene algún impacto en la calidad de vida de la gente.

Lo anterior, resulta de enorme interés para la Ciencia Política y la Administración Pública, la participación activa y propositiva de los estudiosos de estas ciencias en la evaluación de los programas gubernamentales, así como la realización de estrategias encaminadas a fomentar la participación de la sociedad con mayores argumentos e información objetiva, constituyen elementos indispensables para incidir en la formulación de políticas en nuestro país, generar nuevas propuestas para el tratamiento de problemas públicos o reformular las ya existentes, con el fin de crear nuevos

esquemas de corresponsabilidad y replantear las relaciones entre el gobierno y la sociedad civil.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FINALES

La pobreza es un fenómeno público complejo de atrapar. La definición del concepto, la medición y la cuantificación de la población con graves carencias, son aspectos medulares en los estudios sociales y constituyen elementos *sine qua non* en la formulación de políticas públicas en materia de combate a la pobreza.

La etapa inicial en la elaboración de políticas y programas públicos es muy importante puesto que la definición del problema surge de nuestras percepciones sobre la realidad. La definición de cualquier fenómeno social constituye una interpretación de la vida cotidiana de la gente, es un juicio valorativo de las condiciones de vida de la sociedad, la cual, respaldada por el conocimiento de la comunidad de políticas logra incidir activamente en el diseño de políticas dirigidas al combate a la pobreza.

En la conceptualización de la pobreza interactúan y se contraponen una diversidad de argumentos con tintes filosóficos, económicos, sociales, políticos y culturales, que reflejan el carácter multidimensional de la pobreza y que en la realidad se traducen en precarias condiciones de vida de muchos grupos sociales. Una definición objetiva de la pobreza busca atrapar no sólo las necesidades monetarias y materiales, sino en un sentido más amplio, los elementos que coadyuvan al desarrollo de las habilidades y capacidades del ser humano y del ser social.

La importancia de la definición de la pobreza radica no sólo en establecer el fundamento teórico de las políticas gubernamentales, sino en visualizar desde esa etapa la "solución" que se le va a dar al problema. Es decir, la forma en que se conceptualiza la pobreza, define la forma en que será medida y cuantificada, así como el diseño de las estrategias dirigidas a combatirla.

Una definición de pobreza debe estar avalada por la opinión pública, como resultado de un proceso de argumentaciones mutuas, a través de la combinación de datos, explicaciones causales e información cuantitativa. No entendida como una secuela de

negociaciones e imposiciones al interior de las organizaciones gubernamentales, en donde la definición del problema se implanta ante la opinión pública, sin tomar en cuenta a los beneficiarios, afectados o interesados.

Desde esta perspectiva, PROGRESA adoleció de graves deficiencias desde la fase inicial de proceso: el diseño poco certero del programa, una definición limitada de la pobreza y la poca o nula participación social, llevó al gobierno mexicano a implementar estrategias de carácter unilateral, las cuales continúan visualizando a la población objetivo, como individuos pasivos que no aportan elementos útiles al diseño de programas. Lo anterior, provocó que en la fase de implementación del PROGRESA se descubrieran demasiadas contradicciones, tanto de alcance como de condiciones de infraestructura y dispersión geográfica. Finalmente, la fase de evaluación de políticas, se tradujo en nulos impactos para la sociedad por un lado, y en la inmovilidad y permanencia del problema por el otro.

En México, la pobreza se ha concebido como carencia de recursos monetarios y su medición oficial se realiza a través del método LP, mediante la construcción de canastas austeras de alimentos, con las que realizaba un cálculo de los ingresos necesarios para adquirirlas. Los estudios sobre pobreza nunca fueron un aspecto importante para el gobierno mexicano, los trabajos rescatables en esta materia son los realizados por COPLAMAR en 1982, en los que se consideraron aspectos de alimentación, vivienda y salud; los resultados de esta investigación han servido de apoyo para el desarrollo de programas sociales posteriores.

La utilización de un método como única forma para cuantificar la pobreza resulta parcial y excluyente, en el sentido de que no se genera mayor información que pueda utilizarse como complemento, o bien, como comparativo de los resultados obtenidos por el primero. Ningún método es intrínsecamente mejor que otro, porque se reconoce que ambos tienen cierto grado de parcialidad y posiblemente uno por sí mismo no es capaz de abarcar las dimensiones en las que la pobreza se desarrolla.

En el caso de LP, la pobreza es entendida como mera insuficiencia de recursos monetarios para la satisfacción de las necesidades primarias de alimentación y nutrición; para las necesidades no alimentarias se calcula una cantidad adicional suficiente para su satisfacción. La cantidad global define a los pobres y no pobres, pero en este enfoque las necesidades relacionadas con la vivienda, educación, salud y servicios básicos no desempeñan un papel relevante en la concepción de la pobreza de las personas.

En tanto, NBI se basa fundamentalmente en el acceso a servicios públicos que el Estado debe proveer a su población. Los fundamentos de este método se relacionan con la localización geográfica, la infraestructura de las comunidades y los servicios que los hogares poseen, como el agua, drenaje, excusado y habitaciones; asimismo considera el acceso a educación básica y la capacidad económica del jefe del hogar, aunque no se involucra mucho en lo que los miembros del hogar deben consumir respecto a cantidades nutricionales y contenido de vitaminas, proteínas, grasas, etc.

Cualquier método de medición es en esencia excluyente, puesto que su función es delimitar el grupo específico dentro de la totalidad de la población a nivel nacional. No obstante, la atención debe centrarse en que esta exclusión no sea muy alta y deje fuera a una parte del grupo con mayores carencias, fenómeno que usualmente ocurre en las políticas y programas que el gobierno mexicano ha implementado en las últimas décadas.

Los errores de exclusión en los programas públicos son consecuencia de una limitada conceptualización de la pobreza y debido a la escasez de rigor científico y metodológico, lo cual se traduce a su vez en mediciones erróneas de la población objetivo, estrategias mal encaminadas y acciones gravemente insuficientes en la satisfacción de las demandas sociales, convirtiendo a las acciones del gobierno en meros paliativos temporales, que no modifican ni mejoran el nivel de vida de la población pobre.

La mayoría de las acciones gubernamentales no llegan a las comunidades más necesitadas, debido a la dispersión y aislamiento geográfico en el que viven, así como a la inaccesibilidad a servicios públicos, escuelas y centros de salubridad. El círculo de la pobreza se ha perpetuado durante muchos años y se continúa transmitiendo de generación en generación, lo que hace aún más difícil que las familias puedan superarlo por sí mismas.

Esta situación constituye el punto más débil del PROGRESA; el hecho de excluir a los hogares que no tienen acceso a servicios públicos muestra el carácter pasivo del programa y los altos errores de exclusión que comete resultan muy graves e imperdonables para los centros académicos y de investigación socioeconómica, los cuales fueron también excluidos del proceso de hechura de políticas.

La etapa de implementación del PROGRESA tuvo serias limitaciones como la imposibilidad de lidiar con la dispersión geográfica de hogares en pobreza extrema, la desigual provisión de servicios públicos y la polarización entre las ciudades y localidades rurales. Esta masiva exclusión expresa la profunda desigualdad horizontal del programa, que trata de manera desigual a los pobres extremos en función del tipo de localidades en las que habitan.¹⁴²

Los esfuerzos del gobierno en materia de combate a la pobreza han sido poco eficaces, la operación de un esquema vertical e impermeable a las demandas ciudadanas y a la opinión pública continua siendo una característica determinante de los programas que diseña, y en consecuencia, no han logrado pasar de un esquema de meras políticas gubernamentales a uno de políticas públicas en un sentido amplio.

Las estrategias gubernamentales deben centrarse en la creación de canales de participación social que abarquen a los sectores de especialistas, medios de comunicación, grupos de interés y organizaciones no gubernamentales, a efecto de desarrollar esquemas de corresponsabilidad entre las acciones del gobierno y las

¹⁴² Boltvinik, Julio. Economía Moral: evaluación de Progreso. en La Jornada, 17 de noviembre de 2000.

necesidades de la sociedad. Lo que incide en mecanismos de retroalimentación dentro del proceso de hechura de políticas.

Indiscutiblemente es necesario introducir mayores elementos en lo que respecta a la medición, cuantificación y localización de hogares pobres; un aspecto de utilidad que es importante considerar en esta tarea es la utilización del enfoque de NBI como metodología paralela y complementaria a las mediciones obtenidas por LP y como una forma de simplificar el proceso de localización de hogares pobres en el ámbito geográfico.

Recordemos que PROGRESA identifica a sus beneficiarios potenciales mediante un proceso de focalización geográfica que ocurre en dos pasos: 1) en un primer momento identifica a las localidades con base en el grado de marginación que poseen; y, 2) utilizando la información de la cédula socioeconómica aplicada a todos los hogares de la localidad, en un segundo momento se localizan los hogares más pobres, dividiendo a las comunidades con altos grados de marginación en dos grupos de pobres (hogares que se consideran pobres por el mismo hecho de habitar en localidades muy marginadas). Lo anterior, también constituye un punto delicado en la implementación del programa y de conflicto en la percepción de las familias no beneficiarias del mismo, siendo este un aspecto políticamente negativo que cohibe la participación y la unidad de las comunidades.

En esta línea, la principal ventaja de NBI es su diseño, ya que localiza geográficamente a los hogares pobres, a través de la construcción de mapas de pobreza basados en la información recabada por los censos a nivel nacional. La localización de hogares se realiza de manera directa en un sólo momento y seguramente consideraría a todos los hogares de una comunidad marginada evitando las divisiones internas. Asimismo resulta posible que la cantidad de hogares pobres identificados por NBI resulte mayor que el resultado que arroja LP. Para concretizar esta idea, Retomaremos a Julio Boltvinik quien señala que "Progresá llevó a cabo un censo de pobres pero sólo en las localidades rurales de alta y muy alta marginación, mientras que en otros países lo que

se ha hecho es identificar las áreas geográficas más pequeñas, donde predominan los pobres, en ellas había que levantar el censo de toda la población para determinar quien es pobre".¹⁴³

Es de sobra conocido que cada metodología implica gastos de operación y entre más específico sea el grupo objetivo mayores son los costos de focalización. Sin embargo, el enfoque NBI puede resultar más eficiente y con reducidos costos, ya que su base fundamental es la información contenida en los censos de población que tienen una cobertura total en país y, por tanto, el aislamiento y la dispersión geográfica no tendrían que ser una limitante tan grave en la identificación de hogares pobres, como sucede usando el enfoque LP.

Pese a las posibles bondades de NBI, no existe un mapa de pobreza para México elaborado por la CEPAL, el gobierno o instituciones educativas y centros de investigación. En este sentido, el INEGI puede participar más activamente en el desarrollo de datos estadísticos y cuantitativos y, además, reflejarlos de manera esquemática en la construcción de un mapa de pobreza para nuestro país que muestre las zonas prioritarias que requieren atención gubernamental.

Actualmente, el gobierno mexicano requiere de la participación y colaboración de los centros académicos y de investigación en la formulación de las políticas públicas por un lado, y de la participación y validación de la sociedad por el otro, a efecto de realizar mediciones objetivas y generar estrategias más efectivas en el combate a la pobreza, necesita de manera urgente que las acciones gubernamentales se reflejen en los ingresos de la población y en la calidad de vida de la gente.

En resumen, para evaluar al PROGRESA no sólo se necesitan los datos estadísticos generados e incluso manipulados al interior del gobierno; las situaciones cotidianas de las calles, ciudades y comunidades lo revelan cada día con mayor evidencia: el problema de la pobreza y la pobreza extrema continúan ascendiendo, la desigualdad

¹⁴³ Ibidem.

social es cada vez mayor y más profunda, la emigración de los habitantes de las comunidades pobres ha llegado a cifras impensables en los últimos años. En contra parte, las ofertas de mayor educación, salud, seguridad social y alimentaria sólo tienen impacto en el discurso político del gobierno y en las campañas electorales de los partidos políticos.

Por otra parte, las acciones aisladas de este tipo de programas están destinadas al fracaso, en tanto la política macroeconómica no genere los empleos suficientes, mejore salarios y garantice un crecimiento económico sostenido. Las tres estrategias del PROGRESA resultan nulificadas frente a la polarización de la riqueza nacional y la desigualdad social; de nada nos sirve que el nivel educativo de las comunidades pobres aumente, si con ello no se generan mayores oportunidades de empleo y bienestar social.

Es evidente que tanto los gobiernos federal y locales, como los partidos políticos, comienzan a ser evaluados por sus gestiones, resultados y el cumplimiento de sus compromisos con la sociedad; existen signos alentadores para garantizar que la permanencia en el poder de los gobernantes en México, a nivel federal, estatal o municipal, sea a partir de los resultados de su gestión expresados en mayores oportunidades de desarrollo social, económico y cultural para los ciudadanos. Solamente de esta manera será posible lograr un equilibrio entre la política económica y la política social, con el replanteamiento de las relaciones entre el gobierno y la sociedad civil en el marco de la consolidación de la democracia en México.

En este contexto, la apertura del sistema político, la flexibilidad de las organizaciones gubernamentales, la creación de canales de participación social, la generación y difusión de mecanismos de evaluación abiertos y plurales, constituyen elementos indispensables dentro del proceso de elaboración de políticas. Asimismo, el logro de consensos y apoyo social dentro de las acciones y estrategias para lograr impactos en la vida de los ciudadanos, son tareas prioritarias para el gobierno mexicano.

ANEXOS

ANEXO 1. CANASTA BÁSICA DE ALIMENTOS PARA MÉXICO

RUBRO ALIMENTICIO
Cereales y derivados
Tubérculos y raíces
Azúcar
Legumbres
Verduras
Frutas
Carnes
Pescados y mariscos
Leche y derivados
Huevos
Bebidas
Aceites y grasas

Fuente: CEPAL, División de Estadística y Proyecciones, PNUD, 1983.

ANEXO 2. CANASTA NORMATIVA DE SATISFACTORES ESENCIALES

I. PARTE MONETARIA Y/O DE AUTOPRODUCCIÓN

1. Alimentación

1.1 Alimentos de la CBA

	Tipo de satisfactor
1.	Maíz en grano
2.	Tortillas
3.	Masa
4.	Harina de trigo
5.	Pan dulce
6.	Pan blanco
7.	Hojuelas de trigo
8.	Galletas
9.	Pastas
10.	Arroz
11.	Frijol
12.	Papa
13.	Jitomate
14.	Chile
15.	Cebolla
16.	Lechuga
17.	Zanahoria
18.	Plátano
19.	Manzana
20.	Limón
21.	Naranja
22.	Aceite vegetal
23.	Azúcar
24.	Carne de res
25.	Carne de puerco
26.	Carne de pollo
27.	Carne de cabra y oveja
28.	Leche fresca
29.	Huevo de gallina
30.	Manteca de puerco
31.	Pescado fresco
32.	Mariscos frescos
33.	Pescado seco
34.	Pescado enlatado

1.2 Alimentos fuera de la CNA

35.	Otros panes y cereales
36.	Otros cortes de carne de res
37.	Otros cortes de carne de puerco
38.	Carne de otras aves
39.	Carnes procesadas res y puerco
40.	Otros pescados y mariscos frescos
41.	Otros pescados y mariscos envasados
42.	Otros productos lácteos
43.	Huevos de otras aves
44.	Otras grasas y aceites
45.	Otras frutas frescas y raíces feculentas
46.	Otras verduras y legumbres frescas
47.	Otras leguminosas y semillas
48.	Frutas, verduras y legumbres procesadas
49.	Otros azúcares y mieles
50.	Café
51.	Té y chocolate
52.	Dulces y postres
53.	Especies y aderezos
54.	Alimentos preparados para niños
55.	Alimentos preparados para consumirse en casa
56.	Bebidas no alcohólicas
57.	Bebidas alcohólicas
58.	Tabaco
59.	Otros alimentos

1.3 Alimentos consumidos fuera del hogar

60.	Alimentos consumidos fuera del hogar
-----	--------------------------------------

1.4 Artículos para la preparación de alimentos

61.	Estufa de gas
62.	Reparación de estufa de gas
63.	Gas
64.	Licuada
65.	Reparación de licuada
66.	Refrigerador
67.	Reparación de refrigerador
68.	Olla Express
69.	Reparación de olla Express
70.	Gabinete de cocina
71.	Reparación de gabinete de cocina
72.	Mesa de cocina
73.	Reparación de mesa de cocina
74.	Cuchara de cocina

75.	Tenedor o pala de cocina
76.	Cuchillo de cocina
77.	Cafetera
78.	Cornal
79.	Olla
80.	Sartén
81.	Abrelatas

1.5 Artículos para el consumo de alimentos

82.	Plato extendido
83.	Plato hondo
84.	Taza
85.	Vaso
86.	Cuchara de mesa
87.	Tenedor de mesa
88.	Cuchillo de mesa
89.	Jarra
90.	Mantel
91.	Juego de comedor
92.	Reparación de juego de comedor
93.	Biberón
94.	Mamila
95.	Silla alta

2. Vivienda

2.1 Vivienda (renta equivalente)

96.	Depreciación
97.	Costo financiero
98.	Mantenimiento

2.2 Servicios

99.	Agua
100.	Energía eléctrica

2.3 Impuesto predial

101.	Impuesto predial
------	------------------

2.4 Muebles y accesorios

102.	Cama matrimonial
103.	Reparación de cama matrimonial
104.	Cama individual
105.	Reparación de cama individual
106.	Sillas sueltas
107.	Reparación de sillas sueltas

108.	Buró
109.	Reparación de buró
110.	Juego de sala
111.	Reparación de juego de sala
112.	ventilador
113.	Reparación de ventilado
114.	Cuna
115.	Silla de bebé
116.	Focos incandescentes

2.5 Blancos y otros accesorios

117.	Cobertor matrimonial
118.	Cobertor individual
119.	Sábana matrimonial
120.	Sábana individual
121.	Funda para almohada
122.	Cortinas
123.	Almohadas
124.	Cobija para bebé
125.	Sábana para bebé

3. Salud

3.1 Productos medicinales

126.	Analgésicos
127.	Algodón
128.	alcohol
129.	Antisépticos
130.	Bálsamos
131.	Agua oxigenada
132.	Expectorantes
133.	Tela adhesiva
134.	Gasa
135.	Cinta adhesiva
136.	Termómetro

3.2 Artículos para la higiene del hogar

137.	Detergente
138.	Jabón de barra
139.	Insecticida
140.	Escoba
141.	Trapeador
142.	Fibra para lavado de utensilios de cocina
143.	Cubetas de plástico o lamina
144.	Tinas de plástico o lamina
145.	Servicio de lavandería automática
146.	Pinzas para ropa

147.	Escurreidor de trastes
148.	Polvo limpiador
149.	Limpiador de estufa (sosa)
150.	Bote de basura
151.	Recogedor de basura
152.	Cable para tendedero
153.	Jergas y secadores de cocina

3.3 Artículos para la higiene personal

154.	Jabón de tocador
155.	Pasta dental
156.	Servilletas de papel
157.	Papel sanitario
158.	Toallas
159.	Toallas sanitarias
160.	Cepillo dental hombres
161.	Cepillo dental mujeres
162.	Cepillo dental niños
163.	Cepillo dental niñas
164.	Aceite para bebé
165.	Talco para bebé
166.	Bañera para bebé

4. Educación

4.1 Educación primaria

167.	Primaria
168.	Secundaria

4.2 Libros y artículos escolares

169.	Artículo escolares niño (primaria y secundaria)
170.	Artículo escolares niña (primaria y secundaria)

5. Cultura y recreación

5.1 Material de lectura

171.	Libro hombres
172.	Libros mujeres
173.	Libros niños
174.	Libros niñas
175.	Periódico
176.	Revistas hombres
177.	Revistas mujeres
178.	Revistas niños
179.	Revistas niñas

5.2 Gastos de inversión y esparcimiento

180.	Artículos para deportes
181.	Espectáculos deportivos, circos y similares
182.	Visitas a parques y otros gastos asociados
183.	Conciertos y teatros hombres
184.	Conciertos y teatros mujeres
185.	Cine hombres
186.	Cine mujeres
187.	Cine niños
188.	Cine niñas
189.	Vacaciones
190.	Gastos en fiestas
191.	Juguetes niños
192.	Juguetes niñas
193.	Juguetes bebé
194.	Petacas

5.3 Aparatos y artículos eléctricos

195.	Televisión blanco y negro
196.	Reparación de televisión
197.	Radiocasetera
198.	Reparación de radiocasetera
199.	Casete

6. Transporte y comunicaciones

6.1 Transporte

200.	Transporte colectivo urbano y suburbano para hombres
201.	Transporte colectivo urbano y suburbano para mujeres
202.	
203.	Transporte colectivo foráneo hombres
204.	Transporte colectivo foráneo mujeres
205.	Transporte de carga
206.	Bicicleta
207.	Mantenimientos y reparación de bicicleta

6.2 Comunicaciones

208.	Teléfono público
209.	Correo
210.	Telégrafo

7. Vestido y calzado

7.1 Vestido

Hombres

211.	Pantalón
212.	Camisa
213.	Camiseta
214.	Calzoncillo o trusa
215.	Calcetines
216.	Suéter
217.	Chamarra
218.	Pañuelo de tela

Mujeres

219.	Vestido
220.	Pantalón
221.	Blusa
222.	Falda
223.	Suéter
224.	Chamarra
225.	Pijama o camión
226.	Pantaleta
227.	Brassier
228.	Medias
229.	Calcetas
230.	
231.	Delantal

Niños

232.	Pantalón
233.	Short
234.	Camisa o playera
235.	Camiseta
236.	Trusa
237.	Calcetines
238.	Suéter
239.	Chamarra
240.	Pijama

Niñas

241.	Vestido
242.	Pantalón
243.	Short
244.	Blusa
245.	Falda
246.	Suéter
247.	Chamarra
248.	Pijama
249.	Pantaleta

250.	Calcetas
------	----------

Bebés

251.	Pañales desechables
252.	Pañales de tela
253.	Calzón de hule
254.	Mameluco
255.	Babero
256.	Camiseta
257.	Pantalón
258.	Vestido
259.	Blusa o playera
260.	Suéter
261.	Calcetines

7.2 Calzado

262.	Zapato de hombre
263.	Reparación del calzado de hombre
264.	
265.	Zapatos de mujer
266.	Reparación del calzado de mujer
267.	Zapatos para niño
268.	Reparación del calzado de niño
269.	Tenis para niño
270.	Zapatos para niña
271.	Reparación del calzado de niña
272.	Tenis para niña
273.	Zapatos para bebé

7.3 Accesorios

274.	Cinturón para hombre
275.	
276.	Bolsa para mujer

8. Presentación personal y otras necesidades

8.1 Artículos para el cuidado personal

277.	Cinturón para niño
278.	Rastrillo para afeitar
279.	Navaja de afeitar

8.2 Servicios para el cuidado personal

280.	Corte de cabellos hombre
281.	Corte de cabello mujer
282.	Peine

283.	Espejo
284.	Reparación del espejo
285.	Maquillaje
286.	Lápiz labial
287.	Loción
288.	Desodorante
289.	Crema para la piel
290.	Aretes y collares de fantasía
291.	Plancha
292.	Reparación de plancha
293.	Crema para calzado
294.	Cepillo para calzado
295.	Blanqueador para ropa

8.3 Artículos auxiliares en el hogar

296.	Cerillos
297.	
298.	
299.	Tijeras
300.	Velas y veladoras
301.	Reloj de pulso hombres
302.	Reparación de reloj hombres
303.	Reloj de pulso mujeres
304.	Reparación de reloj mujer
305.	Funerales, cementerios y flores
306.	Gastos legales

II. TRANSFERENCIAS GUBERNAMENTALES

1. Infraestructura de agua y drenaje

307.	Agua (costo de depreciación y mantenimiento)
308.	Drenaje (costo de depreciación y mantenimiento)

2. Educación

309.	Primaria regular (operación, inversión)
310.	Secundaria regular (operación, inversión)
311.	Educación para adultos

3. Salud

312.	Salud (operación e inversión)
------	-------------------------------

Fuente: COPLAMAR, Serie Necesidades Esenciales en México, 1983.

**ANEXO 3. INDICADORES DE NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS CON
BASE EN LA INFORMACIÓN CENSAL.**

Necesidades básicas	Dimensiones	Variables censales
Acceso a vivienda	Calidad de la vivienda	<ul style="list-style-type: none"> • Materiales de construcción utilizados en piso, paredes y techos.
	Hacinamiento	<ul style="list-style-type: none"> • Número de personas en el hogar • Número de cuartos en la vivienda
Acceso a servicios sanitarios	Disponibilidad de agua potable	<ul style="list-style-type: none"> • Fuente de abastecimiento de agua en la vivienda
	Tipo de sistema de eliminación de excretas	<ul style="list-style-type: none"> • Disponibilidad de servicio sanitario • Sistema de eliminación de excretas
Acceso a educación básica	Asistencia de los niños en edad escolar a un establecimiento educativo	<ul style="list-style-type: none"> • Edad de los miembros del hogar • Asistencia a un establecimiento educativo
Capacidad económica	Probabilidad de insuficiencia de ingresos del hogar	<ul style="list-style-type: none"> • Edad de los miembros del hogar • Último nivel educativo aprobado • Número de personas en el hogar • Condición de actividad.

Fuente: Feres y Mancero, El método de las necesidades básicas insatisfechas y sus aplicaciones en América Latina, CEPAL, 2000.

LÍNEA DE POBREZA

CNA
CEPAL-COPLAMAR

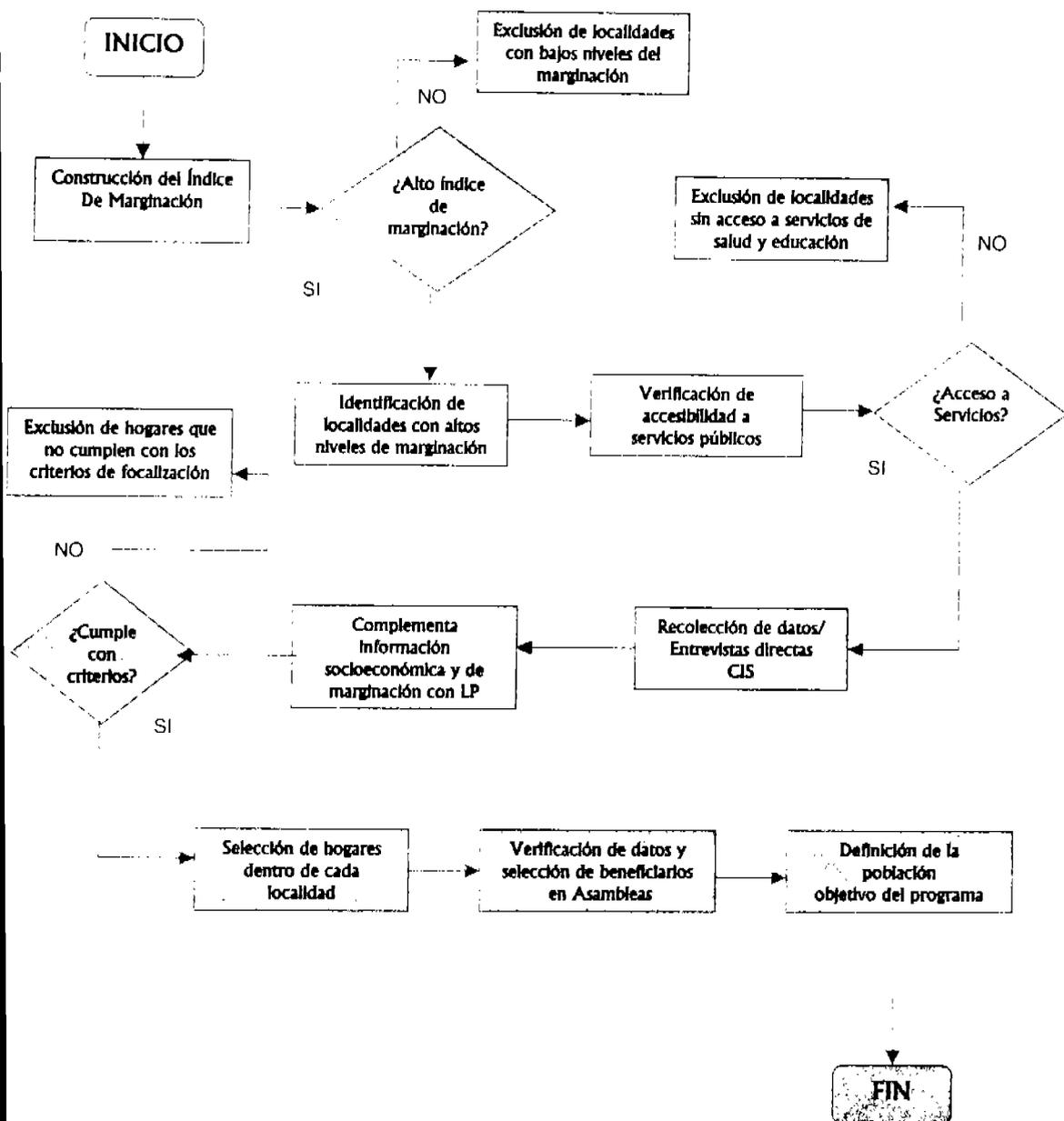
CNSE
MEXICO-COPLAMAR

- ✓ Construcción de Canastas Normativas de Alimentos
- ✓ Cálculo de una cantidad monetaria (adicional) para cubrir las necesidades no alimentarias
- ✓ Conceptualización absoluta de la pobreza en el ámbito de insatisfacción factica de necesidades de alimentación
- ✓ Enfoque monetario basado en la fórmula tradicional Ingreso-Gasto de los hogares

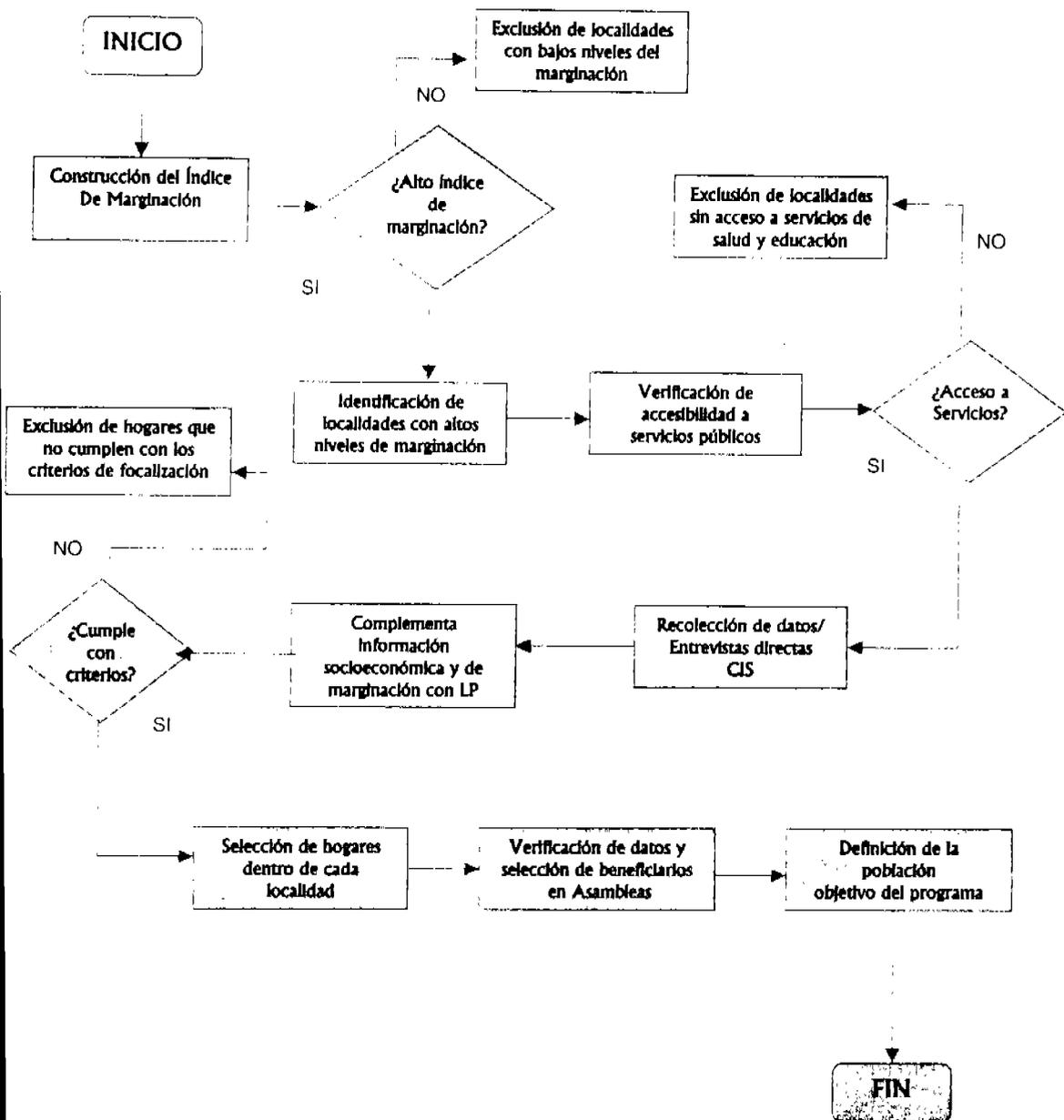
NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS

- ✓ Construcción de Mapas de Pobreza a partir de información censal
- ✓ Indicadores NBI: servicios sanitarios, vivienda, educación básica y capacidad económica
- ✓ Conceptualización relativa de la pobreza en el ámbito de insatisfacción de necesidades y servicios públicos, respecto a un patron de referencia
- ✓ Enfoque directo y complementario a LP, se define un nivel crítico de satisfacción para cada necesidad

ANEXO 5. PROGRESA/FOCALIZACIÓN GEOGRÁFICA



ANEXO 5. PROGRESA/FOCALIZACIÓN GEOGRÁFICA



BIBLIOGRAFÍA

1. Aguilar, Luis. Problemas públicos y agenda de gobierno, Miguel Ángel Porrúa Editores, Tercera Edición, México, 2000.
2. Bardach, Eugene. Los ocho pasos para el análisis de las políticas públicas. Un manual para la práctica, CIDE-Miguel Ángel Porrúa Editores, México, 1999.
3. Bañón y Carrillo (coord.). La nueva administración pública. Alianza Editorial, Madrid, 1997.
4. Beccaria, Luis, et.al. América Latina: el reto de la pobreza, conceptos, métodos, magnitud, características y evolución, PNDU, Colombia, 1992.
5. Beccaria, Luis y Sáinz, Pedro. Situación actual de los conceptos y los métodos de medición de la pobreza, CEPAL, Chile, 1997.
6. Boltvinik, Julio. Pobreza y necesidades básicas. Conceptos y métodos de medición, Proyecto regional para la superación de la pobreza, PNDU, Caracas. 1990.
7. Boltvinik, Julio. Pobreza y estratificación social en México, COLMEX, México, 1994.
8. Boltvinik, Julio. Economía moral: evaluación del PROGRESA en La jornada, 17 de noviembre de 2000.
9. Calva, José. Distribución del ingreso y políticas sociales, Juan pablos editores, México, 1995.
10. Centro de Estudios del Trabajo. Salario mínimo y canasta básica, México, 1985.
11. CEPAL. Focalización y pobreza, Santiago de Chile, 1995.
12. Clavijo, Fernando (comp.). Reformas económicas en México 1982-1999, FCE-ITAM, México, 2000.
13. Consejo Nacional de Población. Proyecciones de población 1970-2000, México, 1980.
14. Consejo Nacional de Población. Perspectiva demográfica y económica de México y sus efectos sobre la pobreza, México, 2000.

15. Consejo Nacional de Población. Índices de marginación. México, 1998.
16. Consejo Consultivo del PRONASOL. El combate a la pobreza: lineamientos programáticos. El nacional, México, 1988.
17. Comité técnico para la medición de la pobreza. Medición de la pobreza, variantes metodológicas y estimación preliminar, México, SEDESOL, 2000.
18. Comité ejecutivo para el estudio de la pobreza en la Argentina. Mapas de pobreza en la Argentina, Buenos Aires, 1990.
19. COPLAMAR. Necesidades esenciales en México, situación actual y perspectiva al año 2002, Siglo XXI, México, Tomo 1, Alimentación, 1983.
20. Ferrer, Juan Carlos y Mancero, Javier. Enfoques para la medición de la pobreza, breve revisión de la literatura, CEPAL, Santiago de Chile, 2001.
21. Ferrer, Juan Carlos. Composición de la canasta básica de alimentos, Estudios de la CEPAL, Chile, 1998.
22. Ferrer, Juan Carlos y Mancero, Javier. El método de necesidades básicas insatisfechas y sus aplicaciones en América Latina, CEPAL, Chile, 2000.
23. Fondo de población de la ONU. Población y necesidades básicas insatisfechas en Chile, Santiago de Chile, 1997.
24. Fondo de compensación y desarrollo social. Información sobre población y pobreza para programas sociales, Lima, 1996.
25. González, Moisés. La pobreza en México, COLMEX, México, 1985.
26. Hernández-Laos, Enrique. Crecimiento económico y pobreza en México. Una agenda para la investigación, UNAM, México, 1992.
27. Hernández, Daniel. Alivio a la pobreza: análisis del PROGRESA dentro de la política social, CIESAS, México, 1999.
28. INEGI. Magnitud y evolución de la pobreza en México 1984-1992, informe metodológico, México, 1993.
29. Katzman, Rubén. La medición de las necesidades básicas insatisfechas en los censos de población, CEPAL, Uruguay, 1992.
30. Kliksberg, Bernardo. Pobreza: un tema impostergable, nuevas respuestas a nivel mundial, FCE-PNUD, 1993.

31. Lusting, Nora (comp.). El desafío de la austeridad: pobreza y desigualdad en América Latina, FCE-ITAM, México, 1998.
32. Majone, Giandomenico. Evidencia, argumentación y Persuasión en la formulación de políticas, FCE, México, 2000.
33. Márquez, Miguel. Pobreza y política social en México, FCE-ITAM, México, 1997.
34. Moncada, Gilberto. Marco general para el análisis de las condiciones de vida, CEPAL, Santiago de Chile, 1995.
35. Osorio, Isabel. ¿Erradicación o radicación de la pobreza, PRONASOL y territorio en el estado de Guerrero, UAG, México, 1995.
36. Peters, Guy. American public policy: promise and performance. Chatman house publishers. Quinta edición. 1999.
37. Revista gestión pública y políticas públicas, Vol. IX, No. 2, México, 2000.
38. Poder Ejecutivo Federal. Programa de Educación, Salud y Alimentación, México, 1998.
39. Ravallión, Martín. Las líneas de la pobreza en la teoría y en la práctica, Banco Mundial-CEPAL, 1990.
40. Secretaría de Desarrollo Social. Programa para superar la pobreza 1995-2000, México, 1996.
41. Secretaría de Desarrollo Social. PROGRESA: evaluación de resultados, primeros avances, México, 1999.
42. Secretaría de Desarrollo Social. Programa Nacional de Solidaridad, información básica sobre la ejecución y desarrollo del programa, México, 1994.
43. Secretaría de Programación Económica. Perfil de los hogares y de la población con necesidades básicas insatisfechas, Buenos Aires, 1996.
44. Serrón, Luis. Escasez, explotación y pobreza. Teoría, investigación histórica, específica y crítica, UNAM, México, 1980.
45. Soria, Víctor. Crecimiento económico, crisis estructural y evolución de la pobreza en México. Un enfoque regulacionista de largo plazo, UAM, México, 2000.

46. Vázquez, Gloria y Ramírez, Jesús (coords.) Marginación y pobreza en México, Ariel, México, 1995.
47. Wildavsky y Pressman. Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland. FCE, México. 1998.
48. Trejo, Guillermo. Contra la pobreza, Cal y Arena, México, 1992.