



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ARAGÓN

LAS POLITICAS SOCIALES PARA ERRADICAR LA PROBREZA  
EN MEXICO. EL CAPITAL SOCIAL COMO SOLUCION.  
1995-2003

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES  
P R E S E N T A:  
**YANET SANTILLAN VALLEJO**

ASESOR: LIC. OSCAR NOE TORRES TECOTL



MÉXICO

2006



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.

# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	1
<b>CAPÍTULO 1</b>	
<b>CONCEPTUALIZACIÓN Y MEDICIÓN DE LA POBREZA</b>	
1.1. Enfoques, definición y tipos de pobreza.	12
1.2. Fuentes de datos para el estudio de la pobreza.	23
1.3. Importantes métodos de medición de la pobreza.	26
1.4. Medición de la pobreza en América Latina.	30
1.5. Método de medición integrado de la pobreza.	35
<b>CAPÍTULO 2</b>	
<b>POLÍTICAS PARA ERRADICAR LA POBREZA EN MÉXICO</b>	
2.1. Política social.	39
2.2. Política social y política económica en México.	54
2.3. Política pública y democracia.	65
2.4. Liberalismo y neoliberalismo.	73
2.5. El desarrollo social y sus alcances.	81
2.6. La importancia del capital humano y capital social.	85
<b>CAPÍTULO 3</b>	
<b>SITUACIÓN DE LA POBREZA EN MÉXICO</b>	
3.1. Evolución de la pobreza en México.	91
3.2. El combate a la pobreza en el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León.	108
3.3. El combate a la pobreza en el Gobierno de Vicente Fox.	125
3.4. El capital social: elemento estratégico para disminuir la pobreza.	151
<b>CONCLUSIONES</b>	176
<b>Bibliografía</b>	192
<b>Hemerografía</b>	196
<b>Recursos electrónicos</b>	197

## INTRODUCCIÓN

La presente investigación surge de la importancia que ha tomado el tema de la pobreza para las relaciones internacionales y la preocupación tanto de organismos internacionales como de toda la comunidad internacional acerca de los principales problemas que, hoy en día, enfrenta la humanidad. No hay duda que, entre ellos, de manera sobresaliente se encuentra la pobreza y pobreza extrema, que además de afectar severamente a millones de seres humanos, constituye una injusticia social y una amenaza potencial para la estabilidad de los países.

Los esfuerzos de los países para producir el desarrollo social y poner los beneficios básicos y elementales del progreso al alcance de todos es una causa que, en diversas formas, ha preocupado a los hombres y mujeres a lo largo de todos los tiempos. Durante diez mil años, la estructuración de las sociedades ha sido casi invariable; y se ha orientado principalmente en beneficio de una pequeña proporción de sus miembros; Así mismo durante la mayor parte de esos diez mil años, esta situación se ha considerado y defendido como normal, natural y necesaria. Sólo a fines del siglo XX y principios del XXI, es decir en los últimos cincuenta años, se ha empezado a modificar este punto de vista.

Sin embargo, se ha perdido mucho tiempo en la lucha contra la pobreza en el mundo, ya que fue considerada durante muchos años como un problema atemporal y de interés apremiante sólo para los mismos pobres. Ahora la comunidad internacional asume el reto de superar la pobreza porque atenta contra los derechos fundamentales de las personas y desvaloriza la dignidad humana.

En ese sentido, en las últimas décadas, los Gobiernos de los países han tomado conciencia de que el problema de la pobreza es un asunto que demanda prioritariamente su atención; sin embargo, las acciones tomadas

representan únicamente una gota de agua en el turbulento mar de la miseria. Por ello cualquier examen de la situación del mundo actual con relación a la pobreza, debe empezar con un comentario de indignación, tristeza e impotencia por el sufrimiento de la niñez, de la juventud, de las mujeres, de los adultos, de los ancianos; un sufrimiento en una escala y una intensidad tales que la mente humana no es capaz de captarlas adecuadamente.

Actualmente la erradicación de la pobreza constituye una carrera contra el tiempo cuyos efectos afectan a todos. Por ello se dice que “todo lo que debe hacerse debería haberse hecho ayer. Mañana será más costoso”. De esta manera, el tiempo se ha convertido en la variable más importante en la ecuación del futuro.

En el ámbito internacional la puesta en marcha de las políticas neoliberales en el mundo, los menos favorecidos fueron los países en desarrollo, ya que éstas generaron un crecimiento acelerado de las tasas de subempleo y desempleo, así como de las de pobreza, y los recortes al gasto social produjeron una caída en el valor real de los salarios, las pensiones, la cantidad y calidad de los servicios de salud, educación, etc. Uno de los efectos más negativos de la austeridad y el ajuste estructural fue la eliminación del control de precios y de los subsidios a los productos básicos. Por otra parte, la apertura de las economías nacionales produjo la quiebra de medianas y grandes empresas, con lo que sus empleados perdieron la cobertura de salud y seguridad social. El resultado en toda América Latina fue el aumento de la desigualdad en el ingreso y de la pobreza.

El proceso de globalización de igual manera modificó en mayor grado a las economías de países en desarrollo; la disparidad de países desarrollados y en desarrollo explica la perpetua pobreza en el mundo. Por ejemplo; en 1995 el PIB por persona por día creció de 3 a 3.8 dólares en países en desarrollo, y de 55.7 a 81.1 dólares en los desarrollados, por supuesto, en algunos países en desarrollo el crecimiento fue menor, y en otros negativo; estas desigualdades entre países nos muestra que la pobreza dentro de la mayoría de los países es

más grave y muestran profundas divisiones o estratificaciones sociales que manifiestan la creciente inequidad.

Así también, los términos de intercambio comercial entre los países ricos y pobres no pueden ser justificados por razones científicas, incluidas las económicas. La lealtad entre los grandes poderes nacionales y las grandes corporaciones transnacionales (impulsados por las organizaciones financieras internacionales) protegen los intereses de los países más ricos provocando que los países en desarrollo que exportan a mercados en los países más ricos enfrentan barreras tarifarias cuatro veces más grandes que las barreras tarifarias en la dirección opuesta; muchos de los países más pobres pagan más por año en devolución de la deuda de lo que pueden permitirse invertir en servicios básicos.

Encontrar una solución para reducir la pobreza generalizada se ha convertido en un problema internacional que congrega a muchos organismos internacionales ha llevar a cabo diversos acuerdos, congresos y cumbres, para aliviar este mal que afecta la economía de todos los países.

Una de las principales fue la llevada a cabo en septiembre del 2001, llamada "Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma", donde se señaló que la inversión en el capital social podría ayudar a los programas de desarrollo para combatir eficazmente la pobreza. En ese sentido se habló de trabajar para fortalecer los mecanismos que permitan crear capital social, como un mejor entendimiento de la conexión entre capital social, la corrupción política y los cambios culturales; así también una mayor atención a la intersección del capital social con la democracia y las reformas económicas

De ésta manera al hablar de capital social es necesario tener presente un marco general de la política social. Esto implica una intervención del Estado en lo social; intervención que provoca una alteración, de la participación en lo social frente a las acciones o iniciativas de los poderes públicos. Así, es importante considerar la justificación de esa intervención, pero también la

modificación real que la misma induce en lo social. En otras palabras, el desarrollo de la política social involucra no sólo una entrega de bienes o de servicios a una población determinada, sino que contempla la posibilidad, la conveniencia o incluso la necesidad de una participación activa de esa población y no la mera pasividad producida por el acto de recibir esos bienes o esos servicios.

El modelo del Estado paternalista no ha hecho más que alimentar esa pasividad al desestimular el potencial organizativo de lo social. El concepto de lo social parece remitir al universo amplio de las condiciones de vida o de existencia de la población. El control de la política social se vuelve más bien un coto reservado e inaccesible en manos de técnicos y expertos que prodigan beneficios o desventuras, presentes o futuros, para diversos sectores de la población.

La paradoja y la crisis del desarrollo provienen de la errónea identificación de la pobreza percibida culturalmente con la verdadera pobreza material, y la errónea identificación del crecimiento de la producción de mercancías con la mejor satisfacción de las necesidades básicas. La vieja suposición de que con el proceso de desarrollo se aumentaría automáticamente la disponibilidad de bienes y servicios y se eliminaría la pobreza es ahora inverosímil.

En América Latina la idea de sociedad ha sido débil, dado que siempre se tuvo una sociedad poco integrada, con profundas segmentaciones y grandes disparidades. En el marco de la globalización, la viabilidad de una sociedad nacional se vuelve aún más endeble en la región, debido a que la política tiene ahora un carácter extraterritorial, en el sentido de que los estados nacionales ya no tienen posibilidades de controlar y regular las fuerzas económicas, sobre todo las financieras.

Las políticas neoliberales centradas en el interés individual como principio organizativo de la conducta humana acentúan el individualismo y al mismo tiempo el desmantelamiento del Estado al enfatizar la privatización del espacio

público. Estas políticas hechas con la intención de construir la economía, han terminado por desmembrar y desarticular la sociedad. Así también, el derecho a servicios de bienestar social en lugar de ser universalmente ajustado a los derechos humanos, se ajusta a políticas de lucha contra la pobreza que buscan reducir gastos focalizando recursos.

La focalización es también parte de estas políticas neoliberales que en la sociedad se ha percibido como beneficio estigmatizador cuyo uso provoca vergüenza, sentimientos de inferioridad y una pérdida de dignidad o de respeto por sí mismo. Además ha dividido a la población entre; los no pobres de ingresos modestos que fueron recibiendo cada vez menos apoyos en detrimento de su capacidad adquisitiva, los pobres excluidos de los beneficios desde 1997, y los extremadamente pobres objeto de programas focalizados. Esto dificulta en la sociedad la capacidad de representación y canalización de la demanda que erosionan las fuentes tradicionales de capital social (reciprocidad, solidaridad y confianza). Luis Villoro señala al respecto que, “el pensamiento político que parece gozar actualmente de un consenso general para reivindicar las libertades individuales, ha tenido que debilitar las instancias que aseguraban la pertenencia de todos a una misma colectividad. Tal parece que la libertad individual requeriría de una ausencia, la de la comunidad”<sup>1</sup>.

Esto significa potenciar el capital social es decir, dejar atrás el clientelismo, las relaciones desiguales y paternalistas; la corrupción que hace al estado ineficiente. Creando así que los grupos pobres alberguen una no despreciable cuota de capital social, de modo que si se lograra que ellos pudieran usar productivamente ese capital tendría a su disposición una herramienta poderosa para mejorar su propia condición económica, y por tanto, dejar las filas de la pobreza.

Se trata entonces de construir un orden moral de valores compartidos, siendo el superior el de la justicia; permitir que la sociedad pobre se agrupe y se organice para defender sus intereses y necesidades colectivas así sus instituciones gozaran de mayor aceptación general y mejorará la capacidad de

---

<sup>1</sup> Villoro, Luis., “De la libertad a la comunidad” en revista **Este País**, número 106, México, enero 2000, p. 46

negociación e intercambio. La democracia es la afirmación de la igualdad, de ahí su tensión con el orden capitalista basado en la desigualdad. Es por eso por lo que un social resignificado coincide hoy en México con la profundización de la democracia y sus instituciones, que son el verdadero programa de la igualdad; trabajo con los pobres y compromiso con los pobres.

El capital social al que se hace referencia en esta investigación debe ser entendido como las instituciones, relaciones y normas que conforman la calidad y cantidad de las interacciones sociales de una sociedad. Así visto, el capital social no es sólo la suma de las instituciones que configuran una sociedad, sino que es en sí mismo la materia que las mantiene juntas. Esta cohesión social es un factor crítico para que las sociedades prosperen económicamente y para que el desarrollo sea sostenible.

México desde principios de la década de los ochenta ha venido perdiendo dinamismo. La población ha crecido mientras que la economía se ha estancado y, en consecuencia, la sociedad mexicana se ha empobrecido progresivamente. Desde la crisis de diciembre de 1994 se ha venido dando un retroceso histórico que es difícil superar. Los últimos Gobiernos se han preocupado más por el funcionamiento del sistema económico y financiero que a pesar de sus enormes costos políticos, económicos y sociales descansa sobre los débiles cimientos de una sociedad que en su gran mayoría, no goza en forma cabal de los servicios sociales que se supone brinda el Estado.

Por lo anterior, se han implementando muchos programas para la superación de la pobreza sin obtener el éxito esperado, ya que no se ha logrado disminuir los niveles de pobreza. Los pobres se encuentran en situaciones tan desesperadas que carecen de la capacidad de imaginarse un mundo mejor, de ahí que acepten y justifiquen el presente como un único posible, dificultando romper con el círculo de pobreza.

Para el actual Gobierno el desafío más importante es la superación de la pobreza. En este sentido, las políticas y programas de la actual administración de Vicente Fox enfatizan el desarrollo humano como el principal factor para que

las personas, las familias y las comunidades mejoren sus capacidades y aprovechen todas las oportunidades para mejorar sus condiciones de vida. Se trata de una visión integral de largo alcance, que comprende la corresponsabilidad de los tres órdenes de Gobierno y la participación de los distintos sectores de la sociedad comprometidos con el desarrollo y la equidad.

Este contexto general de la pobreza induce a plantearse varias interrogantes ¿Qué es la pobreza? ¿Cómo se mide la pobreza? ¿Qué políticas se han implementado para reducirla? ¿Qué se ha hecho en México para acabar con la pobreza? ¿Qué es el desarrollo social? ¿Qué se entiende por capital humano? ¿Qué es el capital social? ¿Qué elementos son importantes para erradicar la pobreza?

Para responder a las anteriores preguntas los objetivos generales de ésta investigación son:

- Establecer un marco teórico conceptual de la pobreza.
- Describir los diversos métodos existentes para medir la pobreza.
- Enumerar las diversas políticas que se han implementado para erradicar la pobreza en México.
- Conocer la situación de la pobreza en México y los mecanismos para su erradicación.

Los objetivos particulares son:

- Proporcionar los distintos enfoques y definiciones de pobreza, así como las diferentes fuentes de datos para su estudio.
- Conocer cómo y sobre qué métodos se mide la pobreza y explicar el Método Integrado de Medición de la pobreza

- Analizar los alcances de la política social y diferenciar entre la política social y la política económica, así también establecer el vínculo entre política pública y democracia.
- Conocer los conceptos de liberalismo y neoliberalismo.
- Establecer los alcances y perspectivas del desarrollo social y del desarrollo social desde lo local, así como destacar la importancia del capital humano y del capital social
- Describir la evolución de la pobreza en México y como se ha combatido la pobreza en los Gobiernos de Ernesto Zedillo Ponce de León y en el de Vicente Fox Quezada.
- Destacar al capital social como elemento estratégico para disminuir la pobreza

Se puede observar que en esta investigación se argumenta la importancia de potenciar el capital social<sup>2</sup> para que las políticas aplicadas a los programas de desarrollo social logren disminuir los altos índices de pobreza e indigencia en nuestro país. En esa línea de investigación la hipótesis que se plantea es que el capital humano y el capital social constituyen un elemento clave para reducir la pobreza; ya que con las mejoras en la salud, nutrición y educación de los individuos y colectividades, podrán tener la capacidad para asociarse u organizarse y desarrollar sus actividades para alcanzar finalidades y metas comunes, por ello se debe considerar prioritaria la atención al capital social como factor determinante para combatirla. Es decir que si se quiere reducir la pobreza se debe privilegiar el capital social.

Para lograr los objetivos enumerados y demostrar la premisa planteada, esta investigación se ha dividido en tres apartados. En el primer capítulo se pretende establecer un marco teórico y por ello se describen diferentes enfoques acerca de la definición de pobreza: El biológico, de la desigualdad y de la privación relativa. Así mismo, de acuerdo a los tipos de medición se

---

<sup>2</sup> El capital social se entiende como el conjunto de relaciones sociales basadas en la confianza, los comportamientos de cooperación y reciprocidad. Ver, Durston, John. "Capital social: parte del problema, parte de la solución", **Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y El Caribe: en busca de un nuevo paradigma**, libro número 71, Comisión Económica para América Latina y El Caribe/Universidad del Estado de Michigan, Santiago de Chile, enero 2003, p. 156

señalan algunas visiones del concepto de pobreza: el Método de Necesidades Básicas Insatisfechas, el de la Línea de Pobreza, y el del Informe de Desarrollo Humano. Durante el desarrollo de este apartado queda claro que es muy difícil precisar qué es la pobreza y, por ende, es imperativo presentar diversas concepciones al respecto desde el punto de vista de algunos organismos internacionales, pasando por investigadores y expertos, hasta órganos gubernamentales.

Como parte imprescindible de este panorama teórico, en este primer apartado, se describen algunos métodos de medición de la pobreza y se explican las fuentes de recopilación de datos de los cuales depende el estudio de la pobreza. Por ello entre los métodos de medición de pobreza se mencionan los más utilizados: el Método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), el Método Indirecto o Línea de Pobreza (LP), el Método Integrado, el Método de la Canasta Básica Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE), la Canasta Submínima y el Índice de Pobreza Humano. Así mismo se detallan los datos administrativos, los censos poblacionales, las encuestas de hogares y las evaluaciones cualitativas y participativas. Finalmente se hace un análisis y una crítica a los dos principales métodos de medición de la pobreza en América Latina como es el de Línea de Pobreza y el de Necesidades Básicas Insatisfechas.

En el segundo capítulo se resalta la importancia de las políticas implementadas para la erradicación de la pobreza. Se destaca la política social porque ha evolucionado junto con los problemas que han enfrentado los Gobiernos y sociedades, la lógica de la política social devino de la creación de instituciones de política social que no identificaron en principio a las capacidades básicas como objetivo principal de la acción pública y en un sistema político sustentado en una estructura de grupos sociales organizados, los cuales se beneficiaron de ésta. Se hace un recuento de la evolución de la política social en nuestro país desde sus inicios con los Gobiernos de la Revolución, su consolidación con los Gobiernos posrevolucionarios y finalmente los Gobiernos neoliberales

caracterizados por la focalización, restricción del gasto, descentralización, privatización y a la fecha con el aumento de pobres en México.

Como se puede comprender, dependiendo del modelo de política serán los resultados obtenidos, por ello en este capítulo se distinguen tres tipos de modelo de política: asistencialista, econocrática y la solidaria. También se consideran en forma especial la política económica y las políticas públicas. Además se explica, como el liberalismo fue tomando distintos matices, primero sociales y económicos. Posteriormente se habla del neoliberalismo y vemos como esta corriente, cada vez más fuerte, de la expansión de la economía de mercado rebasa sus capacidades y atribuciones a los aparatos estatales, con lo que se crea un desequilibrio político que se refleja en la desintegración social, provocando así un proceso global de empobrecimiento y la utilización oculta de asegurar una clientela política.

Así mismo hablaremos del desarrollo social, aunque este término sea de reciente utilización al referirse al fomento y al crecimiento en el ambiente internacional, es hoy muy importante pues interactúa con el desarrollo económico y el desarrollo político. También distinguiremos, la importancia del capital humano y capital social como punto de partida para emprender un programa de desarrollo social.

En el capítulo tres se presenta la situación de pobreza en nuestro país. Así, se muestra como desde los 80's a la fecha se ha ido incrementando la cantidad de pobres en México debido a los ajustes económicos que se han venido haciendo con motivo de una apertura global que supuestamente traería bienestar. Del mismo modo se describe el combate a la pobreza en el sexenio de Ernesto Zedillo, apoyado en el Programa Nacional para la Superación de la Pobreza y en su política social. Se verá como a pesar de todas las políticas implementadas, incluidas las del Gobierno foxista, no se ha podido disminuir el número de pobres en nuestro país porque se le ha puesto más atención a los rezagos económicos, al pago de deudas extranjeras y nacionales, y no se ha

tomado en cuenta que si no se potencializa el capital humano y el social principalmente de forma adecuada no habrá desarrollo y sin desarrollo no superaremos la pobreza.

Así también se hace una reflexión con respecto a las políticas focalizadas de las cuales Julio Boltvinik<sup>3</sup> señala que focalizar involucra premios discriminantes, pérdida de privacidad que provocan en la sociedad sentimientos de inferioridad. Y dentro de las localidades pueden también tener costos sociales importantes en los vínculos de amalgamamiento social, así como generar conflictos en las familias extensas, entre barrios, o entre promotoras y las no beneficiarias; estas envidias y divisiones, con frecuencia expresadas como el hecho de que los no beneficiarios no desean participar en las actividades comunitarias porque no son parte del programa; además de no asistir a la escuela y a las pláticas en las clínicas, sólo por no ser beneficiadas. A futuro se prevé un conflicto más profundo en cada comunidad y mucho más severo en el capital social.

Por ello, finalmente, en este apartado, se destaca la importancia de potenciar el capital social de la población mexicana para lograr bajar los altos índices de pobreza y pobreza extrema. Donde el capital social es definido como un conjunto de valores que potencian las relaciones de confianza, minimizan los costos de transacción y favorecen el crecimiento económico. Se destaca que es primordial que lo social se recolocque dentro del espacio público; para esto, se requiere empoderar el capital social que significa: construir un orden moral de valores de justicia, fortalecer la democracia y sus instituciones, construir una sociedad autónoma con responsabilidad de definir su propia vía; generar empleos productivos que posibiliten el acceso a una ciudadanía emancipada. Y así plantear un nuevo concepto social histórico que se coloque en el eje de una igualdad para invertir las relaciones sociales que están al servicio del mercado.

---

<sup>3</sup> Boltvinik, Julio. "Métodos de medición de la pobreza", **La pobreza en México y en el mundo. Realidades y desafíos**, Editorial Siglo XXI, México, 2004, p. 315

# CAPITULO 1

## CONCEPTUALIZACIÓN Y MEDICIÓN DE LA POBREZA

*La pobreza es un gran enemigo de la felicidad humana. Destruye la libertad y hace impracticables algunas virtudes, y sumamente difíciles otras*

Samuel Jonson.

### 1.1 . ENFOQUES, DEFINICIÓN Y TIPOS DE POBREZA

El término pobreza, “viene del latín *pauperitas, atis* y éste, de *pauper, eris*; que significa: necesidad, estrechez, falta o mucha escasez de lo que se requiere para el sustento de la vida”<sup>1</sup>

A su vez, existen varios tipos de enfoques, que pueden intervenir en la definición de la pobreza, que son: el enfoque biológico, el de la desigualdad y el de la privación relativa.

En el enfoque biológico, se entiende que las consideraciones biológicas, están relacionadas con los requerimientos de la supervivencia para la eficiencia en el trabajo, y se han utilizado para definir la línea de la pobreza, pues el aspecto más notorio de la pobreza, es el hambre, aunque la desnutrición sólo capte un aspecto de ella.

La utilización del enfoque presenta varios problemas. El primero, consiste en que hay variaciones significativas de acuerdo a los rasgos físicos, condiciones climáticas, y los hábitos de trabajo de todos y cada uno de los individuos. Los llamados requerimientos nutricionales mínimos pueden o no cubrir las necesidades nutricionales mínimas, dependiendo de las variaciones entre grupos y regiones.

---

<sup>1</sup> **Diccionario de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura**, Tomo III, Editorial Planeta, Barcelona, 1987, p. 230

Otro problema es que, para convertir requerimientos nutricionales mínimos en requerimientos mínimos de alimentos, es necesario elegir los bienes específicos y, aunque la programación de la dieta, con requerimientos nutricionales específicos y un costo mínimo es fácil, resultaría demasiado monótona y difícil de cumplir debido a los hábitos y costumbres de cada una de las regiones o comunidades. Además es difícil definir los requerimientos mínimos para los rubros no alimentarios (calzado, vestido y refugio) y que también son necesarios.

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

En el enfoque de la desigualdad se debe destacar, que el concepto de la pobreza, no es equiparable al de desigualdad, aunque así lo parezca en medida en que las transferencias de los ricos a los pobres pueden tener un efecto considerable en la condición de pobreza de los últimos años.

Sin embargo, de acuerdo a, Sen Amartya<sup>2</sup>, la desigualdad es fundamentalmente un problema distinto de la pobreza, obviamente la desigualdad y la pobreza están relacionadas, pero ninguno de éstos conceptos, subsume al otro.

Esto puede explicar, si se transfiere a una persona, del grupo más alto a una del grupo menor, la desigualdad se reducirá; pero la pobreza puede quedar prácticamente intacta; y por el contrario, una disminución general del ingreso que no altere la desigualdad, puede llevar a un aumento del hambre y de la desnutrición, donde la pobreza aumentaría enormemente. Entonces la desigualdad en la prevaeciente pobreza puede considerarse parte del análisis de esta, sin que sea posible equipararlas de concepto.

---

<sup>2</sup> Sen Amartya, Kumar. **América Latina: El reto de la pobreza, característica, evolución y perspectiva**, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Bogotá, 1992, p. 80

El enfoque de la privación relativa ha llevado a muy buenos resultados en el análisis de la pobreza, debido a que ser pobre tiene mucho que ver con las privaciones a la que se es objeto y es natural que para el hombre, el concepto de privación sea relativo. Una diferencia en este concepto, es la que hay entre lo que Sen llama, sentimientos de privación y condiciones de privación; no obstante, la elección de las condiciones de privación, depende de los sentimientos de privación.

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

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

Así también si tomamos en cuenta el punto de vista del método de medición se dice que en cuanto al método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)<sup>3</sup>, la pobreza puede definirse como: “Una situación que impide al individuo o a la familia, satisfacer una o más necesidades básicas y participar plenamente en la vida social activa”<sup>4</sup>

Por su parte el método de la Línea de Pobreza (LP), define que pobreza es el tope a partir del cual, una persona puede ser considerada como pobre o no,

---

<sup>3</sup> Se refiere al método de medición de Necesidades Básicas Insatisfechas, toma en cuenta la insatisfacción de las necesidades consideradas básicas como la alimentación, salud y otras para considerar a un individuo considerado pobre.

<sup>4</sup> Organización de Naciones Unidas/ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. “Conferencia regional sobre pobreza en América Latina y El Caribe”, **Desarrollo sin pobreza**, Editorial Mundiales, Madrid, p. 15

desde el punto de vista del ingreso; (por ejemplo: en América Latina la LP es de 2 dólares por día, es decir, que aquél individuo que vive con menos de 2 dólares diarios es considerado pobre).

Según el Informe de Desarrollo Humano de 1997, la pobreza puede concebirse como la “denegación de las oportunidades y las opciones más fundamentales del desarrollo humano como: vivir una vida larga, sana y creativa; disfrutar un nivel decente de vida, libertad, dignidad, respeto por si mismo y por los demás”<sup>5</sup>

Es difícil encontrar un concepto específico de la pobreza, sin embargo, el primer requisito que debe cumplir un concepto válido de la pobreza es tener un criterio que permita definir quien está en el centro de nuestro interés; pero esto, a su vez, lleva a preguntarnos si el concepto de pobreza sólo debe relacionarse con los intereses de los pobres, de los que no lo son, o de las dos partes.

Como lo explica Dudley Jackson<sup>6</sup> en su análisis económico de la pobreza: para poder vivir, el ser humano debe satisfacer una serie de necesidades de acuerdo a su satisfacción y la capacidad de adaptación a la vida en sociedad. Cuando algunas necesidades importantes no son satisfechas, se dice que los individuos o familias se encuentran en condiciones de pobreza, al considerarse no satisfechas sus condiciones de vida.

Así el autor define la pobreza, como el funcionamiento social inadecuado. Esto es así por que en nuestra sociedad es importante para un buen funcionamiento social, tener un empleo bien remunerado, mantener una familia y satisfacer los compromisos interpersonales y sociales; por eso, cuando estos aspectos son amenazados se dice que hay pobreza.

Si se pondera la alimentación se dice que el alimento es una de las necesidades básicas del ser humano y su satisfacción va ligado a un flujo continuo de consumos alimenticios. Muchas otras necesidades se satisfacen

---

<sup>5</sup> Organización de Naciones Unidas/ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. **Informe sobre desarrollo humano 1997**, Editorial Mundiales, prensa, Madrid, 1997, p. 17

<sup>6</sup>Dudley, Jackson. **Análisis económico de la pobreza**, colección Mcmillan Vicens Vives, Barcelona, 1974, p. 120

por medio de los servicios proporcionados por los stocks<sup>7</sup> como son la vivienda, el vestido y la educación.

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

“Para que el funcionamiento social sea adecuado, las necesidades deben ser satisfechas. Los alimentos que mantienen la vida y la salud, constituyen la piedra angular del funcionamiento social, sin embargo, estas necesidades representan sólo una mínima parte del conjunto de necesidades propias de un individuo que vive en una sociedad compleja; es por esto que las necesidades de stocks son importantes, conservando siempre como base las necesidades alimenticias. De esta forma, si un individuo dispone de un flujo de bienes alimenticios y de una cantidad de stocks suficientes, sus necesidades se encuentran satisfechas y su funcionamiento social se considerará satisfecho; si esto no sucede, se dice que el individuo está en situación de pobreza”<sup>8</sup>.

“Para establecer bien la diferencia entre stocks y flujos, se dice que se habla de miseria cuando se carece de flujos, y de privación cuando se carece de stocks. Cuando las carencias es de ambos se denomina pobreza”<sup>9</sup>.

La estimación de la miseria, parte generalmente de un mínimo de flujos nutritivos necesarios para conservar determinado nivel de salud y del capital mínimo necesario para adquirir tales flujos (esto se refiere generalmente al límite de pobreza).

El factor determinante para la estimación del límite de pobreza, es el nivel de salud que los individuos esperan conservar, que significa la esperanza de vida al nacer. Una esperanza de vida indeterminada al nacimiento, indica cuantos

---

<sup>7</sup> stocks, se refiere a los satisfactores secundarios, como vestido, vivienda y otros satisfactores necesarios para integrarse a una sociedad, para más información, ver Dudley, Jackson, *op. cit.*, p. 120

<sup>8</sup> Dudley, Jackson, *op. cit.*, p. 120

<sup>9</sup> *Ibid.*

años espera vivir un individuo en las condiciones de mortalidad existentes. Las tasas de mortalidad de una población están influenciadas por las tasas de mortalidad infantil y de adultos. La mortalidad infantil depende tanto del factor nutricional, como de la atención médica; mientras que la mortalidad de adultos depende más de la nutrición.

Algunas estadísticas han demostrado que al aumentar la renta per cápita de una población aumenta también su esperanza de vida al nacer; por lo tanto, el flujo nutricional mínimo varía según los países en un mismo momento y en un mismo país, sobre un periodo de tiempo; pues si en un país mejora la salud pública, aumenta la esperanza de vida.

Cabe mencionar, que la esperanza de vida no depende únicamente del nivel de desarrollo alcanzado por un país, sino también de la distribución de la renta. En la estructura de la pobreza intervienen otros factores además de los flujos, pues la pobreza puede provenir también de la carencia de stocks (como es el caso de México). Entonces el desarrollo económico no lleva consigo necesariamente la desaparición de la pobreza.

Como ya se mencionó, sobre el tema de la pobreza hay múltiples discusiones, enfoques y definiciones; encontrar un consenso en ello es difícil. Por eso, para los efectos de este estudio nos avocaremos a lo que nos definen los diversos organismos internacionales y a lo que los analistas del tema nos informan.

El Banco Mundial caracteriza la pobreza de la siguiente manera: “La pobreza es hambre. La pobreza es falta de techo bajo el cual resguardarse. La pobreza es estar enfermo y no poder ser atendido por un médico. La pobreza es no poder ir a la escuela y no saber leer. La pobreza es no tener trabajo, tener miedo al futuro y vivir día a día. La pobreza es perder a un hijo debido a enfermedades relacionadas con el agua impura. La pobreza es impotencia, falta de representación y libertad.”<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Hernández Laos, Enrique. **Retos para la medición de la pobreza en México**, Cuadernos para la agenda 21, Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca/Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, México, 1999, p. 44

Esto nos da una idea de la pobreza y de sus efectos; aún así, no encontramos en ella más que elementos de sus consecuencias, más no una definición teórica, de hecho nos menciona que la pobreza tiene varias dimensiones que cambian dependiendo del lugar y el tiempo y se ha descrito de varias formas.

Enrique Hernández Laos<sup>11</sup>, señala que puede caracterizarse una situación de pobreza como aquella en la que la carencia de satisfactores, impide colmar las necesidades humanas más urgentes para una situación de dignidad y que esas necesidades humanas tienen un componente biológico, un componente histórico y uno cultural, lo que lleva a dos conceptos de la pobreza: una, es que hay un mínimo irreducible de necesidades humanas en cuya insatisfacción, se permanece en un estado de carencia que lesiona la dignidad humana; y la segunda, que las necesidades son determinadas histórica y culturalmente dependiendo de cada sociedad.

Así Hernández Laos en su documento **Retos para la medición de la pobreza en México**, adentra a la siguiente discusión sobre este concepto dice que aunque la discusión sobre la pobreza tiene antecedentes en los principales economistas clásicos del siglo XVIII, a mediados del siglo XIX; al hablar del valor de la fuerza de trabajo Marx, hacía notar que para su conservación, el hombre necesita una cierta suma de víveres y medios de vida que “habrá de ser por fuerza, suficiente para mantener al individuo en su estado normal de vida y de trabajo.”<sup>12</sup>

Marx<sup>13</sup> hace notar también que las necesidades naturales (el alimento, el vestido, la calefacción, la vivienda, etc.) varían dependiendo de las condiciones naturales de vida de cada país, así como del modo de satisfacerlas, significa que depende del nivel de cultura y de las condiciones y hábitos existentes.

Por su parte Amartya Sen, señala que en los países ricos parece haber un consenso al considerar la pobreza desde un punto de vista relativo,

---

<sup>11</sup> Hernández Laos, Enrique. **Prospectiva demográfica y económica de México y sus efectos sobre la pobreza**, Consejo Nacional de Población, México, 2000, p. 10

<sup>12</sup> Hernández Laos, Enrique. **Retos para la medición de la pobreza en México**, *op. cit.*, p. 44

<sup>13</sup> Marx, Carlos. **Contribución a la crítica de la economía política**, siglo XXI, México, 1980, p. 290

“ciertamente, ningún estándar de suficiencia puede ser revisado sólo para tener en cuenta cambios en los precios, porque ello ignoraría los cambios en los bienes consumidos, tanto como en las nuevas obligaciones y expectativas de los miembros de la comunidad.

El mejor supuesto que puede hacerse es relacionar los estándares de suficiencia, a los aumentos o disminuciones en los ingresos reales promedio de la sociedad.<sup>14</sup> Dentro de éste concepto, el umbral de la pobreza tiene que ser en función de algunas variables, variables que pueden cambiar en el tiempo.

Así mismo Desai, explica que la pobreza es una noción absoluta de las capacidades, pero toma frecuentemente una forma relativa en el espacio de los bienes y sus características. Esto se aclara mucho con el intento de Desai de operacionalizar el argumento de Sen.

En este sentido, Desai<sup>15</sup> distingue cinco capacidades básicas o fundamentales:

- a) la capacidad de permanecer vivo y disfrutar una vida prolongada;
- b) la capacidad para asegurar la reproducción (biológica) de las personas;
- c) la capacidad para tener una vida saludable;
- d) la capacidad para interactuar socialmente, y
- e) la capacidad para tener conocimiento y libertad de pensamiento y expresión.

Estas capacidades (que tendrían un carácter absoluto) dan lugar a necesidades diferenciadas y cambiantes en el tiempo y en el espacio, cuya satisfacción, a su vez, requiere de recursos (bienes y servicios), los cuales pueden combinarse en diversas proporciones, dependiendo de las condiciones existentes en el tiempo y en el espacio. La pobreza (de privación de determinada capacidad) toma entonces una connotación absoluta en el espacio de las capacidades, y una relativa en el espacio de las necesidades y de las formas de satisfacerlas mediante la utilización de recursos. Es en estos dos

---

<sup>14</sup> Sen, Amartya Kumar. “Sobre conceptos de pobreza” en revista **Comercio Exterior**, volumen 42, núm. 4, México, Abril 1992, pp. 311-323

<sup>15</sup>Desai, Meghnad., “Bienestar y privación vitales: Propuesta para un índice de progreso social” en revista **Comercio Exterior**, volumen 44, número 4, México, 1994, p. 122

últimos espacios (de las necesidades del uso y de los recursos) en donde tiene lugar el punto de vista relativo de la privación.

Para Desai, la norma de gastos en el espacio de los recursos debe ser la necesaria para garantizar las capacidades de acuerdo con la práctica social: “Sólo la sociedad en la cual viven las personas puede tener una perspectiva de lo que sus miembros deben tener con el objeto de llevar una vida decente o poseer un mínimo de capacidades para funcionar como miembros de esa sociedad”<sup>16</sup>

La Organización de las Naciones Unidas fragmentó la pobreza en pobreza absoluta y pobreza total, definiéndolas de la siguiente manera:<sup>17</sup>

La pobreza absoluta es una condición caracterizada por una grave carencia en los satisfactores de las necesidades humanas básicas, incluyendo alimentación, agua potable, instalaciones sanitarias, salud, vivienda, educación e información. No depende únicamente del ingreso, sino también del acceso a los servicios. Mientras que la pobreza total es la falta de ingreso y de recursos productivos para asegurar una existencia sustentable, como son el hambre y desnutrición; mala salud, acceso limitado o inexistente a la educación y otros servicios básicos, mortalidad y portabilidad crecientes debido a enfermedad, falta de vivienda y de alojamiento adecuado, entorno inseguro y discriminación o exclusión social. También se caracteriza por la falta de participación en la toma de decisiones y en la vida civil, social y cultural.

Un compendio de estudios realizados por 23 países participantes (Las voces de los pobres), define la pobreza como carencia material, relaciones sociales malas, inseguridad y precariedad, poca confianza en uno mismo, e impotencia.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Desai, Meghnad. *Ibid*, p. 23

<sup>17</sup> Organización de Naciones Unidas. **Asamblea del Milenio**, sitio web [www.nu.org/milenium](http://www.nu.org/milenium), 2000, p. 3

<sup>18</sup> Tawrycky, Daniel. **Inclusión de las voces de los pobres y políticas sociales participativas: el eslabón perdido del buen gobierno**, México, 2002, p. 12

Aunque estos factores difieren de un país a otro y de un grupo a otro dentro de cada país, podemos determinar que existen cinco dimensiones de la pobreza:

- La pobreza de ingresos, se caracteriza por un grupo demográfico cuyos ingresos personales, o consumo, son inferiores a los establecidos por una línea de pobreza o punto de demarcación específicos. Existe otro grupo demográfico distinto, que guarda una estrecha relación con la pobreza de ingresos, cuyos ingresos están más cerca de ésta línea de pobreza.
- La pobreza en seguridad, afecta a un grupo demográfico que se enfrenta a riesgos particularmente elevados. Estos riesgos pueden ser de tipo material (debidos a una crisis que repercute en los ingresos o por empobrecimiento), pero también pueden estar relacionados con la seguridad del individuo cuando se dan situaciones de violencia o persecuciones políticas.
- La pobreza educativa, depende del grado de analfabetismo que tiene el país, algunos países (en los que la escolarización es casi universal y por lo tanto no puede utilizarse como una característica distintiva) pueden escoger como parámetro los resultados de los exámenes escolares para distinguir a los diferentes grupos demográficos; otros escogen las tasas de escolarización o los años de escolarización completa.
- La pobreza de salud, se caracteriza por un grupo demográfico, cuyas expectativas de salud se encuentran por debajo de una línea determinada de pobreza en salud. En algunos países, esta línea permite distinguir entre los hogares con niños desnutridos menores de cinco años y los hogares con niños bien alimentados. De forma similar, ésta línea puede establecerse utilizando las tasas de mortalidad infantil, las expectativas de vida, o los indicadores de algunas enfermedades que distinguen a los grupos sociales desfavorecidos en el ámbito de la salud.

- La pobreza de tiempo, llamada así por Julio Boltvinik “es un recurso necesario para que los hogares realicen diversas actividades vitales para el funcionamiento de la sociedad en su conjunto y puedan satisfacer cabalmente sus necesidades básicas. Quiere decir que los recursos de cada familia están determinados por sus activos y por el número de horas adulto disponibles para ganar dinero en el mercado o para producir bienes y servicios de consumo fuera de éste. Se supone que los miembros del hogar requieren tener un tiempo para mantenerse física y mentalmente sanos (para administrar el hogar, y vivir entre ellos con el fin de que éste funcione como unidad. Establece normas de requerimientos de tiempo para el trabajo doméstico y para otras labores de mantenimiento físico y mental”.<sup>19</sup>

Es decir que, la pobreza es un fenómeno multidimensional y se caracteriza por la carencia de satisfactores que impide colmar las necesidades humanas más urgentes para una situación de dignidad. “De acuerdo a lo señalado anteriormente las necesidades humanas tienen un componente biológico y un componente histórico y cultural, que nos lleva a dos interpretaciones: la primera es que hay un mínimo irreducible de necesidades humanas que sin esa satisfacción se permanece en un estado de carencia que lesiona la dignidad humana, se trata de una pobreza en términos absolutos, aplicable a cualquier sociedad determinada. La segunda acepción supone que las necesidades no son absolutas sino determinadas histórica y culturalmente en cada sociedad.”<sup>20</sup>

De tal forma que la pobreza se puede entender como un obstáculo para participar en la sociedad, también la podemos vincular con la dependencia, es decir, la incapacidad para proveerse de los satisfactores básicos, a lo que podemos denominar exclusión, como un efecto de los recursos limitados o la falta de estos. De igual manera, la podemos concebir como una ausencia de seguridad, la falta de certeza de que al día siguiente se contará con lo necesario para subsistir; sin olvidar otros factores como la falta de

---

<sup>19</sup> Boltvinik, Julio. “Métodos de medición de la pobreza”, **La pobreza en México y en el mundo. Realidades y desafíos**, Editorial Siglo XXI, México, 2004, p. 455

<sup>20</sup> Sen Amartya, Kumar. *op. cit.*, pp. 313-323

representación política y capacidad para participar en la toma de decisiones que pueden reproducir a la pobreza.

Algunos elementos a destacar y a considerar sobre la pobreza son: el hambre, desnutrición, enfermedad, analfabetismo, condiciones precarias de vivienda, ausencia de servicios básicos, esperanza de vida precaria y expectativas mínimas de una vida de mayor calidad.

Sin dudar, la pobreza es un problema que demanda la atención sin demora de los Gobiernos y la sociedad en su conjunto. La pobreza es un conglomerado de factores y circunstancias diferentes. La pobreza no es fenómeno homogéneo, es diferenciado por regiones y tiene una fuerte carga de género.

Pero el sólo hecho de conceptuar a la pobreza no nos da un argumento sólido para entenderla, hay además que medirla, estudiarla e incluso vivirla para ver sus cambios en el tiempo y en el espacio, para comprender sus dimensiones y mirarla a través de indicadores, niveles de ingreso y consumo, indicadores sociales y de vulnerabilidad de riesgo y acceso socio - político.

## **1.2 FUENTES DE DATOS PARA EL ESTUDIO DE LA POBREZA.**

Cualquier tipo de medición depende primordialmente de las fuentes de recopilación de datos. No hay una medida de pobreza que sea mejor que otra, éstas dependen en gran parte de las fuentes de información existente, así como de la combinación de los distintos métodos de medición. Una base indispensable para el estudio amplio y detallado de la pobreza, se encuentra en la información estadística y geográfica.

Son varios los requisitos que debe reunir la información para que resulte efectivamente útil y significativa, como son la confiabilidad, la oportunidad y la comparabilidad, además de que los datos deben estar relacionados con el detalle o desglose geográfico requerido para el análisis de los fenómenos. Si bien la información estadística y los modernos recursos informáticos, permiten

la aplicación de gran variedad de métodos, resulta problemática la heterogeneidad de estimaciones.

Todas las encuestas, evaluaciones, censos y datos estadísticos son utilizadas por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) para calcular el índice de pobreza en México. Actualmente utiliza la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), tomando como medida de bienestar, el ingreso por persona. Esta encuesta fue publicada por primera vez en 1984, incrementándose el número de preguntas en el cuestionario en un 24 por ciento. Con la encuesta del 2002, la serie de las ENIGH ahora incluye 8 distintas observaciones comparables en el tiempo. En este documento se presentan los cambios en los niveles de vida de la población con menores recursos entre el año 2000 y 2002. La medición 2000-2002 constituye un paso muy importante, ya que sin un punto de referencia objetiva y transparente es imposible atender el fenómeno de la pobreza.

Podemos distinguir varias fuentes de datos para los cálculos, como son los datos administrativos, el censo de la población, las encuestas de hogares y los estudios cualitativos. Todas estas fuentes pueden ser importantes para la medición y comprensión de la pobreza. Las encuestas multitemáticas de hogares y los estudios cualitativos pueden ser especialmente útiles para la recopilación de datos. (Indicadores de vinculación y tipos de datos)

En muchos países, los datos administrativos constituyen la fuente de datos más accesible. Estos datos, que proporcionan normalmente los ministerios pertinentes y los organismos especializados, describen actividades y programas específicos; por ejemplo, la escolarización, la prevalencia de enfermedades, la malnutrición, los gastos de hospitalización, la red de carreteras, así como los ingresos y gastos de los servicios descentralizados. Esta información puede ser importante para evaluar los niveles de diversas variables (insumo, producción o resultados) su distribución dentro del país y sus variaciones.

Un censo de población contiene información esencial de los ciudadanos de un país. El censo se lleva a cabo en todos los hogares con el fin de obtener información sobre la población, sus características demográficas y su situación geográfica. En la mayoría de los países, la oficina nacional de estadísticas es el organismo responsable de administrar el censo, y por lo tanto, el encargado de proporcionar datos a las entidades gubernamentales de niveles inferiores, de acuerdo con sus necesidades locales. El censo es muy costoso ya que abarca a toda la población, por lo que la mayoría de los países realizan solamente un censo cada diez años.

Las encuestas de hogares pueden contribuir de forma significativa en las evaluaciones y diagnósticos acerca de la pobreza, y son fundamentales para analizar la distribución del bienestar y las características de la pobreza. Existe un sinnúmero de tipos de encuestas de hogares: encuestas multitemáticas, encuestas demográficas y de salud, encuestas de empleo, encuesta de ingresos y gastos de hogares, encuestas rápidas de seguimiento y de satisfacción de clientes. Las encuestas de hogares pueden contribuir de forma significativa en las evaluaciones y diagnósticos sobre la pobreza, y son fundamentales para analizar la distribución del bienestar y las características de la pobreza.

Los censos de población, los datos administrativos y las encuestas de hogares proporcionan información esencial sobre la pobreza y sobre las numerosas cuestiones relacionadas con la misma. Pero para ser eficaces, deben ir acompañados de un conocimiento a fondo del entorno social, cultural y político en el que viven los pobres. Las encuestas de hogares también recopilan datos cualitativos, pero éstas generalmente utilizan preguntas estándar que prevén respuestas determinadas.

Estas fuentes son instrumentos esenciales de recopilación de datos para el seguimiento y la comprensión de la pobreza. Así mismo, también proporcionan información que otros tipos de encuestas no pueden recolectar.

En México se mide la pobreza, utilizando como variable de evaluación la del ingreso total de los hogares, el cual incluye, además del ingreso corriente monetario (remuneraciones al trabajo, renta empresarial, renta de la propiedad y transferencias), el ingreso no monetario o en especie (autoconsumo, pago en especie, regalos y estimaciones del alquiler de vivienda). Además, supondremos que no existen economías de escala significativas en el consumo de los hogares, por lo que el ordenamiento de los mismos se hace de acuerdo a su ingreso per cápita.

La medición de la pobreza es importante no sólo como un registro mecánico de los pobres, sino por que nos permite identificar los grupos de personas bajo las categorías de pobres y un agrupamiento de estos en un contexto social, que nos ayuda a tener un panorama global de la pobreza y es oportuno aclarar que todo método de medición tiene ventajas y desventajas. La selección de un método para medir la pobreza supone aquilatar unas y otras y normalmente suponemos que se decide por el método que ofrece más ventajas y menos desventajas.

El tener una metodología accede saber cuantos pobres existen en un país, sus características de pobreza, donde están ubicados, y los factores determinantes coyunturales y estructurales de la pobreza. Así mismo facilita evaluar los rezagos estructurales, los efectos de las políticas públicas establecidas, e incluso identificar los grupos sociales en desventaja, lo que permite evaluar los programas y la elaboración de las políticas públicas encaminadas a superar la pobreza.

### **1.3. IMPORTANTES MÉTODOS DE MEDICIÓN DE LA POBREZA**

Medir la pobreza es aplicar un criterio para evaluar el desempeño de nuestras sociedades. Es fijar los parámetros que nos permiten discernir qué tan bien vamos en un asunto de especial importancia para construir la sociedad que se desea. Por eso su comprensión y discusión no pueden ser actividades exclusivas para los especialistas; la identificación y caracterización de los distintos métodos para medir la pobreza y su clasificación alternativas juegan un papel especialmente orientador para conocer las carencias de la población.

El método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI),<sup>21</sup> consiste en seleccionar una serie de necesidades y definir un número de indicadores, por ejemplo, alfabetismo para educación; acceso al agua corriente y luz eléctrica como estándares de satisfacción en el rubro de vivienda, etc., con el objeto de calcular la población que no cumple con los estándares especificados para lograr identificar los hogares con diversas carencias e identificar el número de personas pobres.

El método de la Línea de Pobreza (LP)<sup>22</sup> o Método Indirecto, es utilizado por el Banco Mundial (2000) con fines de comparación internacional, con y sin ajuste por diferencias en la paridad del poder adquisitivo (PPA) del peso mexicano respecto al dólar estadounidense. Una persona es considerada como pobre extremo si la magnitud de su ingreso (o consumo) promedio diario es menor de

---

<sup>21</sup> Hernández Laos, Enrique. *Prospectiva demográfica y económica de México y sus efectos sobre la pobreza*, *op.cit.*, p. 11

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 12

un dólar norteamericano, y como pobre si el mismo es menor de dos dólares por día. Combina una canasta normativa alimentaria y de bienes y servicios que determina la línea de pobreza, cuyo costo se compara con el ingreso per cápita de los hogares, lo que permite identificar aquellos hogares y personas en condición de pobreza, si su ingreso es menor que lo especificado por la línea de pobreza identificada.

El Banco Mundial utiliza este método de la línea de pobreza argumentando que se tiene que usar la misma línea de pobreza como referencia, y expresarla en una unidad común para todos los países. Así que, a efectos de agregar y comparar datos a nivel global, se utilizan líneas de referencia de 1 a 2 dólares por día desde 1993 en términos de la paridad del poder adquisitivo (PPA), donde la PPA mide el poder adquisitivo relativo de las monedas a través de los países. Por lo tanto, para analizar la pobreza en un país determinado, el Banco Mundial siempre usa líneas de pobreza basadas en las normas de dicha sociedad.

Dado el tiempo que toma recopilar y sistematizar los datos de las encuestas de los hogares, y la complejidad del ejercicio de estimación de las cifras, estas cifras aparecen con un retraso y se actualizan cada diez o tres años.

El Método de Medición Integrado de Pobreza (MMIP)<sup>23</sup>, o Método Integrado de Boltvinik; en su versión mejorada combina los dos métodos anteriores (NBI y LP), identificando la satisfacción de algunas necesidades por NBI, especialmente aquellas cuyo acceso es a través de bienes públicos y/o semipúblicos; y el resto por la LP, que son las necesidades cuya satisfacción deriva de acceso a formas mercantiles de adquisición. Además, incorpora un indicador de pobreza de tiempo PT para obtener un índice de pobreza integrado por hogar que permite calcular todas las medidas agregadas de la pobreza.

---

<sup>23</sup> Boltvinik, Julio. **La pobreza en México y en el mundo. Realidades y desafíos**, *op. cit.*, p. 445

En el caso de la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE)<sup>24</sup>, es una actualización de la medición de las líneas de pobreza cuantificadas en México en 1977; está constituida de cálculos hechos por la coordinación general del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar), dependiente de la presidencia de la república. En efecto, esa institución publicó lo que se conoce como la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE), que incluye entre otros, los rubros de alimentación, vivienda, cuidados básicos de la salud e higiene, cultura y recreación básica, transporte y comunicaciones, vestido y calzado, así como pequeñas partidas para presentación personal. El costo anual promedio para un hogar típico de 4.9 miembros a precios del tercer trimestre de 1996, y expresada en términos per cápita, arroja una cuantía de 19,975 pesos anuales, la cual constituiría una línea de pobreza moderada de carácter incluyente, es decir, que considera los requerimientos de todos los bienes y servicios adquiribles por la vía mercantil que serían necesarios para que los ciudadanos mexicanos no sean considerados como pobres. Esta fue aplicada hasta el 2000.

La Canasta Submínima (CSM), es un método de medición que está dentro de las necesidades básicas consideradas en la CNSE, que se compone de los rubros de alimentación, vivienda y algunos gastos menores en salud, higiene y material educativo básico; esta canasta también fue creada por la coordinación general del plan nacional de zonas deprimidas y grupos marginados Coplamar. El costo de la canasta submínima determina la línea de pobreza extrema, cuyo valor asciende a 7,693 pesos anuales por persona.

Canasta Normativa Alimentaria (CNA)<sup>25</sup>, propuesta por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, y adoptada para América Latina como la variante alimentaria del LP, que ha sido criticado debido a que en el mejor de los casos sólo mide la pobreza alimentaria. El Gobierno mexicano de Vicente Fox, definió como método oficial de pobreza la variante CNA basada en la

---

<sup>24</sup> Hernández Laos, Enrique. **Prospectiva demográfica y económica de México y sus efectos sobre la pobreza**, *op. cit.*, p. 12

<sup>25</sup> Damián, Araceli. “Panorama de la pobreza en América Latina”, **La pobreza en México y en el mundo. Realidades y desafíos**, *op. cit.*, p. 155

observación entre los pobres en el cual se divide el gasto en alimentos y una parte dedicado a salud, vivienda, vestido, transporte y educación, y la llamó Pobreza de Patrimonio. Quedando excluidos de los mexicanos los gastos en artículos de limpieza, tanto del hogar como de cuidado personal, todos los enseres y aparatos domésticos, muebles, utensilios, todos los blancos, revistas y libros, eventos culturales y deportivos, juguetes y artículos deportivos, y todas las comunicaciones como teléfono y correo.

El Índice de Pobreza Humano (IPH), es utilizado para el Informe sobre desarrollo humano, que hace el Programa Naciones Unidas para el Desarrollo. Éste índice analiza la pobreza del desarrollo humano, se concentra no solo en la pobreza del ingreso sino en la pobreza desde la perspectiva del desarrollo humano, la pobreza como denegación de opciones y oportunidades para vivir una vida tolerante.

De igual manera el índice anterior nos refiere a que la pobreza se puede entender como la privación de la vida que la gente podría vivir; y “la pobreza humana más que la falta de bienestar material, significa la negación de oportunidades y opciones más fundamentales para el desarrollo humano como vivir muchos años en una forma sana y relativamente con un nivel de vida decente, libertad, dignidad y respeto por los demás y por si mismo. Este nuevo concepto de pobreza, como pobreza humana otorga gran importancia a los recursos personales, sociales, políticos y ambientales de los pobres, así mismo reconoce los efectos críticos de la desigualdad de género”<sup>26</sup>.

El IPH presentado en el **Informe de Desarrollo Humano de 1997**<sup>27</sup>, se concentra en la privación de tres elementos esenciales de la vida humana reflejada en el Índice de desarrollo humano: la longevidad, los conocimientos y un nivel de vida mínimo.

La longevidad se relaciona con la supervivencia, que está representada en el IPH con el porcentaje de gente que se estima que morirá antes de los 40 años de edad; los conocimientos se miden por el porcentaje de adultos analfabetas;

---

<sup>26</sup> Organización de Naciones Unidas/ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. **Informe sobre desarrollo humano 1997**, *op. cit.*, p. 17

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 18

y el nivel de vida mínimo, se refiere al nivel de vida adecuado, el aprovechamiento económico general que está representado por un compuesto de las siguientes variables: el acceso a servicios de salud y agua potable, y el porcentaje de niños menores de 5 años desnutridos.

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

La relación entre el índice de desarrollo humano (IDH) y el índice de pobreza humana (IPH) se basa en que ambos tienen que usar las categorías de información asociadas con el desarrollo humano, entre ellas las características de las vidas humanas y de la realidad de la vida. Pero si bien el IDH usa las características en la perspectiva de masa, el IPH debe usarlas en la perspectiva de la privación de cada individuo. La disponibilidad de la medición del IDH no elimina la necesidad de un IPH. Éste concepto de pobreza es más realista, pero también, es más difícil de medir utilizando las técnicas cuantitativas normalmente empleadas sobre ingresos y gastos de los hogares.

#### **1.4. MEDICIÓN DE LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA.**

La medición de la pobreza siempre ha sido una dificultad para lograr conceptos y cifras de la pobreza afines ¿cómo encontrar un estándar común de necesidades, cuando estos estándares varían de una sociedad a otra?

En los países subdesarrollados se utilizan métodos distintos para medir la incidencia de la pobreza en América Latina. Usualmente se emplean dos métodos: el de la Línea de Pobreza (LP) y de la Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

En el método de Línea de Pobreza que también se le llama Método del Ingreso, es necesario:

- a) Definir las necesidades básicas y sus componentes (que se considera necesario para que el individuo viva una vida digna)
- b) Establecer una Canasta Normativa Alimentaria (CNA) para cada hogar (cuanto se requiere de cada componente y de que calidad)
- c) Calcular el costo de la CNA que establezca la Línea de Pobreza,
- d) Comparar esta última con el ingreso del hogar (o con su consumo), y así
- e) Clasificar como pobreza a todos los hogares cuyo ingreso o consumo es menor que la LP.<sup>28</sup>

El método de Necesidades Básicas Insatisfechas que también recibe el nombre de Método Directo requiere de:

- a) Definir las necesidades básicas y sus componentes,
- b) Seleccionar las variables e indicadores que expresen el grado de satisfacción de cada necesidad y componente;
- c) Fijar un nivel mínimo para cada indicador en el cual se considere que el hogar o la persona no satisface la necesidad en cuestión; y
- d) Clasificar como pobres los hogares o personas con uno o más necesidades insatisfechas<sup>29</sup>.

Estos dos métodos de igual manera tienen sus ventajas y limitaciones de acuerdo al lugar geográfico, estado climatológico, costumbres e ideologías.

El método de la LP tiene dos limitaciones:

La primera, es que no toma en cuenta el estado específico de satisfacción del individuo, sino que apunta hacia la satisfacción potencial de las necesidades básicas; es decir, una persona o un hogar podrían tener todas sus necesidades básicas insatisfechas y no ser considerado pobre si su ingreso estuviera por encima de la L.P.

La segunda, consiste; en que el método procede como si la satisfacción de las necesidades básicas dependiera solamente del ingreso o del consumo privado corriente de los hogares, cuando en realidad son cinco las variantes, que

---

<sup>28</sup> Boltvinik, Julio., "La medición de la Pobreza en América Latina" en revista **Comercio Exterior**, volumen 41, número 5, México, mayo 1991, pp. 415-432

<sup>29</sup> Boltvinik, Julio. "La medición de la Pobreza en América Latina" en revista **Comercio Exterior**, *op. cit.*, p. 423

determinan tal satisfacción: el ingreso corriente, los derechos de acceso a servicios o bienes gubernamentales, la propiedad de activos que proporcionan servicios de consumo básico, el tiempo disponible para la educación, descanso, recreación, trabajo en el hogar y los activos no básicos. De tal manera, dicho método sólo capta una parte de la pobreza, por lo que tiende a subestimarla.

En América Latina, el método de las Necesidades Básicas Insatisfechas se asocia a los mapas de pobreza para obtener resultados con una desagregación geográfica muy detallada. Una limitante es que no se tiene la disponibilidad de la información exacta de los hogares distribuidos por municipios o Estados.

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

Sin embargo utilizar este tipo de indicadores para el modo rural es inadecuado considerando que el entorno rural es todavía en su mayor parte, natural, por lo que se consideraría a éste método con orientación antinatural. En la práctica rural se podrían excluir necesidades como alimentos, salud, vestido, etc., sin embargo se incluye un estimado indirecto de la capacidad económica del hogar.

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

A pesar de esto, el método del ingreso o línea de pobreza, se puede ver, no como un instrumento para predecir el consumo, sino como indicador de su capacidad para satisfacer sus necesidades mínimas, independientemente de que en la realidad, una persona decida hacerlo o no.

Así, los dos métodos (directo y del ingreso) representan dos ideas distintas de medir la pobreza. El primero identificó aquellos cuyo consumo real no satisface las concepciones aceptadas sobre necesidades mínimas y el segundo, identificó a los que no tienen la capacidad de satisfacerlas, dentro de las restricciones de comparación típica de su comunidad.

Julio Boltvinik, explica que el método de la Necesidades Básicas Insatisfechas es absoluto, respecto a un conjunto de características (tipo de dotación de agua potable, materiales de la vivienda, etc.) dicho concepto absoluto se basa en algún nivel mínimo de satisfacción de las necesidades básicas, y no excluye su carácter dinámico e histórico.

Las diferencias más significativas de los dos métodos son: que mientras el método de la NBI se refiere a la satisfacción física de las necesidades básicas que dependen de activos de consumo (vivienda) o de los derechos de acceso a servicios gubernamentales (agua, eliminación de excretas y educación primaria). El LP no toma en cuenta el estado específico de satisfacción–insatisfacción sino que mediante un ingreso mínimo apunta a la satisfacción potencial de las necesidades básicas; además es la medida que se centra en el ingreso o consumo corriente que resulta ser muy restrictivo. No toma en cuenta, los servicios provistos gratuitamente por el Estado ni inversión privada requerida para satisfacer ciertas necesidades (sobre todo vivienda y educación).

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

De esta forma, mientras el primer enfoque lleva a la definición de lo que suele llamarse políticas económicas, el segundo conduce a la de políticas sociales.

Por lo que puede decirse que ambos métodos son, en la práctica complementarios.

Para medir la pobreza en México se han empleado los dos métodos de medición: la Línea de Pobreza (LP) y el de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), según sea el interés de quien la aplique.

Por lo general estos métodos se han basado en las encuestas hechas del censo de población del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Dado que no existía una definición oficial ampliamente aceptada, la Secretaría de Desarrollo Social convocó en el 2001 a un grupo de siete reconocidos expertos nacionales independientes para conformar el comité técnico para la medición de la

pobreza en México. Después de 10 meses de trabajo, el comité propuso una metodología de medición de la pobreza. Propuso la utilización de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), elaborada por el INEGI, como fuente primaria de información para estimar la pobreza con base en la metodología acordada y adoptando la LP como método de medición del ingreso. Así mismo, el comité utilizó como medida de bienestar el ingreso por persona (después de impuestos) reportado en las encuestas.

Cabe mencionar que la ENIGH tiene limitaciones como cualquier encuesta de este tipo, sin embargo, es realizada con el rigor estadístico de las mejores encuestas a nivel mundial por lo que constituye la mejor herramienta con la que cuenta México para hacer este tipo de mediciones.

Esto nos indica que México adopta el método de medición del ingreso LP, utilizando la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) con todas sus ventajas y limitaciones.

Con el fin de calcular una cifra de pobreza lo más real posible, la Sedesol definió tres líneas de referencia para agrupar a la población por su nivel de ingreso:

- a) Umbral de pobreza alimentaria: Hogares cuyo ingreso por persona era menor al que se consideró como necesario para cubrir las necesidades de alimentación (15.4 y 20.9 pesos diarios del 2000 por persona en áreas urbanas y rurales respectivamente)
  
- b) Umbral de desarrollo de capacidades: Hogares cuyo ingreso por persona era menor al que se consideró como necesario para cubrir las necesidades de alimentación, además del ingreso requerido para asumir los gastos en educación y salud (18.9 y 24.7 pesos diarios por persona en áreas urbanas y rurales respectivamente)

Umbral de desarrollo de patrimonio: Hogares cuyo ingreso por persona era menor al que se consideró como necesario para cubrir las necesidades básicas de alimentación y el consumo básico en salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público (28.1 y 41.8 pesos diarios del 2000 por persona en áreas rurales y urbanas, respectivamente)<sup>30</sup>.

Históricamente, las administraciones públicas han confundido acciones con resultados. Lo que tradicionalmente se reportan eran acciones; sin embargo, con esta medición, que ahora tiene su primer punto de comparación, se está contando con una medición de resultados: ¿Cuántas familias y personas han cruzado la línea de pobreza en un sentido o en el otro?

### **1.5 EL MÉTODO DE MEDICIÓN INTEGRADO DE LA POBREZA. (MMIP)**

Esta tipología de las mediciones de la pobreza como la de Boltvinik, que ofrece un mapa de posibilidades y criterios para adoptar las opciones que mejor convengan a nuestro propósito. Sus planteamientos retoman reflexiones desde hace diez años, cuando Boltvinik era director técnico del Proyecto Regional para la Superación de la pobreza del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Este método de medición integrada de la pobreza que él presenta, sirve para sustentar, una vez más, que es el método que mejor responde al contenido del concepto de pobreza y a las técnicas disponibles para hacerlo.

El Método de Medición Integrado de la Pobreza (MMIP) “permite elaborar una tipología de los pobres de relativa homogeneidad, con políticas que requieren y orienten la fijación de prioridades en el desarrollo de programas y proyectos”<sup>31</sup> Además en esta perspectiva, el indicador de alta dependencia económica pierde su sentido.

---

<sup>30</sup> Secretaría de Desarrollo Social. **Informe de medición del desarrollo 2000-2002**, sitio web [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx), México, 23 de junio, 2003, p. 11

<sup>31</sup> Organización de Naciones Unidas/ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. **Desarrollo sin pobreza**, “Conferencia regional sobre pobreza en América Latina y El Caribe”, sitio web [www.onu.com.mx](http://www.onu.com.mx), Madrid, 1999, p. 8

Éste método combina las fuentes de bienestar incluidas en el método de NBI con las de la canasta normativa generalizada de la LP e incorpora un indicador de pobreza de tiempo PT, para obtener un índice de pobreza integrado por hogar, que permite calcular todas las medidas agregadas de la pobreza.

Para lograr plena complementariedad de ambos métodos se requiere precisar cuales necesidades se detectan por el método de NBI, cual por el método LP y por PT:

- a) Por Necesidades Básicas Insatisfechas, deberán trabajarse todos los que dependan de manera preponderante del gasto público y de la inversión acumulada del hogar. Esto quiere decir que, identifica la satisfacción de: electricidad, agua y drenaje; el nivel educativo de los adultos y asistencia escolar de los menores; vivienda, el mobiliario y equipamiento del hogar y el tiempo libre de recreación.

De esta forma la inclusión del nivel educativo de los adultos obliga a calificar como pobre sólo a las personas que se encuentran debajo del mínimo educativo y no al hogar en su conjunto. Las causas de la atención a la salud, reproducción biológica y de seguridad, requieren un tratamiento mixto, pues pueden satisfacerse a través de servicios gratuitos o privados, así que, si un individuo no tiene acceso a servicios gratuitos y sus ingresos no le permiten pagar, se consideran como necesidad insatisfechas.

- b) La Línea de Pobreza, depende del consumo privado corriente del hogar, principalmente el de alimentación, vestido, calzado, cuidado personal, transporte y comunicaciones básicas.
- c) El factor tiempo o pobreza de tiempo nombrado por Boltvinik, reconoce el tiempo como un recurso necesario para que los hogares realicen diversas actividades vitales para el funcionamiento de la sociedad en su conjunto y puedan satisfacer cabalmente sus necesidades básicas. Quiere decir que los recursos de cada familia están determinados por

sus activos y por el número de horas adulto disponibles para ganar dinero en el mercado o para producir bienes y servicios de consumo fuera de este.

Se supone que los miembros del hogar requieren de un tiempo para labores domésticas o trabajo y para mantenerse física y mentalmente sanos (para administrar el hogar, y vivir entre ellos con el fin de que este funcione como unidad). Este factor tiempo depende también de las costumbres sobre la duración de la jornada de trabajo y los descansos semanales.

Para calcular la PT se determina el número de horas que una persona de entre 15 y 69 años tiene disponible para trabajar doméstica o extradomesticamente a la semana que son de 48 horas y 28 horas a la semana dedicadas al estudio. Todo esto depende del número de miembros del hogar, presencia de menores de 10 años, el acarreo de agua y servicios públicos. Sin embargo, el recurso de tiempo y dinero están íntimamente relacionados debido a que el ingreso de los hogares aumenta a costa del recurso del tiempo: los hogares intercambian su tiempo por sueldos y salarios en el mercado de trabajo.

En una encuesta realizada en México sobre trabajo doméstico, se tiene que los hombres le dedican en promedio 55.8 horas a la semana en trabajo o labores domésticas (sin contar que de estas labores domésticas no se obtienen ingresos y a veces se tiene que pagar por ellos), mientras que las mujeres lo hacen 62.6 horas (consideradas pobres de tiempo), por lo que disminuye el número de horas al estudio, recreación y cuidado personal. Ésta carencia de tiempo afecta la existencia humana que nos relaciona necesariamente con la pobreza de ingreso. Dando pie a la evolución de algunas patologías sociales o individuales (delincuencia, desintegración familiar, deserción escolar, depresión, angustia, etc.) y que frecuentemente se atribuyen a la dificultad que enfrentan los hogares para acceder a un ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades humanas básicas.

Es importante mencionar que a pesar de que el Método de Medición Integrado de la Pobreza (MMIP) es un método muy aceptado para la medición de los pobres, este no es el más usado, pues la mayor parte de las veces no se cuenta con la información suficiente para aplicarlo; por lo que los métodos de NBI y LP de forma separada se siguen utilizando más frecuentemente por basarse en información fácil de obtener y sin considerar el tiempo.

El método de LP no toma en cuenta los activos no básicos y el tiempo libre cuando se compara la línea de pobreza con el ingreso del hogar, o también no cuenta los activos de bienes y servicios gratuitos públicos, cuando se compara con el gasto de consumo. Por su parte el de NBI deja de considerar las fuentes de bienestar del ingreso corriente, los activos no básicos y el tiempo libre. Ambos tienen una visión parcial de la pobreza pero con la pobreza de tiempo se abarcan más fuentes de bienestar social. Esta combinación de métodos más que alternativos son métodos complementarios.<sup>32</sup>

Por último, a través de este método queda claro que integrar en las mediciones de pobreza el ingreso, necesidades básicas insatisfechas y el tiempo, significa integrar lo económico con lo social, además de considerar un tiempo para que el hombre se desarrolle socialmente y en beneficio de su entorno. Por lo tanto, si combatir la pobreza es una tarea conjunta de las políticas económicas y sociales, resultará difícil avanzar en ella si las necesidades siguen divididas o sin tomarse en cuenta.

---

<sup>32</sup> Boltvinik, Julio. **La pobreza en México y en el mundo. Realidades y desafíos**, *op. cit.*, p. 445

## CAPÍTULO 2

### POLÍTICAS PARA ERRADICAR LA POBREZA

*Desconocer la pobreza no deshonra a un hombre, pero sí, si no hace ningún esfuerzo para salir de ella.*

Tucídides

#### 2.1 POLÍTICA SOCIAL

La política social fue planteada a lo largo de su desarrollo histórico por un proceso, por un lado, de construcción de sociedad por encima de intereses individuales y, por el otro, con la idea crucial de poner en ejecución un proyecto de desarrollo nacional. Su fundamentación última se anclaba en la voluntad de construir un orden moral de valores mutuamente compartidos, siendo la igualdad el principio estructurador y fundante de la justicia.

Lo que sí existía eran sociedades nacionales en el sentido que se estructuraron como estado-nación después del proceso de independencia política. La idea de política social en el sentido histórico de construcción de sociedad incluía la idea de un proyecto nacional de desarrollo y esto si estuvo presente en América Latina. Ahora bien, en un cuadro presente de globalización en donde la característica de la política es su extraterritorialidad en el sentido de que los estados nacionales ya no tienen condiciones de controlar y regular las fuerzas económicas globalizantes, y sobre todo las financieras, la idea y viabilidad de una sociedad nacional se vuelve muy endeble.

La puesta en marcha de políticas económicas neoliberales centradas en el interés individual como principio organizativo de la conducta humana acentuó el individualismo que venía de nuestra tradición y, al mismo tiempo, el desmantelamiento del estado enfatizó aún más la privatización del espacio público.

Y esto fue como un golpe que parece muy difícil de ser absorbido, pues en la intención de construir la economía se ha terminado desmembrando y desarticulando la sociedad.

La idea de sociedad ha sido tradicionalmente débil debido tal vez a una modernidad latina que nunca terminó siendo un proyecto completo: siempre se tuvo una sociedad poco integrada, con profundas segmentaciones y grandes disparidades. Las sociedades latinoamericanas nunca completaron un proceso de integración definitiva ya que aún hoy permanece, entre otras, la exclusión de las poblaciones indígenas, la marginación y la pobreza rural y de crecientes segmentos de las poblaciones urbanas en un contexto de tremendas desigualdades en la distribución del ingreso y la riqueza.

“La mejor manera de hacer política y de manifestar una solidaridad comprendida es el compromiso de los individuos que se preocupan y destinan tiempo personal al trabajo político y social. El estado, particularmente el estado social, sería entonces un estado nuevo trasplantado en la responsabilidad de cada uno de los ciudadanos. Dice que únicamente el poder de la muchedumbre, la mayoría de las veces inorgánicamente expresada puede construir una fuerza alternativa de flujos e intercambios globales”<sup>1</sup>.

La política social es entendida como el conjunto de políticas gubernamentales, que respaldadas por el gasto social, se encargan de la formación de capital humano: alimentación, educación, salud; para que puedan satisfacer sus necesidades más esenciales y puedan vivir una vida digna.

La política social ha evolucionado junto con los problemas que han enfrentado los Gobiernos y la sociedad, puede decirse que las políticas sociales aparecen en la agenda gubernamental de varios países a partir de los últimos años del siglo pasado, con el llamado estado de bienestar, pero es hasta hace algunas décadas que se han incorporado como un capítulo claro y distinto de dichas agendas.

---

<sup>1</sup> Bustelo, Eduardo, “¿Retornará lo social?”, **La pobreza en México y en el mundo. Realidades y desafíos**, *op.cit.*, p. 174

De esta manera, han planteado la política social, como el instrumento creado con el fin de mejorar los niveles de vida de la población en general, pues así como está la situación en México, llena de incertidumbres y desconfianzas, la población no tardaría en convertirse en asuntos políticos que se traducirían en demandas sociales.

En México, la lógica de las políticas sociales vino de la creación de instituciones de política social que no identificaron en principio, a las capacidades básicas como objetivo principal de la acción pública, y con un sistema político sustentado en una estructura de grupos sociales organizados, los cuales se beneficiaron de ésta. Ello se tradujo en la reproducción del paternalismo y del clientelismo<sup>2</sup> que ha caracterizado a la relación Gobierno-sociedad.

“El clientelismo en América Latina, se manifiesta principalmente en cadenas de agentes políticos que manejan relaciones desiguales y paternalistas con sus clientelas, mediante el monopolio de la información y el control de la repartición de beneficios. Este clientelismo es parte del problema de la perpetuación de la pobreza y la desigualdad, no porque sean malos en sí, sino porque están mal distribuidos en la mayoría de las sociedades, además reproduce relaciones de poder extremadamente desiguales entre partidos políticos y grupos pobres, sobre todo cuando se ejercen localmente por hombres dominantes y padrinos.”<sup>3</sup>

En el prólogo de su obra **La asistencia social en México** de Mario Luís Fuentes menciona que “el lenguaje político contemporáneo define como política social, al conjunto de estrategias y funcionamientos institucionales destinados a enfrentar lo que genéricamente puede definirse como problemas de justicia social. En un país como el nuestro donde la inequitativa distribución de la riqueza, las desigualdades sociales y los retos compartidos de justicia

---

<sup>2</sup> Clientelismo se traduce como el apoyo, amparo o trato de favor que la persona o asociación que tiene el poder da a sus partidarios. **Diccionario Larousse**, Editorial Larousse, México, 2004, p. 254

<sup>3</sup> Díaz, Javier y Figueras, Albertini. “Capital social, organizaciones de base y el estado”, **Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y El Caribe: en busca de un nuevo paradigma**, *op. cit.*, p. 270

social se definen fundamentalmente como una tarea de reducción de la pobreza.”<sup>4</sup>

Las fuertes desigualdades sociales y económicas que enfrenta México siguen persistiendo y aumentando; existen amplios sectores de la población que no disfruta de los bienes y servicios producidos por la sociedad e impidiendo el pleno ejercicio de sus derechos como ciudadanos.

En términos de política social, México ha transitado por tres periodos: El periodo del nacimiento de la política social y la época posrevolucionaria (1917-1939); el de la consolidación de la política social y el estado benefactor (1940-1982); y de la política social de los Gobiernos neoliberales (1982-2004); este último caracterizado por la focalización, restricción del gasto, descentralización, privatización, entre otras.

En nuestro país, la política social ha sido manejada y manipulada de diversas formas, producto de los principios constitucionales que inspiraron el proyecto nacional de los Gobiernos post revolucionarios, así como de la conformación particular que adoptó el sistema político en relación a los grupos sociales (organizándolos para lograr una base social de consenso).

“El concepto de la política social partía de una racionalidad más política que social y económica, basada en criterios cuantitativos, más que en la formación de capacidades básicas. La idea de la política social se remonta a la base ideológica y jurídica de la constitución de 1917 (incluía el reparto de tierras; la reglamentación en la relación entre capital y trabajo; seguridad social incluyendo la salud; la educación gratuita, laica y obligatoria; y la vivienda popular). Se concretó en la práctica a través de la experiencia del país en su intento por reconstruirse material y socialmente, y por crear un sistema gubernamental financiero y administrativo.”<sup>5</sup> Así la política social de los

---

<sup>4</sup> Fuentes Luís, Mario. **La asistencia social en México**, México, 1999, p. 29

<sup>5</sup> Trejo, Guillermo y Jones, Claudia. **La política social y el desarrollo en México en contra de la pobreza. Por una estrategia de política social**, Editorial Cal y Arena, México, 1993, p. 157

Gobiernos post revolucionarios han sido respuesta a problemas que se fueron gestando.

Los Gobiernos revolucionarios quisieron construir un nuevo sistema económico y político desprendiéndose de ahí, implícita y explícitamente la política social. Lo que empezó como derecho social en la constitución figuró en los planes que se transformaron en políticas, programas, instituciones y agencias dedicadas a la política social.

El origen de la política social se remonta en el contenido social de la constitución y a pesar de que el México post revolucionario tardaría varias décadas para hacer efectivas todas estas reformas, el texto constitucional constituyó, desde sus inicios, un eje organizador y legitimador tanto de las demandas sociales como de las respuestas estatales a éstas. Dichas políticas se definieron y concentraron a partir de objetivos y discursos de las obras gubernamentales, no había mecanismos públicos y administrativos concretos para convertir los principios en políticas públicas, así que tendrían que incorporarse a los proyectos de los Gobiernos, diseñados e instrumentados para construir instituciones y programas que en el futuro tuvieran un efecto importante sobre los resultados de política. Así nace la política social en nuestro país.

Con respecto a los Gobiernos post revolucionarios y la consolidación de la política social; después de la Revolución Mexicana los Gobiernos se veían en el dilema de construir un sistema económico y satisfacer las necesidades básicas de la sociedad; así, existió siempre una relación entre modelos de desarrollo y política social, la cual estaba supeditada a la posibilidad de crecimiento y maduración, como un subproducto de éste.

A partir del decenio de 1920, una vez pacificado el país y establecido el nuevo régimen sobre una sólida base constitucional, lo más innovador en materia social fue la transformación del campesino pobre o indígena en un sujeto visible y con derechos: primero a la tierra y a la educación, y posteriormente a la salud. Ya desde esos años los intelectuales posrevolucionarios construían la

pobreza indígena como un concepto político y la insertarían entre las que serían una especie de causas implícitas, subconscientes del movimiento revolucionario. Se incorporaría al campesino a la cultura nacional por medio de una educación y el reparto de las tierras que en derecho le pertenecían.

En los cuarentas empieza a sobresalir el Estado benefactor, el sector obrero es organizado y controlado por la Confederación Nacional de Campesinos (CNC), aun cuando no fueron muy aceptados los sindicatos, los conflictos obreros se calmaron con la puesta en marcha del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en 1944.

A finales de los años cincuentas se dieron intensos procesos de industrialización y urbanización; el crecimiento se convirtió en la finalidad del desarrollo durante esos años, la política económica fue motor de desarrollo para el estado empresarial, y la política social sirvió como fuente de legitimidad para el estado. En 1964 la clase obrera se había recuperado de las mermas de la posguerra en los salarios y gozaba, además, de una red de servicios y beneficios públicos relativamente desarrollados. Sin embargo, quedaban todavía fuera de la bondad estatal la mayor parte del campesinado (especialmente indígenas), cuyo trabajo mal pagado había sustentado el desarrollo industrial y social del país.<sup>6</sup>

Pero a mediados de los años sesenta, durante los tiempos del llamado desarrollo estabilizador, con la creación del Instituto Nacional de Vivienda de los Trabajadores, INFONAVIT se quiso dar un nuevo énfasis a las políticas sociales. Pero la represión sin precedentes del movimiento estudiantil de 1968 y la huelga de los médicos del ISSSTE; en este periodo negro en la historia contemporánea de México, produjeron un estancamiento de las políticas sociales.

---

<sup>6</sup> Morales Ortiz, Daniel. **La política social en lucha contra la pobreza en el Estado Mexicano 1988-1994**, tesis de licenciatura en contaduría pública y administración pública, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1996, p. 92

Para los años setenta el Gobierno consideró que podía crecer económicamente y, al mismo tiempo, mejorar la distribución del ingreso. El crecimiento económico era el medio para satisfacer las grandes necesidades de desarrollo nacional, por lo que se crearon cientos de empresas bajo regulaciones que buscaban aumentar el empleo, y no se puso suficiente interés en la política social, considerándose lo anterior como política social. Además se establecieron regulaciones excesivas y contraproducentes, sumadas a un gasto político descontrolado y a la creación de empresas paraestatales sin el menor sentido estratégico, las cuales no sólo no resolvieron el problema social, sino que llevaron al país hacia una crisis económica.

Sin embargo, durante éste periodo, aunque parece que hubo avances con la creación del Programa de Solidaridad Social (Luís Echeverría en 1973), que intentó incorporar a la seguridad social, a la población rural y urbana no asegurada. El 40 por ciento de este programa debía ser financiado por los fondos de jubilación e invalidez del IMSS que ya estaban utilizados para financiar el déficit creciente en los seguros de enfermedad y maternidad. Este programa pronto fue abandonado ante la oposición de los empresarios, las cúpulas sindicales y los expertos en seguridad social que temían por la solidez financiera de los sistemas de jubilación.

Pero para 1979 (cuando el breve auge petrolero se lo permitió) se creó un novedoso programa de combate a la pobreza, que atendía la educación, la vivienda, los precios controlados para los productos básicos y para los marginados a través de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Reprimidas (Coplamar), encargado del sistema de abasto de zonas marginadas.

A pesar de todo lo expuesto anteriormente, éste periodo estuvo marcado por un aumento en los indicadores de desarrollo humano, el cual se vio truncado con las políticas neoliberales establecidas más adelante. Las políticas neoliberales provocaron que la pobreza aumentara y los índices de desarrollo humano se estancaran; además de la inserción de un conjunto de programas creados y administrados por el Estado, con la finalidad de brindar beneficios

económicos y servicios, que permitieran compensar la pérdida del ingreso de los individuos. La política social fue encaminada a la universalización de los derechos sociales, pero se vio truncada por la imposición del proyecto neoliberal.

En 1982 inicia la década perdida y el estado benefactor vino en declive, debido al derrumbe financiero que empezó en 1982 en el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988). Lo económico supedito lo social, pensando que la base del desarrollo sería el crecimiento económico. La profunda crisis económica de 1982, tuvo un doble efecto en los niveles de desigualdad y pobreza de la población:

- a) La recurrente inflación y la imposibilidad de renovar el crecimiento económico, hicieron más grave la situación de la población de menores ingresos; y
- b) La crisis de las finanzas públicas redujo dramáticamente el margen del gasto público, haciendo poco factible estructurar una política social.<sup>7</sup>

Empezó dramáticamente la evasión y la sub declaración patronales, igualmente fruto de las grandes dificultades atravesadas por las empresas durante ese periodo de alta inflación y desplome del mercado interno ante la apertura arancelaria. Entre 1980-1988, las prestaciones de jubilación cayeron en un 60 por ciento, por lo que el 85 por ciento de los pensionados recibían sólo 35 por ciento del salario mínimo, hecho dramático en el momento en que ésta apenas alcanzaba para comprar 30 por ciento de la canasta básica, aumentando considerablemente la cantidad de pobres en México. Después de verse muy afectada la población, con las protestas del Movimiento Unificado Nacional de Jubilados y Pensionados se fijó el mínimo de las pensiones en 70 por ciento del salario mínimo en 1989, nivel que seguía siendo insuficiente.

México vio llegar al poder, una nueva forma de gobernar, a través de las políticas neoliberales (que se caracterizó por la restricción del gasto, focalización, descentralización, privatización del sector público y devaluación

---

<sup>7</sup> Brachet Márquez, Viviane. “El estado benefactor mexicano”, **La pobreza en México y en el mundo, Realidades y desafíos**, , *op. cit.*, pp. 255

de la política social). Estos Gobiernos enfrentaron la necesidad de recuperar el crecimiento económico, como condición para cualquier estrategia de desarrollo. El país se hallaba en un contexto recesivo en que la inflación y el desempleo aumentaban abruptamente; las tasas de interés elevadas y los niveles inusitados de endeudamiento, hacían más inestable la situación económica del país.

“Surge el desplazamiento de la política social del Estado benefactor; al de un Estado reestructurador de la economía; del mercado interno, al del mercado global; del nekeynesiano al neoliberalismo y de preocupaciones redistributivas a obsesiones productivas. Con el fin de reestructurar la economía, aplastan algunos de los objetivos estratégicos de las políticas económicas y sociales, como el pleno empleo, la expansión del derecho de los ciudadanos etc”.<sup>8</sup>

Esta nueva política social se gestó con ayuda de instituciones internacionales como el “Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM)”<sup>9</sup>, las cuales han recomendado que las políticas de ajuste y las reformas estructurales de la economía, se focalicen y se complementen con programas sociales dirigidos a los extremadamente pobres; programas de asistencia y beneficencia pública que reclamen la participación popular, que impulsan el desarrollo de la economía informal y resistir las reivindicaciones de los trabajadores urbanos organizados, calificados como privilegiados.

Debido a esto, los Gobiernos se ven obligados a llevar a cabo ajustes en la llamada reforma del Estado. Se otorgó así el papel predominante del Gobierno sobre actividades económicas; su participación en el futuro ya no sería de motor de crecimiento económico, si acaso el de conductor de un complejo proceso de ajustes y corrección de las políticas gubernamentales. Además se introdujo al lenguaje gubernamental el término descentralización, como un nuevo criterio y objetivo de la tarea del Gobierno para el desarrollo, lo cual sería crucial para concebir los procesos de reforma institucional presentes y futuros en áreas fundamentales de política social (como salud y educación).

---

<sup>8</sup> Barba Solano, Carlos. “Distribución del ingreso, crecimiento económico y democracia en México: alternativas de política social”, **El Debate Nacional**, tomo V, Editorial Diana, México, 1997, p. 61

<sup>9</sup> EL Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional fueron creados por la Organización de Naciones Unidas.

Por otra parte, la clase política tradicional fue sustituida por una nueva élite tecnócrata, que fue introduciendo nuevos mecanismos clientelares y de programas emergentes. Es así como desaparece el Estado benefactor, imponiendo al mercado como el mecanismo de asignación de recursos económicos y de la satisfacción de las necesidades de los individuos, dejando a un lado la intervención del Estado en las funciones del bienestar social. Con lo anterior, se incrementó cada vez más, la inequitativa distribución del ingreso y aumento de la pobreza.

Estas políticas no han tenido éxito, sólo fracasos, debido a su inflexible adhesión a la ortodoxia de la economía neoliberal. Distingue a esa ortodoxia cuatro etapas:

- a) Privatización: la cual tiende a elevar los precios para los pobres;
- b) Liberalización del mercado de capitales: lo que permite a los especuladores desestabilizar las economías nacionales.
- c) Precios basados en el mercado: que aumenta los costos de los alimentos básicos y combustible para los pobres, y con frecuencia ha sido la causa de disturbios;
- d) Libre comercio: este se encuentra regido por la Organización Mundial de Comercio (OMC), que suelen colocar en situación de peligrosa desventaja a los países más pobres.<sup>10</sup>

Las políticas sociales de los últimos años han recurrido a la promoción de la participación social y del desarrollo regional para la superación de la pobreza. Se han servido de la focalización, priorizando la atención a los grupos vulnerables (en lugar de la prestación universal de servicios), se han establecido relaciones entre el Estado y el llamado tercer sector (comunidades)

---

<sup>10</sup> Gordon, David. "Políticas internacionales para combatir la pobreza", **La pobreza en México y en el mundo. Realidades y desafíos**, *op. cit.*, pp. 45-46

para la operación de programas sociales y se promueve la formación de redes de organizaciones como canales de participación ampliada.

Así lo económico impera sobre lo social y la política social tiene como objetivo real asegurar una clientela política basada en un pacto social amplio, como lo fue el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) en México, y posteriormente el Programa Progresá, el cual es imposible establecer en el marco de dichas políticas. De esta forma la política social como camino para universalización de los derechos sociales desaparece, y sólo nace como una forma de abrir requerimientos del exterior (para compensar a los que más padecieron en el ajuste económico); como forma de ganar adeptos políticos y para abrir paso a las políticas económicas implementadas.

En nuestro país durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, “el cambio económico generado por las reformas neoliberales se caracterizó entre otras cosas, por las privatizaciones del sector público, disminución de la inflación, saneamiento de las finanzas públicas y la apertura comercial. En este contexto siguiendo las recomendaciones del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, se pensaba necesaria una política social activa (sobre todo después de las evidencias de fraude electoral de 1988); la estrategia a seguir, fue la reorientación del gasto público, básicamente con la disminución del gasto económico y administrativo, y el aumento del gasto social: Así se creó el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), la idea, archivada desde 1973, de solidaridad, ahora respaldada por la infraestructura y experiencia acumuladas de Coplamar”<sup>11</sup>.

Este programa es el primero que aborda el problema de la pobreza reconociéndola y filtrándola a un programa gubernamental diseñado para ese fin. Si bien es cierto que ya existían los programas de desayunos escolares desde la época de Adolfo López Mateos, los programas de ayuda al campo en los años setenta y la ayuda a grupos con menores ingresos con la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar) con José López Portillo, en los años ochenta, fueron

---

<sup>11</sup> Brachet Márquez, Viviane., *op. cit.*, pp. 259-260

absorbidos por Solidaridad y matizados de otra manera en los años noventa.

El gasto de Solidaridad representó el 27.2 por ciento del gasto total y abarcó los temas esenciales de un proyecto social: educación, salud, vivienda, alimentación, ecología y empleos. Fue parte de una estrategia integral y participativa que incluyó la reforma educativa, la transformación del campo, la atención a la salud y la vivienda y un programa a favor de las comunidades indígenas. Fue así como el Gobierno atacó mediante un plan integral las condiciones de injusticia que padecía el país

Así se convirtió en un medio indispensable para combatir la pobreza extrema. Los grupos organizados que participaban en Solidaridad provenían de los sectores más pobres del país. Así los beneficios del programa se concentraron en los grupos menos favorecidos: pueblos indígenas; los campesinos y habitantes del medio rural asentados en áreas semidesérticas y serranas; los trabajadores agrícolas migratorios y los habitantes de las colonias populares de las ciudades. A éstos hay que añadir los niños, jóvenes y mujeres en condiciones de pobreza que Solidaridad atendió de manera especial.

El Programa Pronasol tuvo desde su origen dos objetivos: uno material, enfocado a aliviar la extrema pobreza; y el otro institucional, cuyo eje era la reestructuración de las relaciones entre el Estado y la sociedad. Era un paquete financiero administrado entre varias entidades estatales. Proporcionó servicios urbanos (agua, drenaje, electricidad y construcción de calles) en los cinturones de miseria periurbanos (anteriormente a cargo de la Secretaría de Obras públicas y Transportes); fomentó la autoconstrucción en las ciudades y el campo; siguió con los centros de salud de primer nivel y hospitales rurales heredados de Coplamar; y ofreció créditos a comunidades rurales (en sustitución de Banrural).

A estos programas se agregaron unos cuantos nuevos con fondos restringidos, pero de crucial importancia política, como las becas escolares y la ayuda financiera a mininegocios. Pronasol fue una amplia versión de Coplamar pero fuera del control de las cúpulas corporativas sindicales, lo cual tendría

consecuencias no anticipadas para la sobre vivencia del sistema político autoritario corporativo que Salinas intentaba modernizar.

Con la descentralización, que empezaba desde finales del sexenio de miguel de la madrid, los estados ricos empezaron a diferenciarse de los pobres en términos de servicios educativos y sanitarios. Para remediar esto se inicio un Programa de Apoyo a los Servicios de Salud para la Población no Asegurada (PASSPA), que repartió 250 millones de dólares provenientes de préstamos internacionales entre Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Hidalgo y el Departamento del Distrito Federal, para los servicios a la población marginada. A mediados de 1991 el Gobierno presento una propuesta de proyecto que contemplaba la creación de un sistema complementario de cotizaciones individuales y la privatización gradual del sistema de jubilación.

Ante las próximas elecciones parlamentarias de 1991 y presidenciales de 1994 en las que el apoyo obrero era fundamental se aprobó el seguro complementario. Así nació el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) aprobada en 1992, este es pagado enteramente por los empleados (2 por ciento de su nómina con rendimiento mínimo de 2 por ciento real). Pero en 1994, el levantamiento armado en Chiapas por los zapatistas, los asesinatos políticos al interior del PRI como el del Lic. Luís Donald Colosio (candidato presidencial), así como el error de diciembre, precipitaron otra crisis financiera gigantesca, echando abajo las estrategias políticas y sociales. La obra salinista había construido sobre arena la base financiera de Pronasol (la venta de las empresas estatales) y desapareció; mientras que la pobreza había seguido aumentando, al igual que el sector informal, los indígenas que son los más necesitados seguían sin haber atraído la atención del estado. Los fondos del SAR lejos de haber realzado la economía, habían desaparecido con el crack financiero de diciembre de 1994, pero tendrían que ser reembolsados por el Estado a los depositantes.

“El Gobierno de Zedillo Ponce de León, optó finalmente por llevar a la política social a una nueva devaluación de la misma; es decir, por el abandono del PORNASOL y por una política social con menos recursos, la cual se ejecutó

con discreción. La crisis financiera de ese año requirió un rescate internacional de 50 mil millones de dólares, y sin fondos fuera de los ingresos normales para dar seguimiento al neoliberalismo social de su predecesor. Fue un presidente social pero en sentido de reducir el gasto en este rubro a través de la focalización de la lucha contra la pobreza y, en general, la reducción de los beneficios, tanto en los servicios de salud a población abierta como en la seguridad social. Se descentraliza la política social por medio de la distribución del presupuesto del desarrollo regional, conocido como ramo 26, hacia los estados y municipios del país. El programa de reforma del sector salud formalizó la segmentación entre población con capacidad de prepago y los pobres sin capacidad de pago, para los cuales se reconocía la responsabilidad del Estado del Paquete Básico PB (12 intervenciones médicas gratuitas).<sup>12</sup>

Tras el intervalo de tres años del Gobierno zedillista, instituyó el programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá 2000) dirigiéndose exclusivamente a la extrema pobreza rural (según línea de pobreza de 2.2 dls. diarios), dejando fuera de cualquier protección estatal a los pobres urbanos; incluso desmantelando el subsidio a la tortilla y reparto de leche a bajo costo a ésta población que había existido desde los sesenta. Bajo éste esquema de focalización centrado en la familia, la comunidad dejaba de ser la unidad de acción y participación, la organización comunitaria y los impulsores de las demandas desde abajo. Sin embargo, el programa ofreció subsidios en efectivo para la alimentación, atención a la salud (a través del PB) y asistencia a la escuela (con becas escolares).

Para el 2000, “el Presidente actual Vicente Fox, intensificó en esfuerzo en política social para abatir la pobreza extrema rural primero y luego la urbana a partir de 2003, incrementando al 85 por ciento el presupuesto de Progresá, ahora renombrado Oportunidades, y conservando su principio de focalización. Oportunidades apuesta a que la próxima generación no quedara atrapada en la pobreza si los niños y niñas de la actual fueran adecuadamente alimentados, saludables y escolarizados.”<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Brachet Márquez, Viviane. *op. cit.*, pp. 261-265

<sup>13</sup> Brachet Márquez, Viviane. *op. cit.*, p. 263

El programa trata de abatir la pobreza rompiendo la transmisión intergeneracional de la misma. “En el verano de 2003, se anunció que el número de pobres extremos había disminuido, pero éste descenso no se debió a la efectividad de Oportunidades, sino al cambio en la definición oficial de la pobreza (Sedesol 2002) que lo define como pobreza alimentario, pobreza de capacidad y pobreza de patrimonio” <sup>14</sup> (que es la que se toma en cuenta, excluyendo de la línea de pobreza muchas necesidades básicas); además tales resultados no son del todo claros; son significativos, según convenga se aplican solamente para las áreas rurales la pobreza alimentaria, y únicamente la pobreza de capacidad en las áreas urbanas.

Mientras tanto entre los años 2000 y 2002 el crecimiento del IMSS se detuvo, incluso se revirtió, con menos consultorios y hospitales, quedando la infraestructura insuficiente para atender la demanda creciente. La situación financiera del IMSS tenía y seguirá teniendo graves problemas en el fondo de pensiones, y de seguir funcionando en esas condiciones, para el año 2020 el seguro de enfermedades y maternidad tendrá que limitarse a pagar sueldos, porque ya no habrá ningún recurso disponible (en medicinas, equipos, etc.); imposibilitando así, la prestación de servicios a los más necesitados.

De esta forma se puede decir que la política social de estos años ha marchado en oposición de los principios fundacionales de la política del bienestar, como la universalidad de los derechos sociales, la ciudadanía, la solidaridad, etc., y ha introducido elementos de relación con la sociedad afines al nuevo modelo, como la privatización del sector público, los recortes del gasto público; entre otros; además de generar una forma excluyente de bienestar que ha marginado a millones de mexicanos.

Sin embargo, “esa promoción de la participación social para el combate de la pobreza, que se promueve en los discursos y en los proyectos, están ubicados en la periferia del sistema de decisiones políticas y económicas, en la que sólo se recurre a la participación de los beneficiarios, para poner en práctica los

---

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 264

programas”<sup>15</sup>. Y dentro de un pequeño grupo, idealizando formas de comunitarismo perpetuado mediante políticas sociales, formas de clientelismo y asistencialismo. Se reproducen en la práctica, formas de participación dependientes que restringen los ámbitos de orientación y decisión de los actores sociales (de los pobres).

Para la operación de la política social orientada a las poblaciones pobres, la atención debe ponerse en la introducción social de los actores involucrados y en el ejercicio de sus derechos como ciudadanos, por que es precisamente en la esfera de la ciudadanía donde se sitúa la perspectiva de la participación. De esta forma, los proyectos de combate a la pobreza deben ser concebidos como espacios donde la población tiene la oportunidad de ejercer plenamente sus derechos, como lo explica Luis Villoro<sup>16</sup> refiriéndose a la libertad.

Para realizar lo que elegimos no basta con la garantía de la ley ó con la anuencia de los otros, es necesario que existan condiciones sociales adecuadas; y refiriéndose a las condiciones de igualdad social señala dos elementos que a propósito son relevantes: una que se refiere a las condiciones mínimas para satisfacer las necesidades básicas cuya carencia impide toda elección, como la alimentación, vivienda, vestido, protección contra la enfermedad y la muerte violenta y otra que supone igualdad de oportunidades sociales para ejercer nuestra elección, condiciones mínimas semejantes de educación, de trabajo y de cuidado de la salud. Es decir, la libertad es un bien inherente a la naturaleza humana: la igualdad es fundamental en toda sociedad democrática, por ello “la libertad no tiene sentido para quienes viven en pobreza extrema, buscando sobrevivir en el aquí y ahora, sin futuro y sin esperanza. Libertad igualdad y Gobierno eficiente, surgido de la lucha democrática son los goces de la sociedad a la que aspiramos.”<sup>17</sup>

De acuerdo con Ingre Lore Masher, refiriéndose al libro **Las Participaciones de la Pobreza** de Graciela Carderelli y Mónica Rosentald “Los proyectos de

<sup>15</sup> Brachet Márquez, Viviane. *op. cit.*, p. 263

<sup>16</sup> Villoro, Luís., “De la libertad a la comunidad” en revista **Este País**, número 106, México, enero 2000, p. 39

<sup>17</sup> Villoro, Luís., “De la libertad a la comunidad” en revista **Este País**, *op. cit.* p. 39

combate a la pobreza deben ser concebidos como espacios donde la población tiene la oportunidad de ejercer plenamente sus derechos. Sólo así se logrará su alcance participativo. Los proyectos deben entonces promover los derechos ciudadanos y servir como puerta de entrada a un proceso participativo que sea capaz de transformar los valores y comportamientos de las personas como creadores de sentido público. También deben ser mecanismos de politización de la población, que originen formas democráticas de relación social, contribuyan al desarrollo y transferencia de formas de organización que crezcan y fortalezcan los sistemas de representación organizativa, legitimados tanto en niveles locales como en su articulación con el ámbito nacional.”<sup>18</sup>

En este contexto, es importante establecer que el éxito de una política social para superar la pobreza, debe tener como base el fortalecimiento de la participación de la gente.

## **2.2 POLÍTICA SOCIAL Y POLÍTICA ECONÓMICA EN MÉXICO**

La pobreza se presenta no sólo en países en desarrollo, sino también en países industrializados; sólo que con sus propias características; es por esto que los gobiernos de los países entendiendo que la pobreza es un problema que debe combatirse, se han basado en las políticas sociales para lograr erradicarla.

Eduardo Bustelo<sup>19</sup> distingue tres modelos de política social: asistencial, econocrática y solidaria, las cuales son comparables entre sí, en base a ocho dimensiones: primero: igualdad económica, social y política; segundo: solidaridad como proceso perceptual, actitudinal o conductal, que posibilita la incorporación de intereses de problemas ajenos a los propios; tercero: cooperación de los organismos sociales externos a los organismos públicos; cuarto: creatividad como posibilidad o potencial de innovación; quinto: necesidades humanas de toda índole; sexto: sector público como estructuras,

---

<sup>18</sup> Lore Mascher, Ingre. “pobreza y ciudadanía” en revista **Este País**, número 106, México, enero 2000, p. 18

<sup>19</sup> Bustelo, Ernesto. “políticas sociales”, **Ensayos sobre política social y equidad**, Editorial Hommo Sapiens, Santa Fe, Argentina, p. 58

organizaciones y procesos controlados por el Estado; séptimo: servicio social o prestadores públicos; y octavo: infancia como población foco de la política.

La política social asistencialista, se sustenta en un análisis proyectado de la sociedad, donde cada individuo persigue su bienestar personal, y el bienestar de conjunto es consecuencia del equilibrio de la competencia de mercado. Dicho modelo supone una fuerte estratificación, donde los triunfadores en la lucha económica retribuyen al prójimo (los más desvalidos) parte de sus gratificaciones en base a un imperativo moral.

La asistencia social, más que la política social, se realiza por medio de organismos de voluntariado civil, pues en este modelo, al Estado no le compete la acción reparadora de las desigualdades. La asistencia surge de la concepción de bienestar, producto de la remuneración de un trabajo honesto y un esfuerzo personal de los individuos, por lo que aquellos que se encuentran en situación precaria, pudieron ser asistidos por la generosidad de los demás.

Por su parte, la política social econocrática (que significa forma de tecnocracia basada en el razonamiento económico), tiene como eje la razón instrumento/medio/fines; esto es, que el óptimo se obtiene utilizando la menor cantidad de recursos para el logro de la mayor cantidad de objetivos, lo que significa, optimizar la diferencia neta entre costos y beneficios.

El modelo econocrático parte de la premisa de que el desarrollo económico traería el desarrollo social; y que la riqueza nacional generada mediante la tesis del goteo contribuiría a que el bienestar llegara a los pobres poco a poco, lo que ayudaría a superar la pobreza.

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

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

Esta “política es responsabilidad del Estado, en cuyo seno debe planificarse integralmente el desarrollo, lo que significa: que los procesos de crecimiento económico y desarrollo social, marchan al parejo y competen en un conjunto los órdenes políticos, económicos y sociales. Se favorecen los procesos de descentralización, organizándose responsabilidades a los beneficiarios, quienes pasan de ser objeto de la política, a sujeto de su desarrollo”.<sup>20</sup>

Entonces, la política social debe tener como objetivo, el constante mejoramiento del bienestar social, que permita la elevación del nivel de vida para que se haga posible la justicia social y que permita a la población, el desarrollo de sus capacidades humanas.

En la medida posible, debe orientarse más hacia la erradicación de la pobreza, que pretender su alivio. Esta acción de pretender aliviar el problema, es la política que se ha aplicado a países de América Latina, a partir de la década pasada y en algunos desde los ochentas, principalmente en México.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sostiene que “todos los individuos, tienen derecho a una vida digna, primero: por el sólo hecho de existir, es decir, el derecho a satisfacer sus necesidades básicas o, a no ser pobres. Por lo tanto la población que es beneficiada por x programa social, no está recibiendo un favor, pues es algo a lo que tiene derecho”<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> González Tiburcio, Enrique. “Aspectos Teóricos y Prácticos”, **Reforma del Estado y política social**, Instituto Nacional de Administración Pública A. C., México, 1991, p. 112

<sup>21</sup> Organización de Naciones Unidas/ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. **Informe sobre desarrollo humano 1997**, *op. cit.*, p. 20

Tanto la teoría como los resultados empíricos demuestran que el crecimiento económico reduce la pobreza, pero su efectividad depende de la desigualdad inicial y su evolución en el tiempo; también existe la relación inversa: la reducción de la pobreza puede resultar un mayor crecimiento económico. La pobreza puede convertirse en un obstáculo para el crecimiento económico si se encuentra asociada a restricciones en la capacidad de invertir, a limitaciones para desarrollar el capital humano, a reservas para innovar y asegurarse (seguros de riesgo para la transformación e innovación en cultivos y cosechas) y a la propagación de lo que se llaman comportamientos sociales disfuncionales (crimen, alcoholismo, drogadicción, violencia doméstica, embarazo temprano).<sup>22</sup>

El crecimiento económico puede ser un medio poderoso para erradicar la pobreza, puede aumentar los ingresos de los pobres (el bajo ingreso es razón para que el ahorro de los pobres sea insuficiente para financiar inversiones productivas), para que tengan acceso a créditos para ampliar sus oportunidades productivas y opciones de diversas maneras. Es indispensable satisfacer las necesidades básicas, así como contar con crecimiento económico; pues sin éste no sólo no es posible reducir la pobreza de ingresos, sino que incluso el adelanto en otras áreas como la educación (alfabetización) y atención a la salud básica, que generan un aumento de la capacidad humana que genera capital social.

A pesar de ello, en la actualidad en muchos países, como en México, el crecimiento económico no ha logrado reducir la pobreza, ya sea por que ha sido demasiado lento o se ha estancado, o por que su calidad y estructura ha sido insuficientemente favorable para los pobres.

Existen controversias acerca de la importancia del crecimiento en la reducción de la pobreza, pues los optimistas del crecimiento económico, señalan que la pobreza en general se produce más en países con mayor crecimiento, y que la mayoría de los pobres progresan más en periodos de crecimiento rápido; por otra parte, los pesimistas señalan los perjuicios que el mismo crecimiento

---

<sup>22</sup> Lustig, Nora. , “Crecimiento económico y reducción de la pobreza”, **La pobreza en México y en el mundo. Realidades y desafíos**, *op. cit.*, pp. 88-95

provoca en los pobres, incluyendo el cambio de pautas de empleo, cambios de precios, entre otros.

De hecho los dos tienen razón, pues “el crecimiento económico contribuye efectivamente en la reducción de la pobreza, pero sigue habiendo perdedores con los ajustes que requiere el crecimiento. Además el crecimiento económico, únicamente abarcaría alrededor de la mitad de reducción de la pobreza, pues la otra mitad depende de una política sólida, encaminada a controlar dicho crecimiento a favor de los pobres”.<sup>23</sup>

La pobreza sobre todo en contextos de injusticia social y falta de canales de participación política, puede llevar a estallidos sociales o incluso violencia que afectan de manera negativa al crecimiento. Se ha demostrado que la pobreza y la desigualdad asociadas a factores geográficos, étnicos, raciales y de género tienen un costo económico para la sociedad, que en su conjunto afecta la tasa potencial de crecimiento. Igualmente, la frustración asociada a la pobreza puede llevar a comportamientos disfuncionales que además de entrapar a la población pobre también tiene altos costos económicos.

Así también la exclusión social esta asociada (como causa y efecto) a la desigualdad de la distribución del ingreso, a la riqueza, las oportunidades y a los menores precios que los grupos socialmente excluidos reciben en sus actividades productivas, muchas veces como resultado de la discriminación o porque la condición de exclusión (focalización) impide explotar su capacidad para la producción. Acciones dirigidas a reducir la pobreza y fomentar la movilidad social pueden tener no sólo los evidentes beneficios individuales y para la sociedad; sino que también pueden resultar en un mayor crecimiento potencial.

Cuanto más se explote esta complementariedad, más efectivo puede ser el crecimiento económico en reducir la pobreza. Y cuanto más se pongan en práctica acciones dirigidas a eliminar las restricciones que impiden a la

---

<sup>23</sup> Lustig, Nora. *op. cit.*, p. 93

población pobre participar más activa y constructivamente en la sociedad, mayor puede ser el crecimiento.<sup>24</sup>

La participación social es un eje importante de la nueva política social; por una parte, se hace tomando cada vez más en cuenta la intervención social y por el convencimiento de que son los ciudadanos, los que tienen que decidir que proyectos se llevan a cabo, en que plazos, y cuales son sus prioridades, entre otras cosas; para esto, primero se utilizan los programas de focalización de la pobreza.

Los programas de focalización surgen como modelo de las nuevas políticas sociales, que buscan dirigirse específicamente a los más pobres, haciéndolos responsables de igual manera de las acciones realizadas en el combate de la pobreza; se trata de comprometerlos de tal modo que éstos pongan a disposición su trabajo para permitir el funcionamiento de los programas sociales, para la construcción de viviendas, la realización de nuevos programas educativos y de salud.

La focalización<sup>25</sup>, es el método para identificar a los beneficiarios de un programa, la primera etapa comprende la selección de localidades con base en un índice de marginación predeterminado y en el que las localidades que se seleccionan son las consideradas de alta o muy alta marginación. Una vez que la lista de beneficiarios aparece, se organiza una asamblea en la localidad, donde se registran las denuncias de las familias que debieron ser seleccionadas para formar parte del programa.

Todos los programas dirigidos a los pobres cometen inevitablemente dos errores conocidos como tipo I y II. El tipo I o error de exclusión, consiste en descartar de los beneficiarios a individuos realmente pobres. En el error tipo II, o de inclusión, se admiten no pobres entre los beneficiarios.

En los programas focalizados se intenta solamente prevenir el error tipo II o de inclusión, y por ello se termina incurriendo en el tipo I; al evitar el dispendio de

---

<sup>24</sup>Lustig, Nora. *op. cit.*, p. 94

<sup>25</sup> Boltvinik, Julio. "Políticas focalizadas de combate a la pobreza en México", **La pobreza en México y en el mundo. Realidades y desafíos**, *op. cit.*, pp.315-347

beneficiar a quien no lo necesita, se afecta a muchos que en realidad están en situación de pobreza o de pobreza extrema. Los errores de exclusión son mucho más graves que los de inclusión. Significan una negación, en la práctica, de derechos y servicios iguales para quienes tienen semejantes condiciones.

En opinión de Boltvinik, se llevaría a un mejor resultado con un método de azar, ya que se cometen fraudes para acceder al beneficio, desde la mentira directa, el ocultamiento de bienes como el televisor, la separación de cónyuges para declararse jefe único de familia, el préstamo de niños para hacerlos pasar por miembros de familia etc.<sup>26</sup>

Los criterios que deben guiar una política social son, entre otros: el papel del Estado como coordinador de una verdadera política de Estado que rebase la temporalidad de los Gobiernos; la participación de la comunidad solidaria conjuntamente con el sector público, así como la complementariedad de no lucrar con los programas sociales, aceptar la ayuda del sector privado dentro de la política social; la concertación y corresponsabilidad de todos como un control social y la descentralización del sector público para lograr sustituir el modelo normativo jerárquico e inflexible actual, por un flexible orientado por resultados.

Esto debe orientarse a la búsqueda de mayor equidad social y de género; la política debe ser eficaz y eficiente; por último, la política debe ser suficiente, sin quedarse a medias, pues provocaría desaliento y desperdicio de recursos.

Es indispensable mencionar que estas premisas, corolarios y criterios deben hacerse como un todo integral, si no sería inútil su aplicación por separado.<sup>27</sup>

Es factible construir una nueva estrategia económica y social capaz de afrontar exitosamente los grandes retos del desarrollo sostenido con equidad; es decir, un sistema de políticas públicas consistentes con este objetivo, congruentes entre sí, viables dentro de las actuales realidades nacionales e internacionales

---

<sup>26</sup> Boltvinik, Julio. **La pobreza en México y en el mundo. Realidades y desafíos**, *op. cit.*, p. 346

<sup>27</sup> Fesneda Oscar. "El sistema de selección de beneficiarios y el régimen subsidiado de salud" en revista **Comercio Exterior**, volumen 53, número 6, junio de 2003, pp. 574

y válidas por su aplicación en economías exitosas. Los instrumentos de esta nueva estrategia son los siguientes:

- a) La reforma y modernización del estado para desarrollar un estilo gerencial, participativo, flexible y adaptativo.
- b) Búsqueda de la eficiencia y eficacia de las instituciones públicas, por medio de la efectiva separación de poderes (legislativo, judicial y ejecutivo) en el marco de un sistema de elecciones verdaderamente libres y transparentes; el establecimiento de un servicio civil de carrera basado en los méritos del servidor público y la participación directa de la ciudadanía en la decisión, supervisión y ejecución de los programas específicos.
- c) Una política orientada a fortalecer las capacidades de los pobres y colocar al ser humano en el centro de la estrategia reforzando su papel protagónico en la superación de la pobreza. La superación de la marginación socioeconómica y la erradicación de la pobreza deben ser concebidas no como algo extrínseco a la economía (como males susceptibles de ser corregidos a través de simples mecanismos de compensación social), sino como algo intrínseco al correcto funcionamiento de la economía, como resultado natural de una nueva estrategia económica integradora (incluyente de las mayorías nacionales en las tareas y los beneficios del desarrollo), que comprenda: Una política industrial en el sentido antes definido; una estrategia integral de formación de recursos humanos; políticas públicas de distribución del ingreso y reforzamiento de la seguridad social; la ampliación de la cobertura y calidad de las políticas orientadas hacia los grupos sociales más vulnerables. Lo dicho anteriormente serviría para asegurar que la población pobre logre la satisfacción de sus necesidades básicas específicas y desarrolle su capital social a favor de su familia y comunidad.

- d) Implementar políticas macroeconómicas favorables al desarrollo de la economía real, comenzando por una política cambiaria competitiva; políticas de fomento económico general, principalmente la formación de recursos humanos, la construcción de infraestructura y el fomento del desarrollo científico-técnico; formulación de una estrategia general de industrialización, que defina áreas estratégicas y prioritarias, reconociendo las tendencias de los mercados internacionales y las particularidades nacionales.
- e) Desplegar una política integral de desarrollo regional asentada en una congruente noción de desarrollo sustentable (es decir, que contemple simultáneamente los objetivos de crecimiento económico, equidad social y desarrollo ambiental) que apoye a la economía popular y que, basada en un vigoroso federalismo, impulse la convergencia de las regiones rezagadas hacia niveles medios de ingreso y bienestar.
- f) Lograr un crecimiento económico que conserve y enriquezca las bases naturales en las que inevitablemente se asienta la actividad humana; regular los procesos productivos y de consumo, internalizando los costos ambientales e introduciendo otros incentivos y desincentivos para inducir a una mejor utilización de los recursos, minimizar impactos ambientales y restaurar ecosistemas.
- g) Una política cambiaria activa cuyo objetivo prioritario sea contribuir al equilibrio sostenible de las cuentas externas y que evite la recurrente sobrevaluación de nuestra moneda. El Banco de México debe evitar simplemente comprar dólares y fortaleciendo de paso las reservas internacionales. Que el precio del dólar baje del piso cambiario, ajustando periódicamente este piso conforme a la diferencia entre las tasas de inflación mexicana y estadounidense.
- h) Una política comercial pragmática, que utilice al máximo los márgenes de maniobra para regular nuestro comercio exterior, aplicando (exactamente igual a como proceden- aunque no lo prediquen- Estados Unidos, Canadá y los demás países con desarrollo exitoso) aranceles,

normas técnicas, salvaguardas y disposiciones contra prácticas desleales de comercio, a las cuales tenemos derecho como parte contratante de la Organización Mundial de Comercio e incluso del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (y de otros acuerdos comerciales), además de aplicar ordenes de mercadeo y otras restricciones cuantitativas habitualmente aplicadas por los países desarrollados.

- i) La eventual suscripción de un Acuerdo de Libre Comercio de las Américas, así como una reformulación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, sobre bases de mayor equidad, deben comprender un estilo de integración económica similar al europeo. Recuérdese que la Unión Europea ha instituido fondos compensatorios (estructurales y de cohesión social), cuyo principio básico consiste en que los estados aportan recursos a esos fondos en proporción a su riqueza (PIB per cápita), mientras que las regiones y países reciben apoyos en proporción a su atraso o pobreza relativa.
  
- j) Una política de estabilidad de precios pero con desarrollo económico y preservación de los equilibrios externos, para lo cual las políticas macroeconómicas (monetaria, fiscal y cambiaria) debe orientarse hacia la estabilidad de las variables reales de la economía (crecimiento sostenido de la economía real y del empleo) y no sólo de las variables financieras. Esto permitirá, a la vez, poner punto final a los fuertes brotes inflacionarios recurrentemente desencadenados por macro devaluaciones traumáticas, generalmente seguidas por alzas abruptas de precios y tarifas del sector público. Para ello, es necesario mantener un tipo de cambio real permanentemente competitivo, a fin de sostener la cuenta corriente cercana al equilibrio; y también, evitar desbordes imprudentes en las finanzas públicas, de manera que sea factible absorber eventuales choques externos sin políticas contraccionistas que afecten la demanda agregada real, evitando las típicas secuelas negativas sobre la actividad económica.

- k) Finanzas públicas sanas para el desarrollo económico con equidad, concepto que implica una política de gasto público dirigida a impulsar el progreso económico, humano y ambiental sobre un horizonte de planeación de largo plazo y un esquema de financiamiento no inflacionario del gasto público, que debe lograrse primordialmente mediante el aumento de los ingresos tributarios. La necesaria reforma fiscal debe comprender: simplificación y racionalización de la legislación tributaria; ampliar la base de contribuyentes y de ingresos sujetos a tributación (ganancias bursátiles de personas morales, ganancias de capital de personas físicas, dividendos distribuidos entre los accionistas de las empresas, etc., como se hace en países desarrollados, además de gravar el capital golondrino); combatir resueltamente la evasión fiscal y mejorar el aparato recaudatorio; acentuar considerablemente la progresividad del impuesto sobre la renta; y acentuar la escala de los impuestos sobre el consumo, a través de mayores tasas de IVA sobre bienes suntuarios.<sup>28</sup>

Aunque el crecimiento económico no parece reducir los graves niveles de pobreza y marginación; el crecimiento económico y una estabilidad macroeconómica, facilita las políticas de desarrollo y la aplicación de acciones para erradicar la pobreza.

La desigualdad y la pobreza extrema son manifestaciones globales de una forma de organización económica, cuya reducción requiere de su acción en conjunto. La equidad no puede ser meta exclusiva de la política social, sino también de la política de desarrollo. Pero no debemos olvidar que la pobreza es una condición natural derivada de las desigualdades que menoscaban la competencia con las más fuertes.

La política económica debe tener la estabilidad macroeconómica, para impulsar la recuperación del crecimiento económico y globalizar la política integral en

---

<sup>28</sup> Solana, Fernando. "Propuestas para abrir el futuro", *América Latina XXI. ¿Avanzara o retrocederá la pobreza?*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 2002, citado por Calva, José Luis. "Hacia una estrategia económica", *La pobreza en México y en el mundo. Realidades y desafíos*, *op. cit.*, pp. 129-132

materia distributiva. Difícilmente habrá progreso significativo en la reducción de la pobreza, si no se une la política económica y la política social de los países.

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

En cuanto al gasto social, este debe beneficiar en forma proporcional, a los sectores más necesitados, lo cual depende de las diferentes pautas que se le dan a las distintas áreas del gasto social (salud, educación, alimentación, y vivienda), o las preferencias que se les da a cada uno de los programas sociales.

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

De tal manera que la adopción de una política social adecuada y articulada con la política económica, exige el reconocimiento mutuo de su carácter multisectorial, de los múltiples agentes que las implementan y de la dinámica intertemporal de sus resultados. Es decir, la aplicación de un enfoque político-económico integrado; ya que la reducción de la pobreza no es únicamente responsabilidad de las políticas sociales y del Estado, sino que requiere acciones de los diversos agentes económicos, políticos, y sociales.

### **2.3. POLÍTICA PÚBLICA Y DEMOCRACIA**

Con la globalización, la integración mundial, y el desvanecimiento de las fronteras económicas, surge también una tendencia a impulsar y fortalecer las

identidades locales y regionales como un mecanismo social de defensa de su entorno inmediato, así como de su ámbito de cotidianidad, su necesidad de pertenencia y de permanencia.

El diseño de las políticas de atención a la ciudadanía, para superar sus condiciones de marginalidad y pobreza, debe necesariamente construirse con los involucrados directamente. En éste contexto las localidades se presentan como el escenario ideal para resolver los expedientes todavía pendientes de la democracia, la superación de la pobreza, la búsqueda del bienestar, y una nueva relación con el Estado. Así, el nuevo punto en la agenda de la reforma del Estado no se encuentra sólo en el nivel federal, sino en los Gobiernos locales y sus comunidades.

Como señala Luis F. Aguilar Villanueva,<sup>29</sup> gobernar en contextos políticos plurales y autónomos, de alta intensidad ciudadana y con graves problemas sociales irresueltos; parece exigir dos requisitos fundamentales: gobernar por políticas y gobernar con sentido público.

Gobernar de acuerdo a la política pública significa incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los ciudadanos (es decir, de contribuyentes fiscales y actores políticos autónomos). La política pública supone gobernantes elegidos democráticamente, elaboración de políticas que son compatibles con el marco constitucional y que se sustentan en la participación intelectual y práctica de los ciudadanos.

Aguilar, también hace referencia al principio del libre acceso, a transparencia y apertura. Las políticas públicas que a todos conciernen incorporan la dimensión de la franqueza: acceso franco a la decisión de Gobierno y carácter franco de la decisión a la luz pública, en vez de acuerdos secretos entre cúpulas sin representación.

---

<sup>29</sup> Aguilar Villanueva, Luis F. **El estudio de las políticas públicas**, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2000, p. 45

Así mismo, lo público se refiere a recursos públicos, recaudaciones fiscales, dejando atrás nuestra propensión a un endeudamiento externo excesivo y nuestra costumbre de gobernar gastando, hoy la posibilidad de resolver nuestros problemas y de realizar nuestros objetivos depende de nuestra capacidad hacendaria, de nuestra productividad, nuestra iniciativa, nuestro trabajo y de la magnitud de los recursos que estemos dispuestos a retirar de los ingresos privados para convertirlos en recursos públicos y entregarlos a la hacienda del estado.

En suma, al hablar de políticas públicas quiere decir decisiones de Gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes. En ésta perspectiva disminuye el solitario protagonismo gubernamental y aumenta el peso de los individuos y de sus organizaciones.

Por otro lado, de acuerdo con Raúl Olmedo<sup>30</sup>, el problema de la pobreza constituye para los países subdesarrollados un verdadero lastre que impide el desarrollo integral y armonioso de estos países. Pero para poder resolverlo se tiene que reconocer plenamente que:

La pobreza no es un fenómeno coyuntural sino estructural; no es un defecto corregible del sistema económico ni una rebaba que se pueda limar; más bien es un efecto, un resultado o producto, del sistema económico; tiene leyes propias, diferentes a las del desempleo formal, que es necesario conocer a fondo; constituye un sistema paralelo al sistema económico formal pero con relaciones de mutua retroalimentación y; es consecuencia de la destrucción de modos de producción tradicionales que no han podido ser sustituidos por el modo de producción industrial predominante.

a) La pobreza no es un fenómeno coyuntural sino estructural.

---

<sup>30</sup> Olmedo, Raúl. **El cuarto orden de estado, el gobierno de la comunidad**, Editorial Comuna, México 2000, pp. 115,119.

La persistencia de la pobreza en los países en vías de desarrollo muestra que la pobreza no es un fenómeno pasajero que pueda resolverse solamente con medidas de política pública. En este sentido, los programas gubernamentales contra la pobreza, si bien han podido mitigar algunos aspectos de éste fenómeno social, no han logrado reducirlo sustancialmente. Aún más, desde la década de los ochenta la pobreza tiende a aumentar y se extiende aproximadamente a la mitad de la población.

El fenómeno de la pobreza ha evolucionado en sus características y distribución espacial. A medida que avanza el proceso de urbanización, los pobres tienden a localizarse más en las ciudades que en el campo. La pobreza asume expresiones diferentes en el campo que en la ciudad. Finalmente, la pobreza es un fenómeno social e histórico, no un fenómeno natural, y ello implica que el grado de pobreza se refiere a contextos regionales, nacionales y locales específicos.

La pobreza no es una definición absoluta. El proceso de modernización de un país significa también el proceso de modernización del fenómeno de la pobreza. Pero lo importante es comprender que la pobreza constituye un fenómeno estructural ligado a la naturaleza misma del sistema económico predominante.

b) La pobreza no es un “defecto” o un “rezago” corregible del sistema económico ni una rebaba que se pueda limar; más bien es un “efecto”, un resultado o producto del sistema económico.

Se tiende a considerar a la pobreza como un defecto o un rezago en el desarrollo que puede ser superado incorporando progresivamente a los pobres precisamente al desarrollo económico. No es difícil concebir que la moderna pobreza es más bien producto del desarrollo económico bajo los modelos predominantes. La pobreza no es causa del subdesarrollo sino al contrario: el subdesarrollo, que es una forma del desarrollo, es causa de la pobreza. El sistema económico industrial predominante está constituido de tal manera que genera pobreza, por un lado, y opulencia, por otro.

c) La pobreza tiene leyes propias diferentes a las del desempleo formal, que es necesario conocer a fondo.

El carácter estructural del fenómeno significa que la pobreza no puede identificarse con la simple ausencia o escasez de empleos formales y que, en consecuencia, la pobreza podría eliminarse progresivamente mediante la creación de empleos. El problema es que el sistema económico de los países subdesarrollados presenta una incapacidad igualmente estructural para generar los empleos suficientes que ofrezcan trabajo remunerado a todos los pobres.

El empleo formal, es decir, los empleos remunerados que el sistema económico es capaz de generar, se mueve dentro de ciertos límites. El desempleo formal representa la oscilación de estos límites. Empleo y desempleo formales se rigen, en su especificidad, por leyes económicas diferentes a las leyes económicas de la pobreza.

d) La pobreza constituye un sistema paralelo al sistema económico formal pero con relaciones mutuas de retroalimentación.

Es importante considerar esta hipótesis de que el sistema económico global está formado por dos subsistemas que funcionan con base a leyes diferentes; el subsistema económico formal y el subsistema económico de la pobreza. Es pertinente aclarar que el subsistema económico de la pobreza no debe confundirse con la economía informal, donde caben desde los grandes evasores de impuestos y los productores y traficantes de drogas hasta los vendedores ambulantes más pobres. Más bien, la economía informal formaría parte, como la otra cara del sistema económico formal. El hecho de que un porcentaje importante de los pobres obtenga ingresos de actividades informales expresa las relaciones mutuas entre ambos subsistemas, el formal y el de la pobreza. Existen poderosos intereses ocultos que se benefician del sistema entero de la economía informal, del cual obtienen ingresos muchos pobres, los cuales se ven obligados a acudir a estas actividades informales;

pero no es por ello que son pobres, si no que, la economía informal simplemente se aprovecha de ellos. Y para los pobres, la economía informal es una falsa salida, una solución marginal, que los mantiene –con sus ingresos bajos- en su estatuto de pobres.

e) La pobreza es consecuencia de la destrucción de modos de producción tradicionales que no han podido ser sustituidos por el modo de producción industrial predominante.

El desarrollo del sistema económicos industrial se ha realizado en base a la destrucción y sustitución de los modos de producción tradicionales (pre-industriales) que daban sustento a la sociedad local. La pobreza es la expresión de la incapacidad del sistema económico industrial para sustituir funcionalmente los modos de producción tradicionales, que ha destruido, entendiendo por modo de producción, un modo de producir, de distribuir y de consumir de una sociedad local que mantiene a esa sociedad en una situación material y cultural de bienestar (independientemente de la cantidad o naturaleza de los bienes y servicios que ese modo de producción produce, distribuye y consume). Los pobres son pobres porque carecen de un modo de producción que les permita no ser pobres.

En consecuencia, la pobreza no es un fenómeno de rezago del desarrollo, o de defecto corregible mediante el desarrollo, o de marginación del desarrollo. La pobreza expresa la incapacidad del sistema económico industrial para sustituir o transformar adecuadamente los modos de producción-distribución-consumo tradicionales en modos de producción industrial.

En este contexto, mientras no se reconozca el sistema que genera y reproduce a la pobreza y a la extrema pobreza, las políticas públicas que se apliquen para resolver éste problema se reducirán a tratamientos destinados a mitigar de manera pasajera algunos efectos pero no a atacar las causas.

Así también para atacar la inequidad y atacar la pobreza es importante entre otros aspectos, rediseñar las estructuras institucionales hacia perfiles más abiertos, mejorar por todas las vías de enlace hacia el interior de los sectores sociales y con otros sectores, aprender a conformar y gestionar redes interinstitucionales, descentralizar los programas hacia las regiones y los municipios, propiciar activamente la participación de las comunidades con más carencias en todos los aspectos del diseño e implementación de los programas sociales.

En éste sentido, la descentralización y municipalización de los programas sociales es una condición necesaria para diseñar, en función de la realidad concreta de cada localidad, los programas específicos que permitan poner en movimiento a los recursos humanos y naturales enfocados a crear los elementos que permitan desencadenar procesos de desarrollo y de erradicación de la pobreza. Pero para lograrlo, se requiere la formación progresiva de una cultura de la descentralización y de la municipalización, no sólo por parte del Estado, sino también de la sociedad.

Rolando Cordera,<sup>31</sup> señala que la descentralización debe insertarse en el proceso de la reforma del Estado, que desde la perspectiva general parece obligado preguntar a la propuesta descentralizadora por su pertinencia y eficacia en por lo menos dos vertientes: por un lado, la que se resume en la idea democrática y participativa, siempre asociada a las diversas convocatorias descentralizadoras y por otro lado la vertiente que recoge la mayor de las tensiones de la época y que pone en crisis la vigencia de las nociones de Estado, nación y soberanía.

Piénsese dice el autor, tan solo en las varias formas cooperativas que pueden y tienen que venir del proceso de descentralización: cooperación regional, pero también entre grupos sociales y Gobiernos locales, entre lo local y lo nacional. Imaginar una red de esta naturaleza que a la vez produzca cohesión social y desarrollo, es uno de los desafíos mayores para el diseño estratégico.

---

<sup>31</sup> Cordera Campos, Rolando. "Globalización y política social: equidad e inequidad en los cambios del mundo", **Las políticas sociales de México al fin del milenio, descentralización, diseño y gestión**, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2000, pp. 79-86

La democracia es un factor importante para que Gobierno y población puedan trabajar conjuntamente en pro de la población en situación de pobreza, pero es, desafortunadamente en los países con mayor número de población pobre, donde se carece de una buena democracia, una democracia participativa.

En México como en el resto de los países latinoamericanos se enfrentan dos problemas fundamentales: la superación de la pobreza y la consolidación de sus regímenes democráticos; que aunque algunos no lo quieran ver y traten de separarlos, estos están íntimamente ligados entre sí y uno presiona al otro.

A éste escenario se agrega un proceso de creciente individualización de los intereses, que cuestiona la capacidad de representación y canalización de la demanda, que produce un desmembramiento social al erosionar las fuentes tradicionales de capital social (reciprocidad, solidaridad, confianza). Luis Villoro señala al respecto que, “el pensamiento político que parece gozar actualmente de un consenso general para reivindicar las libertades individuales, ha tenido que debilitar las instancias que aseguraban la pertenencia de todos a una misma colectividad. Tal parece que la libertad individual requeriría de una ausencia, la de la comunidad”<sup>32</sup>.

En este contexto uno de los mayores retos para fortalecer el proceso de consolidación de la democracia, requiere garantizar; por un lado, niveles de bienestar para la población y por el otro, la inclusión de todos los individuos en la ciudadanía comunitaria, partiendo del reconocimiento del carácter público y político de la desigualdad social. Para esto la democracia debe rebasar la acción electoral, donde el pueblo solo se limita a intervenir cada y cuando se introduce una boleta en una urna y con ello se sustenta todo el poder que se ejerce fuera de su control.

La democracia debe ser una democracia participativa, que garantice a los ciudadanos situados en las comunidades donde viven y trabajan, el que puedan decidir colectivamente sobre los problemas que afectan a sus vidas; lo cual pasa por la instauración de procedimientos, para que los representantes

---

<sup>32</sup> Villoro, Luis. *op. cit.*, p. 46

electos de los distintos órdenes de Gobierno, puedan ser llamados a cuenta. La democracia representativa no puede ser reemplazada, pero si complementada por la democracia participativa, la cual puede ser una expresión política de una vida comunitaria renovada.

De acuerdo con esta posición, en una política social de Estado deberían conjugarse el combate a la pobreza, con la construcción de la democracia y de los derechos ciudadanos plenos para todos los individuos. En estos términos las políticas sociales, a la vez que, distribuyen bienes y servicios entre la población con mayores rezagos, son escenarios en los que interactúan distintos actores sociales, por ello contribuir a su politización, en un contexto democrático, abre nuevos espacios para la participación y la aceptación de demandas plurales. Esto facilitaría la construcción de sociedades que combinan la democracia con el bienestar social.

Así, la política social constituiría un canal de expansión de derechos y responsabilidades para la ciudadanía, en la que ésta sería concebida como sistema de igualdad y sería también un medio de reconciliar lo social con lo político.

#### **2.4. LIBERALISMO Y NEOLIBERALISMO**

Una de las aseveraciones más contundentes que conforman el texto de la Cumbre Mundial de Desarrollo de Copenhague es que “la pobreza, la falta de empleo productivo y la desintegración social constituyen una manifestación del ineficaz funcionamiento de los mercados, las instituciones y los procesos económicos y sociales.”<sup>33</sup> El llamado neoliberalismo económico ha sido la única gestación concreta de la globalización y sus consecuencias sociales han resultado de graves magnitudes. Dicho neoliberalismo fue objeto de una lectura crítica en Copenhague que hace necesaria la presencia de un marco teórico en torno al liberalismo, retomando desde sus orígenes la idea-premisa básica de la libertad y sus diversas interpretaciones.

---

<sup>33</sup> Organización de Naciones Unidas, “Proyecto de declaración”, **Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social 1995**, sitio web [www.onu.com.mx](http://www.onu.com.mx), Copenhague, 1995, p. 29

El neoliberalismo, es una reinterpretación de la teoría liberal “el sistema de pensamiento del liberalismo clásico surgió en el periodo de la ilustración escocesa, cuando Adam Smith se refirió al plan liberal de igualdad y justicia”<sup>34</sup> refiriéndose tanto a la libertad de los ciudadanos como a las funciones del estado. Por sus elementos de libertad e igualdad, la corriente del pensamiento liberal se ha convertido en el elemento creador de instituciones y sistemas.

El liberalismo no tiene una esencia o naturaleza única o permanente, sino que, presenta una serie de rezagos distintivos que dan prueba de su modernidad y al mismo tiempo, la diferencian de otras tradiciones intelectuales modernas y de sus movimientos políticos asociados. Todos los grandes teóricos liberales han buscado un fundamento potencialmente universal y no únicamente de alcances locales para su compromiso con la libertad individual. “Los liberales han vislumbrado sus demandas como pertenecientes a toda la humanidad”<sup>35</sup>. Así, la teoría liberal en la historia de la humanidad ha sido la confluencia de los ríos de deseo, necesidad natural a la libertad individual y a la obtención de un bienestar en la forma de vida de los individuos en familia y en la sociedad.

Y así configurándose como doctrina política con las instituciones políticas y sociales como elemento legitimador y con el aparato estatal como instrumentador, que más adelante produjo un sistema y una comunidad mundial en la que el parámetro del poder fue inclinando la balanza al polo de la atracción actual: el poderío económico.

La esencia que representa el pensamiento liberal se refiere a que los individuos, tienen el derecho a la libertad para hacerse de los bienes propios para vivir, el derecho al trabajo, la acumulación de riqueza, el derecho a la propiedad privada como fruto de su trabajo y la libertad para aceptar, modificar o rechazar cualquier sistema político o social (el contrato social en el liberalismo clásico); y el Gobierno tiene la función de regular la distribución, el uso y la transferencia de las propiedades.

---

<sup>34</sup> Gray, John. **Liberalismo**, Editorial Nueva Imagen, México, 1992, p. 27

<sup>35</sup> Gray, John. *Ibid.*, p. 28

“La base del pensamiento liberal tiene un matiz de utilitariedad que se halla en la procuración de bienes a un mayor número de personas; es decir, una acción estatal es apropiada cuando sus efectos generan riqueza y aumentan el bienestar colectivo y/o individual, mientras que en la medida que exista la libertad del individuo para obedecer a sus propios intereses y necesidades, se mantendrá el orden social y político”<sup>36</sup> Habrá que ubicar en que parte del camino fue que se perdió o se dejó a un lado aquel buen propósito de generar el bienestar colectivo, pues lo que ha ocurrido en la realidad es justamente lo contrario.

Se encuentra una profundización social de los parámetros teóricos del liberalismo; la escuela de la ilustración escocesa donde la búsqueda significó “fundamentar los principios liberales a un entendimiento global de desarrollo social y humano; y en una teoría de la estructura social cuyos términos tuvieron el estatus de leyes naturales y no meramente de generalizaciones históricas”.<sup>37</sup> Aquí el liberalismo adquiere los matices social y económico como elementos activos del proceso de construcción de un sistema político basado en la libertad individual y en la igualdad.

Otro liberal clásico, Adam Smith contribuyó a fortalecer esa idea cuando afirmó que “los aspectos económicos y políticos de la vida social están en constante interacción, obedece a los mismos principios explicativos y se ajustan a la misma regularidad.”<sup>38</sup> Esta afirmación de Smith aunque sujeta a discusiones y divergencias debido a su contenido general, le imprime a la concepción liberal un carácter genérico universal, que dio entrada al capitalismo librecambista.

Las instituciones políticas y el mercado justifican en la realidad el liberalismo: “la institución de la propiedad privada y el libre mercado desempeña un papel vital en la constitución y protección de las libertades básicas de los individuos”<sup>39</sup>; es decir que éste es el elemento justificante, la apertura comercial y el libre intercambio de mercancías no sólo es bueno y necesario puesto que el libre mercado es el único medio de competencia internacional, regido por un

---

<sup>36</sup> Laszlo, Edwin. **Metas para la humanidad**, Editorial Manual Moderno, México 1979, p. 9

<sup>37</sup> Gray, John. *op. cit.*, p. 28

<sup>38</sup> Smith, Adam. **La riqueza de las naciones**. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1990, p. 86

<sup>39</sup> Gray, John. *op. cit.*, p. 33

acuerdo común compuesto por un cuerpo de leyes que pueden coordinar los movimientos económicos en la desechable sociedad globalizada.

“Los alcances del liberalismo al interior de la sociedad son profundos e importantes por el concepto mismo de la libertad y su relación con el bienestar individual, sin embargo, el propósito individualista de la teoría liberal, limita el alcance práctico de la misma, dado que el ser humano actúa por naturaleza asumiendo su carácter gregario, (su espíritu colectivo en el lenguaje de la cumbre) practicando la interdependencia”<sup>40</sup>.

Lo anterior fue la causa de que con el paso del tiempo, el sistema capitalista, en pleno crecimiento y sofisticación, buscará expandir su campo de intereses dirigiendo la constante de libertad individual (propiedad privada hacia el bienestar colectivo) y sucede que al analizar el terreno lo que sale al paso es una sociedad fragmentada que se debate entre dos polos separados por un ancho abismo: la minoría humana desarrollada y la mayoría sin conocer el desarrollo y el bienestar que supuestamente ofrece la aplicación de los lineamientos liberales en un sistema político. El bienestar colectivo es hoy un mito inexistente que conviene entonces releer y ajustar la teoría (y la práctica) liberal, cuyo sustento ontológico encierra un propósito de bienestar humano y de ayuda social.

El liberalismo también ha jugado un papel protagónico en la historia de los poderosos Estados, y se ha constituido en el combustible primordial que fortalece al sistema capitalista hasta su actual fisonomía. “Las sociedades que tienen un grupo efectivo y grande de profesionales entrenados, una reserva de alta tecnología avanzada, un sistema de mercado que permita la flexibilidad y la adaptación de las innovaciones tecnológicas y un suministro de ahorros y acceso a capital, ejercen el poder en el mundo actual.”<sup>41</sup>

Así también, el liberalismo ha logrado precisamente un poder de adaptación para el cambio constante que significa la historia presente. No importa sus

---

<sup>40</sup> Gray, John. *op. cit.*, p. 35

<sup>41</sup> Bell, Daniel. “Alemania, el temor permanente” en revista **Vuelta**, número 156, México, agosto 1990, p. 10

postulados, solo los ajusta; el orden y el principio básico de la propiedad privada, al final, siempre está presente.

Sin embargo, en la idea central de la libertad donde radica su vulnerabilidad interpretativa, se puede convertir en instrumento o medio justificante de los fines: “El liberalismo ha adquirido un sabor diferente en cada una de las diversas culturas nacionales en las que ha tenido una vida persistente. En ocasiones el historiador de ideas y movimientos quizá tenga la impresión de que no existe un sólo liberalismo sino muchos vinculados entre si únicamente por un lejano aire de familia”<sup>42</sup>

El árbol del liberalismo se ha ramificado hacia extensos y variados terrenos, más que una doctrina política, es una idea, una concepción del hombre y su calidad individualista, que en estos tiempos, ha polarizado a la sociedad en beneficio de la propiedad privada; provocando que cada vez la gente tenga menos tiempo libre para vivir y cada vez haya más gente que no vive bien sino que subsiste.

Al hablar de neoliberalismo encontramos que la palabra neoliberalismo es de reciente acuñación, surge antes y durante el golpe coyuntural que significa toda la serie de cambios radicales en el *status quo* mundial que, como avalancha, ha seguido a la desintegración del bloque político socialista, el boom de la tecnología, también conocido como la tercer revolución científico tecnológica, la evolución del mercado y de los patrones del intercambio, la reducción masiva de los costos de producción, y en general, una serie de cambios y desajustes que son el terreno propicio para que el liberalismo sea objeto de una fuerte corriente reinterpretativa.

Para analistas y políticos el término neoliberalismo se usa en el aparato teórico del trabajo como término representativo del discurso político, que significa la cantidad conceptual con la constante liberal, idea que engloba los principios de libertad individual y propiedad privada. La liberalización; que hoy por hoy es el aire que predomina en la atmósfera, el sufijo *neo* le otorga ese carácter de

---

<sup>42</sup> Gray, John. *op. cit.*, p. 71

producto en conformación, que esta sujeto a modificaciones circunstanciales de contenido, susceptible a adecuarse a lo que la realidad convenga, todo por esa calidad de nuevo.

El neoliberalismo “surge como la respuesta del hombre moderno a una circunstancia histórica en la cual, dada la desintegración del orden social tradicional, los Gobiernos necesitan redefinirse”.<sup>43</sup> No es sólo una consecuencia de aquellos cambios estructurales sino el producto de éstos, pues el neoliberalismo (rescatando la idea de la libertad individual y la propiedad privada) exige como premisa básica el libre intercambio y la no intervención del Estado en la economía.

El término neoliberalismo se encuentra inmerso en un estado de crisis generalizado; la crisis ideológica y el vacío del poder político hacen de la idea liberal el blanco de toda una serie de interpretaciones y adecuaciones según su concepto, coyuntura o interés, ya sea político, económico o cualquier otro.

En el pasado, el estado crítico del mundo hizo ver al capitalismo como la única salida. Sin embargo, los aparatos estatales creados por el sistema capitalista, no son capaces de generar una inversión autosuficiente que garantice bienestar social y menos, capaz de mantener a flote el sistema económico para no dejarlo en manos de intereses privados (la planta industrial y de manera sutil las instituciones, incluyendo las instituciones educativas).

Ésta es la tendencia que en la realidad se observa, ahí donde el neoliberalismo compone la libre competencia, pero en medio de una profunda desigualdad entre países y entre poblaciones. Esto demuestra que la expansión de la economía de mercado ha rebasado en sus capacidades y atribuciones a los aparatos estatales, creando un desequilibrio político que se refleja en la desintegración social. Por lo tanto, es preciso lograr el equilibrio entre las fuerzas del mercado y el poder del Gobierno; el mercado y el Estado divergen y se separan cada vez más, además se esta desgastando una situación nueva, la rápida expansión del comercio y el mercado en todo el mundo sin desarrollo

---

<sup>43</sup> Gray, John. *op. cit.*, p. 36

paralelo de las instituciones políticas idóneas. De ésta ausencia de autoridad política puede surgir o resurgir cualquier forma de Gobierno, cualquiera, incluso el totalitarismo.

Las políticas sociales en el contexto de éste neoliberalismo han dado un cambio ineficiente para combatir la pobreza; para Cristina Laurell, las políticas sociales, son “el conjunto de medidas e instituciones que tienen por objeto el bienestar y los servicios sociales”<sup>44</sup> constituyen la sustancia del Estado de bienestar, el cual a partir de la reforma del Estado se ha dejado a un lado para dar paso al Estado neoliberal.

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

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

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

---

<sup>44</sup> Laurell, Ana Cristina. **Hacia una política social alternativa**, Instituto de Estudios de la Revolución Democrática, Fundación Friedrich, México, 1996, p. 15

intervención del Estado en la economía así como en sus funciones relacionadas con el bienestar social.<sup>45</sup>

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

Las estrategias concretas para reducir la acción estatal es el terreno del bienestar social, planteada por los Gobiernos neoliberales, son la privatización del financiamiento y producción de servicios; el recorte del gasto social con la eliminación de programas y reducción de beneficios; la focalización del gasto; y la descentralización al nivel local. Este contexto provoca la destrucción de las instituciones del bienestar social, así como la destrucción de las instituciones públicas.

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

En el intento de crear un ámbito *a priori* por la inversión y reconstrucción de la tasa de ganancias, el neoliberalismo promueve una acelerada redistribución regresiva de la riqueza con sus políticas, las cuales provocan un proceso

---

<sup>45</sup> Ayala Espino, José Luis. “Elementos para un marco conceptual. México: reforma y estado”, **Avanzar al pasado: política y economía del Estado, modelos y estrategias**, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1996, pp. 45-56

masivo de empobrecimiento y una creciente polarización de la sociedad entre ricos y pobres.

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

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

El proceso global de empobrecimiento provocado por las medidas económicas neoliberales, ha llevado a estallidos sociales y resistencia política organizada. Los países latinoamericanos siguen implementando dichas medidas; algunos incluso, han llegado a negar que sus medidas tengan inspiración neoliberal, por ejemplo, con el caso del liberalismo social de Carlos Salinas de Gortari en México.

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

Por otra parte la descentralización neoliberal, no tiene por objeto democratizar la acción pública, sino permitir la introducción de mecanismos gerenciales. Incentivar los procesos de privatización dejando al nivel local la decisión

respecto a como financiar, administrar y reproducir los servicios, puede verse como una forma de asegurar el paso a una economía de mercado, donde los programas sociales, son algo necesario para no pasar por alto el aumento de la población que vive en condiciones de pobreza y por otra parte, la mayor polarización e inequitativa distribución de la riqueza, a la que han dado lugar las medidas neoliberales.

## **2.5. EL DESARROLLO SOCIAL Y SUS ALCANCES**

El término de desarrollo social es de reciente hechura; responde a la coyuntura y al contexto de finalización de la guerra fría y de la bipolaridad. Se habla ahora de desarrollo social cuando antes era sólo progreso o bien crecimiento; se hizo menester pues buscar en el pensamiento de lo social, los acercamientos previos a la idea de desarrollo.

“Es probable que la idea de desarrollo haya partido de ciertas expresiones vagas que, a través de la historia, fueron configurando el concepto poco preciso de progreso. Cuando se lograron crear instrumentos científicos de medición del progreso en una sociedad es cuando surge el término de desarrollo como una variable influyente en el progreso de las economías nacionales.”<sup>46</sup>

Comienzan a aparecer parámetros, pero éstos eran básicamente de índole económico, camino por el cual se ha profundizado más la idea del desarrollo, y que nos muestra ahora sus estragos en la sociedad.

El desarrollo en una percepción sociológica, conforma toda una serie de cambios cualitativos y cuantitativos, mentales y físicos que se generan dentro de una sociedad cuyos resultados benéficos o que afecten a toda la población se podrían justificar adquiriendo fuerza y legitimidad en los procesos productivos y comerciales: “El aumento de productividad sólo se manifiesta en el nivel de la economía nacional y las modificaciones de estructura únicamente

---

<sup>46</sup> Furtado, Celso. *Teoría y política del desarrollo económico*, Editorial Siglo XXI, México, 1976, p. 19

pueden ser observadas en el conjunto de éstas: siempre que una parte del ingreso generado por el aumento de productividad abra las modificaciones estructurales que llamamos desarrollo.”<sup>47</sup>

Esta definición de Celso Furtado, en palabras concretas hace referencia a las leyes de la oferta y la demanda, es decir dos variables económicas que se dinamizan según el mercado pero que en la realidad no corresponden con el nivel de ingresos o bien el poder adquisitivo de la población, que a su vez no cuenta con los recursos para resistir los aumentos y fluctuaciones del mercado.

Este es un indicador real de los efectos de las políticas económicas en el nivel de vida de la sociedad en el que cotidianamente el desarrollo social es más fuerte, o bien representa una ausencia.

En la definición que se trató de construir del desarrollo social y que en su mayor parte se deriva del pensamiento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague 1995), el bienestar del ser humano se inscribe como una condición necesaria. Dice así que: El ser humano debe poseer los recursos suficientes para procurar los medios de subsistencia necesarios en su vida diaria; gozar de cabal salud y cultivar el intelecto vendría a complementar una primera aproximación de la definición de desarrollo social que sirve como punto de partida para concebir un concepto más sólido y por ende, más explícito de la idea que sustentará la tesis que versa sobre la vigencia de construir políticas nuevas, eficaces, de desarrollo social en todo el mundo incidiendo en, o modificando a los modelos de crecimiento económico que ha demostrado rotundamente sus efectos negativos en el tiempo presente, cuando la pobreza y el desempleo se perfilan como grandes plagas de finales del segundo milenio.

Acerca del fenómeno del desarrollo social, no se puede decir que existe un legado teórico importante que sea producto de las investigaciones sociales al respecto. No al menos a la altura en la que se encuentra el desarrollo económico o el estudio del desarrollo político, fenómenos que interactúan con el desarrollo social en la acción y en la realidad social. El uso del término

---

<sup>47</sup> *Ibid*, p. 20

desarrollo, desde la perspectiva del desarrollo integral del ser humano en su entorno político, económico y social, (desde la perspectiva que propone la Cumbre de Copenhague), es relativamente nuevo en la jerga internacional.

En los foros internacionales, cuando se hacía referencia a los alcances de un país, la idea más cercana al desarrollo social era la de fomento o bien crecimiento. Cabe mencionar que el concepto o la idea de la cooperación internacional que generalmente tiene un destino social, siempre ha estado presente de manera paralela con la evolución de aquel apartado de la visión social del desarrollo. Este hecho puede redundar en una alternativa interesante para construir nuevos modelos de desarrollo: “construir sobre una determinada práctica una teoría que coincidiendo e identificándose con los elementos decisivos de la práctica misma, acelere el proceso histórico en acto, tornando la práctica más homogénea, coherente y eficiente en todos sus elementos”<sup>48</sup>.

Cuando se habla de desarrollo social, las posibilidades de explicar sus características se pierden ante la compleja relación que guarda el fenómeno con los procesos económicos, políticos y sociales en general.

Estos son los tiempos en que las piezas del ajedrez mundial están reacomodándose, se puede ser pesimista o positivo al pensar en el futuro de la globalización. La cumbre mundial de desarrollo social, se inscribe como muestra de la corriente positiva, la creencia de que un foro de tal magnitud, logre que el sistema perciba al ser humano como prioridad y centro de las políticas gubernamentales, significaría la existencia del desarrollo social.

La primera dificultad sería el concepto que en un momento dado se intentase armar para definir al desarrollo social, se tendría que componer de todo un conjunto de escenarios y de actores que en un proceso dinámico se integran y actúan sobre la sociedad produciendo en ella avances y/o mejoras en el nivel de vida del individuo.

---

<sup>48</sup> Gramsci, Antonio. **El materialismo histórico y la filosofía de Benedetto Croce**, Editorial Juan Pablos, México, 1975, p. 47

Sin embargo resulta complejo discernir y aplicar esta definición cuando la realidad social nos muestra que ha sucedido todo lo contrario, la prueba es la generalización de los problemas más graves a los que se ha enfrentado la comunidad mundial en este siglo, la desintegración de las sociedades, el hambre, la desocupación, la pobreza, y la pobreza extrema; entonces el desarrollo social son hoy una idea más que una realidad.

El desarrollo social es una condición necesaria del ser humano, en tanto que garantice las condiciones elementales en las que se puede vivir sin dificultades, tales como paz social y tener al alcance los diversos medios para hacerse de los recursos básicos para vivir. Esto implica revisar bien las causas que impiden este desarrollo, los obstáculos que al interior de la sociedad hacen de éste una puerta difícil de conseguir.

En el texto de la cumbre se afirmó: “El hombre debe ser el núcleo central alrededor del cual se desarrollan los procesos y las actividades sociales”<sup>49</sup> como los servicios de salud, seguridad y educación. Y después de desarrollar estas capacidades lo importante es que el uso que hacen las personas de las capacidades que han adquirido, sea para fines productivos, para la creación o bien para tomar una activa participación en asuntos culturales, sociales y políticos. Así como algunas opciones adicionales, que muchas personas tienen en alta estima, incluyen desde la libertad política, económica y social hasta las oportunidades para ser creador y productivo, y poder disfrutar del autorrespeto y de derechos humanos garantizados.

Esta simple afirmación, es necesaria y contundente sobre todo al observar que en todo el mundo, las instituciones creadas en el seno de los modernos estados nación, que se encargan de proporcionar los servicios sociales, se han visto disminuidas en importancia, al desvirtuar este mencionado principio y considerar al crecimiento económico y más aún al poderío económico (según el país de que se trate) por encima del bienestar integral de la sociedad, rasgos

---

<sup>49</sup> Organización de Naciones Unidas, **Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social 1995**, *op. cit.*, p. 29

esenciales sin el que todo intento de crear naciones y sociedades fuertes, será vana e infructuosa.

Considerar al individuo (en tanto ser social, colectivo, gregario) el punto de partida y el sitio de aterrizaje de las políticas de desarrollo social, es el objetivo y la causa al mismo tiempo.

La idea institucional a éste respecto parece ser otra, lo que entienden las autoridades responsables como desarrollo social y política social en la práctica administrativa es el conjunto de servicios que, como Gobierno, debe proporcionar al pueblo (salud, seguridad y educación).

Dichos servicios necesitan de ayuda suficientes, para mantener el equilibrio físico y mental de la sociedad; sin embargo los recursos son insuficientes debido principalmente a que existen otros rubros como el financiero o el comercial que merecen hoy en día, en tiempo de la globalización económica, mayor atención. Es esta concepción burocratizadora de los servicios sociales que se han ido diluyendo de la idea original del bienestar de la especie, entre iniciativas políticas de tipo asistencialista que no tiene una perspectiva de desarrollo a largo plazo y que por ello, contribuye a que la pobreza y la desigualdad se recrudezcan.

## **2.6. LA IMPORTANCIA DEL CAPITAL HUMANO Y CAPITAL SOCIAL.**

El Banco Mundial señala que “es abrumadoramente evidente que el capital humano constituya uno de los elementos clave para reducir la pobreza. En todos los niveles de desarrollo, para cualquier persona son esenciales las tres opciones siguientes: contar con una larga y saludable existencia, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos que son necesarios para vivir con decencia. Las mejoras en la salud, la educación y la nutrición se refuerzan recíprocamente, sin embargo, los pobres por lo general no tienen acceso a los servicios sociales básicos. Se invierte muy poco en su capital humano, lo cuál aumenta la probabilidad de que ellos y sus hijos sigan siendo pobres.

Para romper éste círculo vicioso, los Gobiernos deben asegurar que los servicios lleguen a los pobres y que sea una prioridad por derecho propio.<sup>50</sup> Sin embargo, éste punto de vista está incompleto si no se considera cómo factor determinante para combatir a la pobreza, la atención al capital social, es decir que no basta invertir sólo en capital humano, si no que se debe considerar de manera equilibrada al capital social. Invertir en capital humano genera las condiciones óptimas para energizar el capital social.

Desde la perspectiva de la CEPAL, el capital social se entiende como el conjunto de relaciones sociales basadas en la confianza, los comportamientos de cooperación y reciprocidad:

- a) La confianza es una actitud (no una emoción) basada en la expectativa del comportamiento de la otra persona que participa en una relación, y en el efecto que existe entre ambos. Tiene un soporte cultural en el principio de la reciprocidad, un soporte emocional en el efecto que se siente hacia personas que se muestran confiables y manifiestan confianza en nosotros. Se expresa en conductas reiteradas y reforzadas de experiencias que comunican esa confianza en discursos y en acciones de entrega del control sobre bienes.

Confiar implica una disposición a entregar el control de bienes propios al otro (o en el caso de una institución, a sus autoridades), significa por ende, superar la aversión al riesgo, por lo menos con ésa persona o grupo. La necesidad humana de tener en quien confiar, ante un mundo de riesgos y amenazas, hace posible tanto las relaciones de capital social como la estafa. Todos los grupos sociales alimentan los sentimientos de obligación del parentesco y la internacionalización de normas de identidad comunitaria para evitar la traición.

---

<sup>50</sup> Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo. “El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo acuerdan fortalecer cooperación”, en **Comunicado de Prensa**, número 2001/309/LAC, Washington, 10 de abril de 2001, p. 2

La presencia o ausencia de confianza es producto, no de una programación rígida de una cultura ancestral, sino de la interacción con otras personas que demuestran en la experiencia acumulada que responderán (al principio esencial de la reciprocidad y, a la vez, de la cooperación) a un acto de generosidad, alimentando un vínculo que combina la aceptación del riesgo con un sentimiento de afectividad o de identidad ampliada.

- b) La reciprocidad, se identifica como principio rector de las relaciones institucionales formales e informales a nivel de comunidad. Tanto en las sociedades premercantiles como en las nuestras existe una lógica de intercambio ajena a la lógica del mercado (aunque opera también en el mercado), que involucra el intercambio basado en obsequios (objeto, ayuda, favores). Un obsequio, es a la vez, una señal de disposición a iniciar una relación social y una obligación culturalmente sancionada a retribuir. En esta reciprocidad, la compensación por un favor, un préstamo o un regalo es obligatoria, pero no en forma inmediata ni siempre de equivalencia precisa, a diferencia de las transacciones mercantiles. La reciprocidad, que a primera vista podría parecer un fenómeno social menor entre muchos es, por ende, la base misma de las relaciones e instituciones de capital social.

Los contratos o entendimientos informales y generalmente implícitos entre dos personas que mantienen intercambios en el tiempo, son a la vez el primer eslabón de las redes centradas en el individuo, y la base de la organización social más compleja que es en sí un activo, esta vez colectivo.

- c) La cooperación es la acción complementaria orientada al logro de los objetivos compartidos de un emprendimiento común. Pero a diferencia, la colaboración es el intercambio de aportes entre actores aliados que tienen emprendimientos y objetivos diferentes aunque compatibles. La cooperación emerge, en conjunto con la confianza y los vínculos de

reciprocidad, como un resultado de la frecuente interacción de estrategias individuales.

Está teóricamente sustentada en las teorías del juego y de la cooperación, que hace posible fomentarla mediante oportunidades reiteradas de confiar o traicionar; o bien puede emerger como una consecuencia no planificada de la coevolución de estrategias de múltiples agentes.<sup>51</sup>

Es en el nivel comunitario donde el capital social llega a ser plenamente colectivo, porque a diferencia del capital social individual, en la comunidad la membresía no depende del reclutamiento por parte de una persona, sino que es un derecho de todos sus integrantes.

La comunidad puede ser territorial o funcional: la membresía puede definirse sobre la base de una vecindad estable o ser una comunidad de interés definida por un objetivo común. La definición de comunidad abarca aspectos de actividad coordinada con cierto propósito común, autogobierno, superestructura cultural y sentido de identidad.

El capital social comunitario consta de las estructuras que conforman la institucionalidad de cooperación comunitaria. Reside no sólo en el conjunto de las redes de relaciones interpersonales diádicas (dos personas), sino también en el sistema sociocultural propio de cada comunidad, en sus estructuras normadoras, gestonarias y sancionadoras.

Los individuos y las familias que comparten un mismo espacio de vida tienen como su primer bien común a su organización; es decir su organización es su principal capital social.

El capital humano esta formado por los conocimientos que los individuos y las colectividades adquieren, mientras que el “capital social es la capacidad de las personas, de las familias y de las colectividades para asociarse ú organizarse y

---

<sup>51</sup> Durston, John. *Op. cit.*, pp. 156-158

desarrollar su actividad para alcanzar finalidades y metas comunes<sup>52</sup>. La capacidad de asociación depende, a su vez, del grado en que los integrantes de una comunidad comparten normas y valores, así como de su facilidad para subordinar los intereses individuales a los más amplios del grupo. A partir de esos valores compartidos nace la confianza, la cuál tiene un valor económico amplio y mensurable. Así el capital social es la capacidad que surge a partir del predominio de la confianza sobre la desconfianza, en una sociedad o en determinados sectores de ella.

Por ello una misma sociedad, a través del tiempo, puede aumentar su capital social o perderlo. Así mismo, el capital social puede ser malgastado por la acción de los Gobiernos con muchísima mayor facilidad, de lo que estos Gobiernos son capaces de generar condiciones para reconstruirlo.

En la medida en que la sociedad no disponga de organización vecinal, no logrará formar capital social, no generará poder para lograr resolver las necesidades y los problemas más elementales de la vida cotidiana, y todos los esfuerzos que se desplieguen, los recursos financieros, materiales o humanos que se destinen para combatir la pobreza serán en vano, si no están precedidos por una organización social que sea capaz de dirigirlos y de transformarlos en acciones de bienestar colectivo y familiar.

Al estar estrechamente vinculado al capital social, la inversión en capital humano se potenciaría enormemente, pues permitiría apoyarse en las experiencias organizativas, en sus formas de representación, en sus instancias de decisión y sobre todo en el conocimiento de su realidad.

Una población organizada constituyen la jurisdicción más cercana a las personas en situación de pobreza, quienes frente a la oportunidad de ser escuchados y tener poder significativo, pueden proporcionar el liderazgo para involucrar a la ciudadanía en la formulación e implementación de políticas y decisiones para su propio desarrollo<sup>53</sup>.

---

<sup>52</sup> Durston, John. *Op. cit.*, p. 158

<sup>53</sup> Vargas Hernández y José Guadalupe. **Nuevas formas de gobernabilidad local**, Centro Universitario del Sur, Universidad de Guadalajara, Guadalajara 2003, p. 2

Esto significa que los individuos se involucren más en un fuerte y persistente apego al concepto de autosuficiencia y autonomía, formando así comunidades de trabajo en equipo, con visiones y estrategias conjuntas, democracia de deliberación, participación ciudadana, fortalecimiento de las capacidades de los pobres para abordar los problemas de desarrollo, planificación popular, seguimiento de proyectos y rendición de cuentas.

La participación política de la ciudadanía no debe reducirse exclusivamente a la elección de representantes. Puede asumir la responsabilidad de la institucionalización de una política social y de servicios públicos que estén menos centralizados, pueden participar en decisiones de gestión pública local, tales como el gasto público e inversiones, así como en la obtención de fondos e ingresos presupuestales.

En este sentido, la transformación del Estado debe desarrollar e incrementar la capacidad municipal para movilizar recursos de todo tipo a nivel local, y muy especialmente en la posibilidad de contribuir a generar condiciones para fortalecer la organización y participación de la población, otorgando representatividad política a las instancias de decisión en los ayuntamientos.

Esto hace evidente la necesidad de hacer modificaciones, para que los municipios operen como agentes de desarrollo local; que implica fortalecer el proceso de descentralización y reconocer a los representantes legitimados por sus comunidades, como interlocutores para la planeación, ejecución y evaluación de las acciones institucionales, lo que representaría mayor transparencia del gasto público, una mayor participación y corresponsabilidad de la población y acciones gubernamentales más concienzudas.

Por lo cual, en el diseño de los programas de la política social se deben considerar a las familias en sus diferentes tipos, así como a cada uno de sus integrantes. Por eso es importante considerar las relaciones existentes entre la dinámica intrafamiliar de los hogares y la situación de pobreza y deterioro en la calidad de vida

En este contexto, para la operación de políticas públicas orientadas a las poblaciones pobres, el acento debe ponerse en la inserción social de los actores involucrados y en el ejercicio de sus derechos como ciudadanos, por que, es precisamente en la esfera de la ciudadanía, donde se sitúa la perspectiva de la participación. De esta forma, los proyectos de combate a la pobreza deben ser concebidos como espacios donde la población tiene la oportunidad de ejercer plenamente sus derechos.

## CAPÍTULO 3

### SITUACIÓN DE LA POBREZA EN MÉXICO

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

Henry George.

#### 3.1. EVOLUCIÓN DE LA POBREZA EN MÉXICO

Existen diversos análisis que a lo largo de varios años han tratado de medir la evolución de la pobreza en México; sin embargo nos basaremos en el análisis de Enrique Hernández Laos<sup>1</sup> del documento del Consejo Nacional de Población, por coincidir con otros analistas de la pobreza.

Los niveles de pobreza aumentan cuando los ingresos promedio de la sociedad tienden a disminuir o los índices de concentración del ingreso tienden a incrementarse. Por el contrario, la pobreza y la pobreza extrema disminuyen en términos relativos, cuando el crecimiento económico y sociológico tiende a reducir las desigualdades más apremiantes de la sociedad, especialmente cuando aumenta la participación en el ingreso de la población con menores recursos.

En forma simplificada, las tendencias que registró el país en los índices de pobreza y pobreza extrema son las siguientes:

Las tendencias en pobreza extrema de los primeros años de la década de los años sesenta (1963) muestran que siete de cada diez mexicanos registraban ingresos insuficientes para adquirir lo que ha definido como Canasta Submínima (CSM; se compone de alimentación, vivienda y gastos menores en salud y material educativo básico), que implicaría que se encontraban en condiciones de pobreza extrema (69.5 por ciento). Tal proporción fue

---

<sup>1</sup> Hernández Laos, Enrique. *Prospectiva demográfica y económica de México y sus efectos sobre la pobreza*, op. cit., pp. 26-29

disminuyendo en los siguientes años: 56 por ciento en 1968; 34 por ciento en 1977 y 29 por ciento en 1984, lo que sugiere que la incidencia de la pobreza extrema se habría reducido sistemáticamente durante las décadas que unieron crecimiento y redistribución del ingreso. Según cifras estimadas por Hernández Laos, entre 1984 y 1988 se habría reducido marginalmente la incidencia de pobreza, pero esta tendencia es cuestionable dada la forma como está estimado el año de 1988 (de 29 por ciento), que supone una distribución similar a la de 1984.<sup>2</sup>

Para los siguientes años, la incidencia de la pobreza extrema revierte las tendencias previas y se agrandan: el 32.9 por ciento en 1992; 34.0 por ciento en 1994 y 37.9 por ciento en 1996. En la actualidad, de acuerdo a cálculos de Hernández Laos, más de 35 millones de mexicanos no tienen ingresos suficientes que les permita adquirir el costo de la CSM que incluye principalmente el gasto básico en alimentación y otros satisfactores menores.

Las tendencias apuntadas en la pobreza extrema se han acompañado de aumentos sistemáticos y consistentes en los índices de pobreza no extrema: de 8.1 por ciento en 1963; 24 por ciento en 1977; 28.6 por ciento en 1984, aumentando a 41.7 por ciento en 1992 y 42 por ciento en 1996.

La suma de pobres extremos y pobres no extremos constituye el número total de personas en condiciones de pobreza, esto significa que su ingreso no es suficiente para adquirir la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales CNSE (incluye entre otros, los rubros de alimentación, vivienda, cuidados básicos de la salud e higiene, cultura y recreación básica, transporte y comunicaciones, vestido y calzado).

Su tendencia a largo plazo refleja con toda claridad la interrupción del crecimiento económico y del proceso redistributivo del ingreso a partir de los años ochenta, toda vez que la incidencia de la pobreza total se habría reducido

---

<sup>2</sup> Boltvinik ha estimado por el método de LP la incidencia de la pobreza extrema en 1989 con la verdadera distribución de ese año, y el resultado que obtiene es de 38.9 por ciento, lo que marca una gran diferencia, diferencia que nos refleja que podría haber más pobres de lo que estiman los métodos. Ver **Pobreza y distribución del ingreso en México**, capítulo. II, Editorial Siglo XXI, México 1999, p. 81

cerca del 78 por ciento en 1963 a sólo 58 por ciento en 1984; se mantuvo relativamente inalterada durante el resto de los ochenta, y aumentando de manera significativa en los siguientes años para alcanzar cerca del 80 por ciento en 1996, ligeramente mayor a la registrada en el país hace 33 años antes del inicio de la década de los sesenta.

Pero si bien la incidencia de la pobreza en términos relativos sería similar en la actualidad que hace tres décadas, el número absoluto de personas pobres dado el aumento de personas que vivían en condiciones de pobreza en 1963 pasaron a ser cerca de 74 millones en 1996, esto es, un aumento de una y media veces más que hace treinta años. Se ha notado un mayor acrecentamiento de la pobreza en los años noventa, de 1992 a 1994, uno de cada dos mexicanos que aumentaron la población entró a formar parte del grupo de pobres extremos, y uno de cada cinco en el de pobres no extremos.

Esto quiere decir que cerca de ocho de cada diez nuevos mexicanos que aumentaron la población en esos años, se incluyó en la categoría de pobre; y al estallar la crisis en 1995 cuando los índices marginales de pobreza se disparan, la población se incrementó 3.2 millones; entonces el número de personas en pobreza extrema aumentó cerca de 4.8 millones de personas y en 3 millones más el número de personas en pobreza no extrema; esto es, dos y media veces más que el crecimiento de la población que pasó a formar parte de la población pobre del país<sup>3</sup>.

El crecimiento del número de personas en condiciones de pobreza durante los años sesenta y setenta, fue menor que el registrado por la población nacional, lo que redujo, según Hernández Laos, notablemente la incidencia relativa de la pobreza en esos años, al pasar alrededor de 77.5 por ciento en 1963 a 58 por ciento en 1981. Pero a consecuencia de la crisis, durante los ochenta se incrementó el porcentaje de población pobre para alcanzar en 1988 alrededor de 59 por ciento de la población nacional, proporción ligeramente menor que la registrada 11 años antes al inicio del auge petrolero.

---

<sup>3</sup> Hernández Laos, Enrique. *Prospectiva demográfica y económica de México y sus efectos sobre la pobreza*, *op. cit.*, p. 28

### Pobres extremos y población no pobre (1963-1996)

(miles de personas y porcentajes)

AÑO	POBRES EXTREMOS	POBRES NO EXTREMOS	TOTAL DE POBRES	NO POBRES	POBLACIÓN TOTAL
1963	26 735.9	3 099.5	29 835.4	8 638.1	38 473.5
	% 69.5	8.1	77.5	22.5	100.0
1968	25 639.6	7 181.1	32 827.7	12 383.9	45 211.6
	% 56.7	15.9	72.6	27.4	100.0
1977	21 519.3	15 221.5	36 740.8	26 581.4	63 322.2
	% 34.0	24.0	58.0	42.0	100.0
1984	22 821.2	21 738.2	44 559.4	31 647.0	76 206.4
	% 29.9	28.6	58.5	41.5	100.0
1988	23 283.5	25 497.8	48 781.3	33 929.7	82 710.0
	% 28.2	30.8	59.0	41.0	100.0
1992	27 695.4	34 024.6	61 720.0	22 332.8	84 052.8
	% 32.9	41.7	73.4	25.4	100.0
1994	30 340.4	35 452.2	65 792.6	23 575.2	89 367.8
	% 34.0	39.7	73.7	26.3	100.0
1996	35 136.6	38 479.0	73 615.6	18 971.0	92 586.6
	% 37.9	41.6	79.5	20.5	100.0

Fuente: Hernández Laos, E. Prospectiva demográfica y económica de México y sus efectos sobre la pobreza. Consejo Nacional de población. 2000 p. 27.

En contra posición con esto, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL), en su informe metodológico titulado **Magnitud y evolución de la pobreza en México**<sup>4</sup> estimó que para 1989 existían 14.9 millones de mexicanos en condiciones de pobreza extrema, casi la mitad de lo estimado por Hernández Laos; lo cual, vendría a ser invalidado por Boltvinik (1994) quien en sus estudios de la pobreza estimó 63.3 millones de pobres para 1990, con su método integrado.

De esta forma han existido diversos estudios para medir la pobreza en los últimos años y aunque el citado estudio de INEGI/CEPAL informó 13.6 millones de personas en pobreza extrema, para 1992 los hallazgos de Boltvinik contrastan significativamente con ésta, pues la diferencia de la incidencia de la pobreza es casi el doble. Esto no es posible explicarlo por la discrepancia de los métodos utilizados: Línea de Pobreza por parte de INEGI y CEPAL, y Método Integrado por parte de Boltvinik.

<sup>4</sup>Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática INEGI/Comisión Económica para América Latina y El Caribe CEPAL. "Informe metodológico INEGI/CEPAL", **Magnitud y evolución de la pobreza en México 1984-1997**, [www.inegi.mx.com](http://www.inegi.mx.com), México 1993, p. 240

Lo que no es posible es que entre 1989 y 1992 con la profundización de la oferta económica que hizo desaparecer miles de empresas medianas y pequeñas, creando desempleo, se vea un descenso en la pobreza, es falso que la pobreza haya disminuido.

En el panorama social de 1994, para los años de 1997 el 36 por ciento de la población se encontraba bajo la línea de pobreza, y 12 por ciento bajo la del ingreso. Sin embargo, lo más posible es que esta cifra este sobreestimando la pobreza en México, pues se debe recordar que sólo para 1989, se estimaban 23 millones de pobres extremos y 25 pobres no extremos, sin considerar los efectos negativos que siguió trayendo el modelo neoliberal en los años noventas y la crisis de 1994 que implicó una devaluación de sobre el 150 por ciento.

En cuanto a los hogares, Hernández Laos<sup>5</sup> los ubica de acuerdo al grado de satisfacción de sus necesidades esenciales. Dando así que el proceso de transformación de los hogares pobres entre los años sesenta y ochenta, muestra que entre 4 y 5 millones y medio de hogares mexicanos han permanecido de manera sistemática en condiciones de pobreza extrema en el país, los cuales representan en 1989 alrededor de una tercera parte de los hogares nacionales.

El número de hogares en estratos medios (aquellos cuyos ingresos cubren entre uno y dos veces el costo de la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales CNSE) se acentuó de manera sostenida, tanto en términos absolutos, como relativos durante los años sesenta y setenta, para superar los cuatro millones de hogares en 1981, llegando a representar el 30.8 por ciento del total de hogares.

Entre 1984 y 1988 aumentó el número de hogares en estratos medios, aunque a una tasa notablemente menor que la registrada en las décadas previas. Para

---

<sup>5</sup> Hernández Laos, Enrique. "Una agenda para la investigación", **Crecimiento económico y pobreza en México**, Universidad Nacional Autónoma de México y Centro de investigaciones interdisciplinarias en humanidades, México, 1992, p. 96

el año de 1988 alrededor de la cuarta parte de los hogares nacionales se ubicaron en los estratos medios del país.

Los hogares ricos (cuyos ingresos son de más de 2 veces el costo de la CNSE) que no excedían de 3.5 millones al inicio de los años setenta, creció a una tasa superior al 10.8 por ciento anual en promedio en las siguientes décadas, para acercarse a los 7.2 millones de hogares, en el año de 1981 (una cuarta parte del número de hogares del total del país). Durante la primera mitad de los años ochenta se redujo el número de hogares ricos, para aumentar ligeramente a la mitad y llegar a representar en 1988, un poco más de una décima parte de los hogares nacionales.

Entonces, durante los años sesenta y setenta, los beneficios del crecimiento económico, si bien no se distribuyeron de manera igualitaria entre toda la población, parecen haber alcanzado capas crecientes ya que una fracción cada vez mayor de los hogares pobres dejó la condición de pobreza extrema, para ser considerados pobres no extremos; una porción creciente de hogares pobres fue integrándose en los estratos medios de hogares, y otra porción también creciente incrementó sus ingresos para pasar a hogares ricos.

Estas tendencias de los beneficios del crecimiento se revirtieron durante los años ochenta. Una parte creciente de hogares en estratos medios pasó a formar parte de los hogares en condiciones de pobreza no extrema, y muy probablemente una parte de los hogares ricos se ubicó en el estrato de los hogares medios.

Durante los años de 1989 y 1994, para Carlos Barba Solano<sup>6</sup>, los hogares colocados entre los estratos de los hogares pobres y hogares medios, presentaron una caída del ingreso por lo que puede pensarse que los hogares medios pasaran al estrato de hogares pobres y los pobres a pobres extremos donde el número de hogares ricos disminuyó.

---

<sup>6</sup> Barba Solano, Carlos. *El Debate Nacional*, *op. cit.*, p. 61

Esto puede verse claramente, si se toma en cuenta la información del INEGI/CEPAL<sup>7</sup>, en el informe ya citado, se estimó que la población en hogares intermedios aumentó en números absolutos, entre 1984 y 1992, al pasar de 19.4 millones de personas a 23.6 millones, lo cual si bien quiere hacerse ver como una mejoría de hogares pobres a intermedios, puede verse también como el caso de hogares con nivel superior al intermedio, y no necesariamente viceversa como ellos lo suponen.

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

Con respecto a la pobreza en el medio rural y urbano, según Hernández Laos<sup>8</sup>, la población en condiciones de pobreza se incrementó en términos absolutos, en los dos medios. Entre los años de 1963 y 1977, la población pobre en el medio rural permaneció constante en términos absolutos en tanto que la del medio urbano, creció notablemente a consecuencia de la crisis. Para finales de los años ochenta, en términos absolutos, buena parte del problema de la pobreza se ubicaba en las áreas urbanas del país; entre otras cosas, debido a la gran emigración de cuatro décadas del campo a la ciudad y otros efectos de la crisis de los años ochenta que repercutieron en las zonas urbanas que en las rurales. Y la primera mitad de la década de los noventa, la importancia de la pobreza urbana se incrementó en términos relativos para representar el 60 por ciento del total de la población del país.

En cuanto a la incidencia de la pobreza extrema es mayor en el medio rural que en el urbano y esa incidencia creció más en ese sector que en el urbano a consecuencia de la crisis. Las estimaciones dicen que la población en condiciones de pobreza extrema en el medio rural representaba el 72.8 por ciento de la población rural en el país en 1963; se redujo al 47.9 por ciento en

---

<sup>7</sup> Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)/Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL), *op. cit.* p. 240

<sup>8</sup> Hernández Laos, Enrique. *El crecimiento económico y pobreza en México*, *op. cit.*, p. 96

1977, para aumentar al 52.3 por ciento en 1984. En el ámbito urbano, por el contrario, la proporción de la población en condiciones de pobreza extrema se redujo durante la crisis, al pasar del 66.5 por ciento en 1963; al 39.3 por ciento en 1968; al 26.1 por ciento en 1977 y en 1984 al 20.1 por ciento.

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

Por su parte en contraposición y probablemente en una cuantificación muy sesgada de la pobreza, el INEGI/CEPAL<sup>9</sup>, estimaron menos de la mitad de la proporción de la población que vivía en condiciones de pobreza, tanto en el medio rural como en el medio urbano, estimando que para 1984, sólo el 9.2 por ciento de la población urbana del país vivía en condiciones de pobreza extrema, contra 20.1 por ciento de pobreza extrema en el ámbito urbano que estimó Hernández Laos.<sup>10</sup>

Así se puede pensar que estas cifras calculadas por INEGI/CEPAL de 6.5 millones de personas en situación de pobreza extrema registradas en 1984 (en zonas urbanas y rurales) y 8.4 millones para 1989 y que posteriormente se diera una reducción de éstas cifras a 4.8 millones de pobres extremos (en zonas urbanas y rurales) y de 8.8 millones para 1992, puede considerarse como menos de la mitad de la que realmente existía.

Es importante aclarar lo difícil que es encontrar información precisa y reciente acerca de la cuantificación de la pobreza en México, por lo que se seguirán mencionando las diferentes cifras encontradas a lo largo de la investigación de las cuales se da una idea más clara de la creciente cantidad de pobres en nuestro país.

---

<sup>9</sup> Sección latinoamericana. "La pobreza: una herida en América Latina" en revista **Comercio Exterior**, volumen 47, número 4, México, mayo 1997, p. 387

<sup>10</sup> Hernández Laos, Enrique. **El crecimiento económico y pobreza en México**, *op. cit.*, p. 96

Luís Lozano Arredondo<sup>11</sup> director de análisis multidisciplinarios de la Facultad de Economía de la UNAM, reconoce que el número de mexicanos indigentes (personas que no tienen para comer) pasó de 20 a 26 millones entre finales de 1994 y primer semestre del 1999 (de 99 millones de habitantes en 1999), lo que representa un aumento del 30 por ciento. A dicha población que sobrevive con ingresos de entre 20 y 17 pesos diarios se agregan 40 millones en pobreza extrema. Es decir que perciben ingresos de entre menos de un salario mínimo y de 1.5 mini percepciones, apenas suficientes para adquirir 11 de 40 artículos que integran la canasta básica. Así mismo, 21 millones de la población subsisten con el equivalente a 2 salarios mínimos que les imposibilita la total satisfacción de sus necesidades elementales. El espectro de la pobreza abarca en realidad el 86 por ciento de la población total del país en 1999.

Se calculó también por el Banco Mundial en el periodo sexenal 1994-2000 un incremento de 20 a 40 millones de personas en pobreza extrema y de 20 a 47 millones en número de personas en pobreza relativa. Así, de una población de 100 millones de individuos el 87 por ciento queda en condiciones insuficientes para llevar una vida digna.<sup>12</sup>

Sin embargo del 2000-2002, las cifras muestran bajas en la pobreza, que no podrían ser verdaderas debido al historial anterior de la pobreza. Estas cifras fueron calculadas por el Banco Mundial donde más del 50 por ciento de los habitantes en México son pobres, debido en gran medida a la enorme desigualdad en los ingresos que padece el país (la décima parte más rica gana el 40 por ciento de los ingresos totales, mientras que la décima parte más pobre obtiene solo el 1.1 por ciento) así también hay gran diferencia en cuanto al acceso a la salud, educación y a los servicios públicos de buena calidad.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Salgado, Alicia y Gómez, Arturo. "En la miseria 40 millones de mexicanos" en periódico **El financiero**, septiembre 04 de 1999, México, p. 6

<sup>12</sup> Avilés, Jaime. "87 por ciento de pobres en México: Banco Mundial" en periódico **La Jornada**, 26 de septiembre 2000, México, p. 4

<sup>13</sup> Guerrero, Isabel. "El Banco Mundial anuncia hoy una nueva estrategia de asistencia" en **Comunicado de Prensa**, 15 de abril 2004, Dirección del Banco Mundial para Colombia y México, Washington, p. 1

Estos datos han revelado que el llamado progreso y avance para la mayoría de mexicanos comenzó a detenerse en el decenio de los años ochenta y, a mediados de los noventa, dicho progreso se frenó de manera abrupta. De hecho, como lo señala el Banco Mundial, la crisis de 1994 borró logros de dos decenios. En tal caso, el número de pobres a finales de siglo es similar al registrado en los años ochenta, de acuerdo al Banco Mundial.

Más aún, el intenso proceso privatizador que se vivió en todo el decenio de los años noventa, tampoco sirvió para revertir la situación de pobreza en que vive más de la mitad de la población. De acuerdo con el Banco Mundial, se transfirieron activos públicos por 31,458 millones de dólares a inversionistas privados. Ello coloca a México como el segundo privatizador en América Latina en la década de los noventa.

El beneficio no ha alcanzado a la mayoría de mexicanos. Sólo para citar un dato, los recursos obtenidos por el fisco en una década por la venta de las paraestatales, equivalen al 42 por ciento de la deuda comprometida por el presidente Ernesto Zedillo para el rescate bancario, que ascendió al valor actual (abril de 2000) a 75 mil millones de dólares, 19.5 por ciento del PIB, saldo de la deuda externa total en 1998 fue de 160 mil millones de dólares.

En México, la situación no es nada alentadora, ya que el 18 por ciento de la población de 98 millones, sobrevive con menos de un dólar por día, que representaría población en pobreza extrema (cifra muy por debajo de la estimada por el banco mundial de 30 por ciento de la población). Los dos últimos decenios no han sido mejores para América Latina en el orden económico, social y ambiental. De acuerdo con el informe CEPAL/ONU 2000<sup>14</sup>, tras la década perdida de los ochenta con una tasa de crecimiento del PIB de apenas 1 por ciento anual, los noventa muestran una ligera reactivación del 3.3 por ciento del PIB y disminución de los índices de inflación.

---

<sup>14</sup> Comisión Económica para América Latina y El Caribe CEPAL/Organización de las Naciones Unidas, **Informe de equidad, desarrollo y ciudadanía 2000**, Santiago de Chile, 2000, p. 66

No obstante, el ritmo de crecimiento fue inferior al que la CEPAL consideró como deseable y necesario (6.0 por ciento anual). De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional FMI en el año 2001 la economía latinoamericana se mantuvo estancada, con apenas 0.1 por ciento de aumento en el PIB. Esto refleja que la recuperación económica es poco probable y los costos sociales y ambientales de las políticas dictadas por el Fondo Monetario Internacional seguirán siendo muy elevados.

En nuestro país, existe la evidencia de que en menos de un lustro se malgastaron en inversiones no productivas, como el fondo de solidaridad y para pagar deuda, más de 22 mil millones de dólares, producto de la venta de empresas importantes como Teléfonos de México, la banca antes nacionalizada, empresas de fertilizantes, minería y petroquímica secundaria; es decir, el patrimonio acumulado durante más de cuatro decenios de esfuerzos del pueblo mexicano fue usado de manera discrecional, irresponsable y corrupta por la burocracia política mexicana que gobierna el país durante ya casi 80 años. A pesar de haber vendido prácticamente el 80 por ciento de los activos totales de las empresas paraestatales, no se pudo evitar la segunda crisis de la deuda de finales de 1994, que produjo el desastre financiero por más de 50 mil millones de dólares.

El modelo macroeconómico vigente ha sido el de crisis recurrentes con baja estabilidad en el ritmo de crecimiento, desempleo y pobreza. Un agravante más es el patrón de exportaciones, que se muestra bastante vulnerable al seguir dependiendo de la exportación de recursos naturales, materias primas y de producción en industrias consideradas ambientalmente sucias susceptibles de verse obstaculizadas por las nuevas exigencias de la dimensión ambiental en el comercio internacional.

Lo anterior revela que las cifras y principales indicadores macroeconómicos no tuvieron un mejor desempeño a pesar de los fuertes procesos de privatización que se vivieron en la región.

En el año 2000 el 49.9 por ciento de los hogares del país (53.7 por ciento del total de población) contaba con un ingreso inferior a 28.1 y 41.8 pesos diarios del 2000 para persona en áreas rurales y urbanas (equivalente para cubrir sus necesidades básicas de alimentación, salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público). Esta cifra comparada con datos que proporcionó la CEPAL de que con 20 y 17 pesos diarios alcanza para adquirir únicamente 11 de 40 artículos que conforman la canasta básica; esto significa que el 53.7 por ciento de la población continúa en pobreza extrema, sin contar los ubicados como pobres y más aún como indigentes.

Se identificó adicionalmente a hogares cuyo ingreso por persona era menor al necesario para cubrir las necesidades básicas anteriores, además del consumo de otros bienes y servicios; dicho ingreso sería equivalente a 35.0 y 52.2 pesos diarios del 2000 por persona en áreas rurales y urbanas, respectivamente. Pero en el año 2000 el 56.9 por ciento de los hogares del país contaban con un ingreso inferior a este punto de referencia.<sup>15</sup>

El cálculo de estas cifras estuvieron a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, siguiendo los criterios del Comité y utilizando la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2000 (ENIGH) que definió tres líneas de referencia para agrupar a la población por su nivel de ingreso, las cuales reflejan las siguientes cifras:<sup>16</sup>

- a) Por umbral de pobreza alimentaria: el 18.6 por ciento de los hogares del país (el 24.2 por ciento del total de la población) contaba con un ingreso inferior considerado (15.4 y 20.9 pesos diarios del 2000 por persona en áreas rurales y urbanas) como necesario para cubrir la necesidad alimenticia.
  
- b) Por umbral de desarrollo de capacidades: el 25 por ciento de los hogares (31.9 por ciento del total de la población del país) contaba con

---

<sup>15</sup> Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL)/Organización de las Naciones Unidas (ONU), *op. cit.*, p. 66

<sup>16</sup> Secretaría de Desarrollo Social. **Medición de la pobreza: variantes metodológicas y estimación preliminar**, serie de documentos de investigación, número 1, Secretaría de Desarrollo Social, México D. F., julio 2002, p. 215

un ingreso inferior considerado como necesario (18.9 y 27.7 pesos diarios por persona en áreas rurales y urbanas) para cubrir sus necesidades básicas de además de alimentación, educación y salud.

- c) Por umbral de desarrollo de patrimonio: el 45.9 por ciento de los hogares del país contaban con un ingreso inferior considerado (28.1 y 41.8 pesos diarios del 2000 por persona en áreas rurales y urbanas) como necesario para cubrir las necesidades de alimentación y el consumo básico en salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público.

Estas cifras dan un equivalente a necesidades muy básicas o mínimas, ya que para cubrir únicamente la alimentación, una persona necesita como mínimo 15.4 pesos diarios, resulta soñador que con 12.7 pesos más al día (para alcanzar el 28.1 pesos establecidos como mínimo en el umbral de desarrollo de patrimonio) un individuo pueda cubrir sus necesidades de salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público. Sin tomar en cuenta los servicios que debe tener una vivienda para vivir una vida digna (gas, agua, drenaje, luz), así como el transporte que difiere mucho del área rural al área urbana. Se habla de que este parámetro mínimo resulta muy mínimo y equivalente a una persona en situación de extrema pobreza.

Aunado a esto, una comparación “entre ENGH 2000 y 2002 revela que el ingreso por hogar se redujo en términos reales en un 2.6 por ciento entre esos dos años. Este cambio es consistente con la disminución en un Producto Interno Bruto per cápita en términos reales de -2.44 por ciento en el mismo periodo”.<sup>17</sup> Pero la reducción del ingreso no fue generalizada, los indicadores muestran que esta disminución se dio en los hogares más ricos de la población y los estratos más pobres se vieron protegidos, e incluso mejoraron un poco. En comparación con los cambios en el ingreso para los mismos grupos durante 1994-1996, se observó una caída generalizada en el Ingreso del conjunto de

---

<sup>17</sup> Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). **Reducción del ingreso 2000-2002**, Banco de Información Económica, [www.inegi.mx.com](http://www.inegi.mx.com), México, 2002, p. 5

todos los hogares, el número de personas en pobreza alimentaria se incrementó en 15.4 millones provocando así un empobrecimiento generalizado.

La evolución de la proporción de población que está por debajo de cada uno de los umbrales de referencia indican que entre el 2000 y el 2002 la proporción de la población en pobreza alimentaria a nivel nacional se redujo de 24.2 por ciento a 20.3 por ciento; la población del umbral de desarrollo de capacidades se redujo de 31.9 por ciento a 26.5 por ciento; la proporción de la población por debajo del umbral de desarrollo de patrimonio se redujo de 53.7 a 51.7 por ciento. Esto implica que 3.4 millones de personas cruzaron el umbral de pobreza alimentaria (en mayor proporción los de zonas rurales), lo que significa que en el paso entre 2000 y 2002 pasaron a una situación en la que pueden cubrir sus necesidades de alimentación y muy modestamente de educación y salud.

Cabe destacar que la pobreza en México entre el año 2000 y al año 2002 se redujo bajo un contexto de disminución en el ingreso total, con un mejoramiento o protección en los sectores de menores ingresos. Sin embargo los rubros considerados para hacer los cálculos apenas alcanzan para subsistir; si hubo un aumento en las condiciones de los más pobres, pero no se puede considerar suficiente para aliviar sus carencias de servicios públicos y algunos stocks de la población marginada. Como se ve, fueron favorecidos los más pobres pero aún hubo disminución del ingreso en otro estatus que podría provocar que esa población más rica reduzca su condición y pasara al estatus de los pobres.<sup>18</sup>

Según estas cifras en el sexenio de Vicente Fox se ha avanzado poco en lucha contra la pobreza, pero se debe poner atención en cómo se ha comparado y en que existe mucha diferencia en la cuantificación de la pobreza en México hecha por diferentes organismos internacionales e investigadores; mostrando que las cifras son sobre estimadas según el interés perseguido. Además se contradicen, no es posible que haya disminuido la pobreza, si se toma en cuenta que el desempleo aumento en este periodo de 1.5 a 1.8 por ciento de la

---

<sup>18</sup>Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). **Reducción del ingreso 2000-2002**, *op. cit.*, p. 5

población económicamente activa, y el número de trabajadores formales, inscritos en el IMSS, había disminuido en alrededor de 400 mil desde diciembre hasta finales de 2002<sup>19</sup>.

Ante ésta sobre estimación de la pobreza poco coherente se realizaron varios estudios al respecto mostrándonos algunas realidades y fallas para calcular la pobreza revelando los motivos por los cuales se han dado cifras de disminución de la pobreza cuando los niveles de ésta en el 2002 son casi los mismos de hace 30 años en México.

Araceli Damián<sup>20</sup> muestra las principales fallas que hacen que las cifras de la cantidad de pobres se consideran poco coherentes con la realidad:

El aumento en el número de preguntas relacionadas con el ingreso, no tuvo efectos significativos porque éstas preguntas sólo representan menos del 1 por ciento.

Inconsistencias en el aumento del ingreso proveniente de transferencias gubernamentales de ingreso que se destinan a los pobres, incluyendo las de Oportunidades. Por ejemplo, el ingreso recibido por transferencias de este programa aumentó en términos reales en más de 400 por ciento en el urbano y en más de 40 por ciento en lo rural. Sin embargo, datos adquiridos muestran que el monto en dinero otorgado a las familias por el programa aumentó aproximadamente en 211 por ciento en las áreas urbanas y 36.1 por ciento en las rurales.

Es decir que la encuesta del 2002 sobrestima el incremento en los ingresos de las familias por este concepto. Otro ejemplo de la sobrestimación de transferencias gubernamentales es el rubro de Procampo, el cual según las encuestas se incremento en 131 por ciento, mientras de acuerdo con los datos

---

<sup>19</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). **Panorama Social de América Latina**, sitio web [www.cepal.com](http://www.cepal.com), Santiago de Chile, 2003, p. 318

<sup>20</sup> Damián, Araceli. *Op. cit.*, pp. 88-95

administrativos disminuyo en términos reales en 2.1 por ciento entre 2000 y 2002.<sup>21</sup>

La reducción en tamaño del hogar de la población más pobre, sobre todo en las áreas rurales es relevante dado que la pobreza en el método oficial (CEPAL) se mide por persona, por consiguiente una reducción del tamaño de los hogares reduce la pobreza sólo por éste hecho. La CEPAL argumenta que si el tamaño de los hogares se hubiese reducido de acuerdo con la proporción esperada la pobreza rural no se hubiera reducido en el mismo grado.

El ingreso por la renta imputada de la vivienda, sobre todo en los grupos de bajos ingresos es un ingreso virtual ya que resulta de preguntarles a los propietarios de su vivienda cuanto tendrían que pagar por ella si la rentaran. En la encuesta el aumento más fuerte se dio en los grupos de menores ingresos, ya que, si se descuenta la renta imputada de la renta de la vivienda, el aumento hubiese sido casi o totalmente nulo.

Lo que el Gobierno adopto como pobreza de patrimonio (a pesar de que a la canasta normativa alimentaria (CNA) del método de LP añadió los gastos mínimos en alimentación, salud, vivienda, vestido, transporte y educación) no deja de subestimar la pobreza, ya que con ello el Gobierno recortó aún más la línea de pobreza y con ello, los satisfactores que reconoce como necesarios y a los cuales tiene derecho cualquier mexicano.

Quedando excluidos de los derechos de los mexicanos los gastos en artículos de limpieza, tanto los del hogar como los de cuidado personal (escoba, detergentes, jabones, pasta de dientes, corte de pelo, pañales desechables, toallas sanitarias), todos los enseres y aparatos domésticos (plancha, licuadora, lavadero, lámparas, focos, tanque de gas, calentador de gas, televisión, grabadora o equipo de sonido, refrigerador), todos los muebles, todos los utensilios domésticos, todos los blancos (toallas sabanas almohadas, cortinas), todo vehiculo privado (bicicletas y las carretas), libros, revistas,

---

<sup>21</sup>Comité Técnico para la Medición de la Pobreza. “ Observaciones sobre las cifras oficiales para el año 2002”, **Comunicado de prensa 3**, enero 2004, sitio web [www.cepal.com](http://www.cepal.com), p. 24

casetes o discos de música, todos los eventos culturales, deportivos y recreativos, los juguetes y juegos de mesa, artículos deportivos, todas las comunicaciones teléfono, correo y telégrafo; todos los accesorios personales, funerales y gastos legales.

Esto supone que los hogares destinan la totalidad de su ingreso a alimentos crudos con lo cual no cubre ninguna necesidad, ya que ni siquiera pueden cocinar sus alimentos.

Los grupos de referencia para calcular la LP, en lugar de ser aquellos que satisfacen sus requerimientos nutricionales, resultaron ser grupos muy pobres. Estos grupos tienen déficit de gastos en alimentos de casi el 60 por ciento, tanto en las áreas urbanas como en las rurales. Al haber elegido grupos de referencia pobres, el comité subestimó la LP y la incidencia de la pobreza.

En una revaloración el comité y la CEPAL<sup>22</sup> calcularon su LP en 52.17 pesos diarios por persona para áreas urbanas y de 34.91 pesos en las rurales, aún con carencias indispensables. La CEPAL reafirmo que para cubrir en su totalidad todas las necesidades anteriores excluidas por el Gobierno mexicano la LP tendría que ser de 84.73 pesos diarios para áreas urbanas y de 45.53 para las rurales. Muy pero muy por debajo de lo establecido en la línea de pobreza de patrimonio mexicano.

Otro de los elementos en discusión es la propuesta metodológica del Gobierno que subestimó la pobreza, y fue la determinación del umbral urbano-rural. El comité usó como umbral de tamaño para diferenciar las áreas rurales de las urbanas 15 000 habitantes. Esto tiene serias implicaciones para el cálculo de la pobreza, ya que la línea de pobreza rural representa sólo el 67.2 por ciento de la urbana en el 2000. El comité comparó el ingreso de la población viviendo en localidades de entre 2000 y 15000 habitantes, ó sea el 13.7por ciento del total de la población nacional en el 2000 según INEGI con una línea de pobreza más baja que la que le correspondería si se hubiese usado el límite de 25000

---

<sup>22</sup> Comité Técnico para la Medición de la Pobreza. *op. cit.*, p. 25

habitantes, limite que sí es usado cuando se trata de identificar los beneficiarios de Oportunidades.<sup>23</sup>

En términos absolutos se tiene que en 1996 la pobreza alcanza su nivel máximo de 92 por ciento de la población pobre, según INEGI-CEPAL, y de 69.6 por ciento con la LP de patrimonio. A pesar del rápido crecimiento que experimento la economía después de 1996 la pobreza no logro revertirse (excepto en la pobreza de patrimonio del Gobierno) ya que en 1998 el 83.7 por ciento de la población era pobre, según INEGI-CEPAL por MMIP; mientras por patrimonio era de 63.9 por ciento. Para el 2000 era de 78.7 por ciento de INEGI-CEPAL, mientras por patrimonio era de 53.7 por ciento, por pobreza de capacidades reflejo un 31.9 por ciento y sólo pobres por línea alimentaria era del 24.2 por ciento. Al año 2000 la población nacional estimada por la encuesta nacional de ingresos de los hogares ENIGH fue de 97.7 millones, no obstante la Conapo en ese año había calculado 100 millones de mexicanos, por lo que el Gobierno no reconoció a más de 20 millones de pobres, comparando los porcentajes anteriores.

La evolución de la pobreza muestra un signo desalentador: en el año 2002 los niveles de ésta son casi los mismos que se tenían hace más de 30 años. Los logros alcanzados durante el periodo de sustitución de importaciones han sido devastados por las innumerables crisis sufridas desde inicios de los ochenta. A pesar de periodos de recuperación económica en la última década, la disminución de la pobreza se dio a un ritmo mucho menor al crecimiento de la misma observado en periodos de crisis.

### **3.2. EL COMBATE DE LA POBREZA EN EL SEXENIO DE ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN**

A lo largo de su historia, México ha registrado una concentración del ingreso muy injusta y, en consecuencia, un nivel de pobreza muy alto. A pesar de los

---

<sup>23</sup> Altimir, Oscar. “La dimensión de la pobreza en América Latina” en **Cuadernos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)**, número 74, Santiago de Chile, 2001, p. 27

enormes esfuerzos realizados por varias generaciones para modificar esa situación, la desigualdad y la pobreza siguen existiendo.

Han existido programas para superar las condiciones agudas de pobreza en nuestro país, tal es el caso del programa nacional de solidaridad Pronasol<sup>24</sup> con Carlos Salinas de Gortari, que surgió como parte de una estrategia integral y participativa que incluyó la reforma educativa, la transformación del campo, la atención a la salud, vivienda y un programa a favor de las comunidades indígenas menos favorecidas como los estados de Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Hidalgo, Veracruz y Puebla (representan el 94 por ciento de los municipios con grado de marginación muy alto que concentran 43.9 por ciento de la población rural del país y 65.1 por ciento de los habitantes de cinco años y comunidades que hablan alguna lengua indígena), situación que no ha cambiado.

Fue así como el Gobierno atacó mediante un plan integral las condiciones de injusticia que padecía el país. Durante los seis años, se invirtieron 51,818 millones de pesos, equivalentes a casi 18,000 millones de dólares. Los recursos federales representaron 67 por ciento; el resto provino de los gobiernos locales y de los propios participantes.

A pesar de lo escrito en los documentos de la Secretaría de Desarrollo Social, las críticas al programa y los hechos, dicen que Solidaridad se distinguió por la distribución de sus recursos en función de los conflictos político-electorales y no en función del mapa de pobreza crítica; esto provocó un desprestigio, tanto del programa como del Gobierno, en el cual ambos perdieron credibilidad (la falta de credibilidad se dio por la salida a la luz de cantidades millonarias de recursos en desvío, recursos que nunca llegaron a su destino inicial terminando en algunos bolsillos de algunos cuantos vivos). El ingrediente político de éste programa, que se le denominó el programa del presidente, y la configuración propia de nuestro sistema político de reinventar el Gobierno cada seis años, implicó que el programa desapareciera.

---

<sup>24</sup> Secretaría de Desarrollo Social. **Programa Nacional de Solidaridad Pronasol**, sitio web [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx), México, 1994, p. 10

En el sexenio de Ernesto Zedillo, se rescató el programa de solidaridad por un programa similar pero más modesto El Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) integrado en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, y que dentro de la lógica de la reforma, las ramas presupuestales y los montos fueron modificados y ajustados, su estructura fue desmantelada y se dio un paso importante en la concepción de los programas de lucha contra la pobreza, se abandona la cobertura poblacional y adopta la focalización de los grupos más marginados y vulnerables en otra óptica de trabajo.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 habla de los enfoques que el Gobierno tendría para el desarrollo social. “La política de desarrollo social que postuló éste plan, se nutre de experiencias anteriores, y se distingue de ellas porque aspiró a adquirir un carácter integral, con un sólido sustento federalista y la participación corresponsable de las organizaciones sociales y ciudadanas. Por ello, la política de desarrollo social se describió integral, incluyente, participativa y federalista (propuesta por el Banco Mundial para apoyar a cada vez más población en pobreza).

Su formulación y ejecución serán resultado de un amplio proceso de concertación y participación. Se apoyará en una alianza nacional para el bienestar; que movilice a las fuerzas sociales y políticas, a las organizaciones ciudadanas y a los tres niveles de Gobierno.”<sup>25</sup>

“El objetivo de esta política de desarrollo social fue de propiciar la igualdad de oportunidades y de condiciones que aseguren a la población el disfrute de los derechos individuales y sociales consagrados en la Constitución que son: elevar los niveles de bienestar y la calidad de vida de los mexicanos, estableciendo las condiciones necesarias para impulsar la plena incorporación de los grupos más desfavorecidos o de alta vulnerabilidad; y, de manera prioritaria, disminuir la pobreza y la exclusión social.

---

<sup>25</sup> Secretaría de Desarrollo Social. , “Política de desarrollo social”, **Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000**, sitio web [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx), México, 1995, p. 12

Para ello se ampliaría y mejoraría la educación, la salud y la vivienda por medio del Programa Progresá; se armonizaría el ritmo de crecimiento de la población y su distribución geográfica; se promovería el desarrollo equilibrado de las regiones; se abatiría las desigualdades y se impulsaría un amplio proceso para la integración social y productiva de los mexicanos que hasta ahora no han tenido opciones de bienestar.<sup>26</sup>

Además, ésta política se sustentó en la renovación del acuerdo social que consolide los consensos entre los diversos sectores de la sociedad como las organizaciones sociales y ciudadanas; así mismo fortalezca la alianza del Estado con los grupos populares. Este acuerdo permitió impulsar una movilización de recursos y voluntades para mejorar el escenario social de los próximos años.

En cuanto a los grupos vulnerables, estos se consideraron como los segmentos marginados por razones de edad, de condiciones físicas o, en ciertos casos, de sexo. Ésta política dice que, es prioritario dar atención especial a los grupos encontrados en situaciones desventajosas. En particular se planteó la atención a los jóvenes con desventajas económicas y sociales; a los trabajadores migratorios, a las personas con discapacidad, y a las personas de la tercera edad, quienes al dejar de participar en actividades económicas formales, formaron parte de uno de los sectores más desfavorecidos.

La estrategia del gasto social consistió en dos vertientes: una referente a acciones amplias para apoyar a toda la población y otra dirigida al fortalecimiento de acciones de apoyo a la población en extrema pobreza. En éste periodo los recursos destinados al gasto social para los estados y municipios ejercidos directamente por las dependencias, entidades y por el Ejecutivo Federal se contrajeron en términos absolutos, convirtiendo a los Gobiernos locales en los principales ejecutores del gasto social<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> *Ibid.* p. 12

<sup>27</sup> Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda. **Presupuesto de egresos 1995-2000**, publicado por la Subsecretaría de egresos de la Secretaría de hacienda, sitio web [www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx), México, 2000, p. 9

Todos los programas emprendidos enfatizaban la corresponsabilidad de los beneficiarios con el ejecutivo federal, se encuentra una clara tendencia de involucrar igualmente a los tres niveles de Gobierno en tres vertientes: desarrollo del capital humano, desarrollo de capital físico y oportunidades de ingreso. Es así como el programa de educación, salud y alimentación (Progresá) otorgó un paquete de apoyos en estos rubros a las familias rurales pobres.

En cuanto a la política social de Ernesto Zedillo, su prioridad no sólo se acreditó en el mundo creciente de los recursos asignados, sino también en el gasto estructural de su conexión e instrumentación que definió un carácter democrático, integral y federalista. De esta forma la política social del Gobierno de la república, según fuentes de SEDESOL, fue diseñar políticas públicas diferenciadas que atendieran las necesidades de cada uno de los diferentes sectores del país. Se dieron tres sectores en la población mexicana: El sector moderno, exportador y vinculado plenamente a la realidad global; el industrial, de servicios y de agricultura tradicional, que no ha sido capaz de vincularse al sector exportador y el último caracterizado por la presencia de la pobreza en el rezago social.

Los objetivos fundamentales de la política social de Ernesto Zedillo Ponce de León fueron: “superar la pobreza y la exclusión social; diseñar políticas de desarrollo que atiendan efectiva y específicamente a los distintos estratos sociales y económicos que interactúan en la realidad nacional, de manera especial atender al sector social que padece las mayores carencias; consolidar los mecanismos de coordinación necesarios para que las acciones de la política social que desarrollan las distintas instancias de la administración pública concluyan en un esfuerzo integral y que contribuya a potenciar los efectos de las acciones que desarrolla cada uno de los actores involucrados en el desarrollo social<sup>28</sup>”.

---

<sup>28</sup> Secretaría de Desarrollo Social. “Política social”, **Política social de Ernesto Zedillo**, sitio web [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx), México, 1995, p. 15

Para que los objetivos anteriores pudieran ser aplicables, la Secretaría de Desarrollo Social funcionó como órgano coordinador de las tareas de la política social con base en las siguientes estrategias:<sup>29</sup>

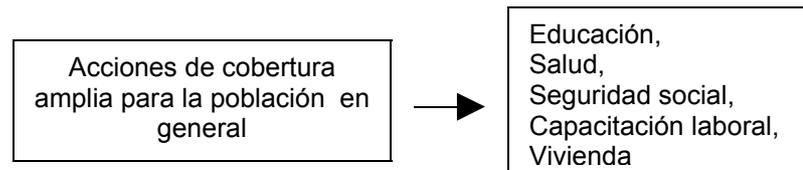
- a) Integralidad, con el fin de realizar un esfuerzo intersectorial, múltiple y simultáneo para superar la pobreza, promover los consensos políticos a favor del crecimiento con equidad para lograr sostener los programas de largo plazo y propiciar unión de esfuerzos públicos y privados, para superar la pobreza; y aumentar el énfasis en aspectos productivos de los proyectos sociales con el mismo fin.
- b) Impulsar la descentralización de facultades y recursos orientados a combatir la pobreza, así se garantiza una mayor eficacia de la política social y asegurar la atención prioritaria a regiones y grupos sociales que no han tenido oportunidades de desarrollo. Algunos de los elementos fundamentales de éste proceso son el fortalecimiento de la participación social, la transparencia del gasto público y la corresponsabilidad entre los distintos ordenes de Gobierno y la sociedad.
- c) Coordinación entre instituciones y niveles de Gobierno con el fin de combatir la pobreza y promover el desarrollo.
- d) Impulso a la participación social.
- e) Promoción del desarrollo regional en el que las potencialidades y particularidades de las distintas regiones del país se aprovechen a favor de un desarrollo equilibrado, y
- f) Privilegiar la atención a las regiones que padecen los mayores rezagos.

De esta manera para cumplir estas estrategias la política social operó en dos grandes vertientes: La primera atiende el bienestar social a través de acciones de cobertura amplia destinadas a la población en general para garantizar el acceso a servicios básicos como educación, salud, seguridad social,

---

<sup>29</sup> Gómez de León, José. “El PROGRESA y el bienestar de los hogares pobres en México”, **Mercado de valores**, Universidad Autónoma Metropolitana, México, octubre 1998, p. 19

capacitación laboral y vivienda. La segunda vertiente esta dirigida específicamente a la superación de la pobreza extrema mediante el fortalecimiento de la infraestructura básica municipal; creación de oportunidades de ingresos y empleo; y acciones integrales de educación, salud y alimentación (Progresá).



#### POLÍTICA SOCIAL



Para lograr los objetivos anteriores y con el fin de cumplir con lo inscrito en el conjunto de compromisos adjuntos por el Gobierno mexicano en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo (Copenhague 1995), la declaración de los Jefes de Estado, Gobierno y el programa de acción de esa reunión, definieron como propósitos centrales erradicar la pobreza, la creación de empleo productivo y la plena integración social bajo un enfoque integral de desarrollo social que demanda una activa participación de la ciudadanía quedando de la siguiente manera:

“El desarrollo de capacidades productivas, apoyo al empleo temporal y mejoramiento de vivienda. Sustenta que en el mediano y largo plazo, la solución de fondo al problema de la pobreza y desigualdad en el país es la creación que garanticen ingresos permanentes y mejores remuneraciones. Un elemento de empleo decisivo para materializar este objetivo es el despliegue de las capacidades básicas y la provisión de

medios de vida seguros y sostenibles mediante el impulso de infraestructura que promueva la producción, el empleo, el ingreso y el mejoramiento de la vivienda.

Así también, generar empleos productivos en zonas urbanas y rurales de mayor pobreza y financiar proyectos asegurándose de que sean orientados fundamentalmente hacia acciones que tengan impacto en el empleo, en el empleo productivo del campo y la ciudad.

En las comunidades indígenas se establecerían acciones para apoyar proyectos productivos con impacto nacional indigenista. También se incluirían los correspondientes a reforestación y vivienda que tendrían como base el uso intensivo de mano de obra.”<sup>30</sup>

Así, para apoyo a la producción se utilizaron programas como: el Programa de Crédito a la Palabra (PROCAMPO), Programa del Instituto Nacional de Capacitación, (INCA), entre otros. En cuanto al empleo, se consolidó el programa emergente de empleo en las zonas rurales, se apoyó los Programas de Becas de Capacitación para el Trabajo (PROBECAT), se mantuvieron las acciones del programa de apoyo al servicio social. Así mismo, se impulsaron programas para erradicar el rezago en la construcción de la vivienda como: Fondo de Vivienda (FOVI), Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), Fondo Nacional de Vivienda Rural (FONAVIR), Fideicomiso de Vivienda y Desarrollo Social y Urbano (FIVIDESU) y Fideicomiso Casa Propia (FICAPRO) para posibilitar la canalización de mayores recursos a la vivienda y servicios básicos, además de otras acciones.<sup>31</sup>

La aplicación de la infraestructura básica municipal fue el aspecto central para tratar de eliminar el círculo de la pobreza, lo que constituyó la existencia de condiciones materiales adecuadas que permitieran a las familias mejorar su

---

<sup>30</sup> Organización de Naciones Unidas. “Programa de acción”, **Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social 1995**, sitio web [www.onu.com.mx](http://www.onu.com.mx), Copenhague, 1995, pp. 2-4

<sup>31</sup> Secretaría de Desarrollo Social. “Política social, un compromiso con los mexicanos”, **Gobierno del Presidente Zedillo Ponce de León**, sitio web [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx), México, agosto 2000, pp. 3-9

salud y nutrición, adquirir educación y capacitación para desarrollar actividades productivas para alcanzar mejores niveles de ingreso.

La dotación de la infraestructura social básica es un elemento indispensable para la exitosa implementación de otros programas dirigidos a erradicar las causas que determinan la migración y la pobreza, así como para iniciar el desarrollo de las capacidades individuales. Un primer paso en el fortalecimiento de esta capacidad de decisión y ejecución de los Gobiernos locales, lo constituye la canalización del 65 por ciento de los recursos del ramo 26 del presupuesto de egresos de la federación a un fondo de desarrollo social municipal que contempla la construcción y rehabilitación de infraestructura social básica. Así se realizarían programas de agua potable, drenaje, y alcantarillado, electrificación, urbanización, pavimentación y empedrado de colonias populares, caminos rurales y carreteras alimentadoras y telefonía rural.

Para el desarrollo de capacidades individuales se puso atención a la alimentación, salud y educación por medio del Programa Progresá, el Gobierno de la república se propuso poner en práctica acciones integrales focalizadas, así como programas específicos dirigidos a erradicar los factores que determinan y producen el círculo vicioso de la pobreza. En éste marco se incluyó al Programa Progresá otros programas específicos como: para la educación el Programa de Alfabetización, Educación y Capacitación no formal para el Trabajo y Educación Comunitaria (PAREP y PIARE), y el Programa para el Desarrollo de la Educación Inicial (PRODEI); en salud el Programa de Apoyo a los Servicios de Salud para la Población Abierta (PASSPA II), Programa IMSS-Solidaridad, Programa Emergente para Grupos Vulnerables (SSA); en alimentación y abasto social el Programa de Alimentación y Nutrición Familiar (PANF); y el Sistema de Distribuidoras Conasupo (Diconsa, Liconsa, etc.).<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> Secretaría de Desarrollo Social. "Política social, un compromiso con los mexicanos", **Gobierno del Presidente Zedillo Ponce de León**, *op. cit.*, p. 11

La operación de las acciones pretendía fortalecer la coordinación entre los tres órdenes del Gobierno para garantizar que la descentralización de atribuciones y recursos permita un mejor cumplimiento de los objetivos de la política social.

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

Los lineamientos generales para la distribución del gasto social tuvo como finalidad: equidad y justicia en la asignación de estados y municipios; distribuir los recursos con transparencia, evitar discrecionalidad en la publicación de los recursos y asegurar que el presupuesto se destine a acciones que coadyuven al bienestar social y superación de la pobreza. Para alcanzar esto, el ramo 26 del presupuesto de egresos de la federación se destinan específicamente a la superación de la pobreza y se mantendrá como una partida descentralizada del mismo (hacia los estados y municipios del país), ésta partida presupuestal se integra con tres fondos: el Fondo de Desarrollo Social Municipal, el Fondo de Prioridades Estatales y el Fondo para la Promoción del Empleo y Educación. Esta estrategia, sin embargo, se inscribe en la necesidad de acabar con el presidencialismo del sexenio anterior que provocó tantas críticas y la necesidad de cambio. Así la estrategia que articulan las diversas formas de organización social se promoverán mediante un método que fomente la planeación participativa.

Por otro lado, comenta Preciado Coronado<sup>33</sup> que Zedillo ha llevado a cabo su política social con los mismos principios articuladores de Salinas, de gobernabilidad apoyada en el presidencialismo, definición de los montos y

---

<sup>33</sup> Preciado Coronado, Jaime. "Combate a la pobreza en México: la búsqueda de una geografía de la exclusión", **El Debate Nacional**, tomo V, Editorial Diana, México, pp. 287-311

proporciones del presupuesto federal (ramo 26) de acuerdo a la situación imperante, y continuó con la misma política económica de competencia que dependió de los límites que el Gobierno estableciera entre mercado y competencia, estado y solidaridad pues aunque ahora se ha satanizado este término la política Zedillista no fue más que una continuación de Salinas pero con nombres neutros en los programas y conservando los mismos contenidos así como buena parte de los estilos de la negociación y la búsqueda de interlocutores.

El Gobierno de Zedillo optó por una nueva devaluación de la política social que a pesar de decir lo contrario, contó con recursos más modestos y se ejerció con discreción lejos de la figura presidencial. Las familias en condiciones de pobreza extrema estuvieron inmersas en una situación en que las carencias se retroalimentaron mutuamente y redujeron al mínimo la capacidad para aprovechar las oportunidades disponibles. De esta manera, muchas veces dichas familias no pudieron beneficiarse de las políticas, diseñadas para apoyar a la población en general. “Existe un círculo vicioso de transmisión generacional de la pobreza extrema que impide que los hijos de éstas familias tengan posibilidades de mejorar su situación económica debido a las deficiencias nutricionales, educativas y de salud que padecen.”<sup>34</sup> Familias que debido a la focalización quedaron excluidas de programas sociales.

El Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá)<sup>35</sup> es el instrumento principal del cual se apoyó el Gobierno de la república para intentar romper el círculo vicioso de ignorancia, enfermedad, insalubridad y destrucción en el que se encuentran las familias más pobres del país.

El Programa Progresá partió de la instrumentación de acciones con impacto directo en el mejoramiento de los niveles de educación, salud y nutrición; y que a su vez mejore las condiciones de vida de la población a largo plazo. Su concepción fue la elevación de las capacidades de las personas. En este sentido, la educación, salud y nutrición se consideró como un patrimonio

---

<sup>34</sup> Gómez de León, José. *Op. cit.*, p. 19

<sup>35</sup> Secretaría de Desarrollo Social. **Programa de educación, salud y alimentación (PROGRESA)**, sitio web [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx), México 2000, pp. 15-23

mínimo que deben tener todos los mexicanos para su pleno desarrollo económico, social y cultural.

De igual manera, Progresá apoyó la educación de los niños en condiciones de pobreza extrema por medio de acciones orientadas para atender la incorporación, permanencia y aprovechamiento escolar de los niños y de los jóvenes. Para esto, el Estado otorgó becas educativas bimestrales que se entregarían a la madre de los estudiantes, por la asistencia regular a la escuela (85 por ciento días de clase) del tercer año de primaria al tercero de secundaria (niños menores de 18 años), así también apoyos en la adquisición de útiles escolares para los niños inscritos entre tercero de primaria y tercero de secundaria.

Este apoyo fue para compensar la contribución económica de los niños y jóvenes al ingreso familiar, para que, en vez de trabajar, asistieran a la escuela, alimentarse un poco mejor y así pudieran concluir su educación básica, evitando el abandono escolar prematuro. Las becas a niñas de mayores de 12 años fueron ligeramente superiores a la de los niños (de dos veces y medio el apoyo monetario para alimentos de todo el hogar), para cumplir con el compromiso de justicia social de igualar las oportunidades de desarrollo entre hombres y mujeres. Se ayudó a 7 de cada 10 niños que cursaban el tercero de primaria y secundaria.<sup>36</sup>

“Se incorporaron al sistema educativo escolar 3.3 millones de alumnos (29 millones de pobres), casi tres veces más que los incorporados durante los seis años de la administración anterior. El 93 por ciento de niños de 6 a 14 años asistió a la escuela mientras que en los noventa solo asistía el 86 por ciento, esto es la incorporación de 2.2 millones de niños y jóvenes. El número de Universidades Tecnológicas aumentó, se construyeron 62 Institutos Tecnológicos, pasando de 121 a 183. Y se distribuyeron en el ciclo escolar 1999-2000, 160 millones de libros de texto gratuitos para preescolar, primaria y secundaria; aumentando para el 2001 a 163 millones de estos libros; a fin de

---

<sup>36</sup> Secretaría de Desarrollo Social. **Programa de educación, salud y alimentación (PROGRESA)**, *op. cit.* p. 17

sexenio, el 90 por ciento de las matriculas de secundarias y tele secundarias cuentan con sus libros”.<sup>37</sup>

Progresá apoyó la salud con el fin de reducir la incidencia de las enfermedades y la mortalidad en los miembros de la familia, especialmente en menores de 5 años de edad, las acciones buscaron ampliar y mejorar la oferta de servicios públicos de atención primaria, así como informar sobre la disponibilidad y los beneficios que se desprendieron de su utilización.

La estrategia que estableció este programa en salud se pronunció en tres aspectos: el suministro gratuito de un paquete básico (PB) de servicios de salud con acciones efectivas y de carácter preventivo; la prevención de la salud, por medio de la entrega de suplementos alimenticios para evitar la desnutrición infantil y favorecer su adecuado desarrollo físico (entregados a mujeres embarazadas y en lactancia, y niños entre cuatro meses y dos años de edad) aunado a la participación de las familias en la procuración de un mejor estado de salud; y finalmente la promoción del autocuidado familiar a través de información y capacitación, proporcionándoles a los padres de familia capacitación adecuada y sistemática en materia de salud preventiva, planificación familiar, higiene y nutrición. Capacitación obligada para los beneficiarios ya que de no asistir se les suspende el apoyo.

EL Programa Progresá apoyo a la acción alimentaria por medio de otorgar un apoyo monetario (90 pesos mensuales) a las familias beneficiarias para contribuir a que mejoren su cantidad y diversidad de consumo de alimentos y eleve su estado nutricional. Esta ayuda se entregó a las familias que completaron sus visitas periódicas de cuidados de salud, con la atención preventiva, que favorece el contacto de las familias con los agentes de salud.

“El programa tenían registradas hasta el año 2000 a 2.6 millones de familias, es decir más de 14.6 millones de personas fueron apoyadas. El 60 por ciento de esta población recibió por primera vez un apoyo directo del Gobierno Federal. En este Gobierno más de 18 millones de mexicanos se integraron a los

---

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 19

servicios de salud, se duplicaron las vacunas a los niños y el 93 por ciento de la población de niños esta vacunada. La esperanza de vida es de 75.4 años, 2.4 años más que en 1994”.<sup>38</sup>

El monto del gasto público orientado al desarrollo social (según datos de SEDESOL) en 1998 representó casi el 60 por ciento del gasto público programable y el 9.1 por ciento del PIB; así para 1999 la producción del gasto público orientado al desarrollo social se elevó en 3.2 por ciento real en comparación al año anterior. El monto en el 2000 representó el 60 por ciento del gasto programable total. Entre 1994 y 2000 el gasto social programable sólo creció el 4.3 por ciento.<sup>39</sup>

Finalmente parece soñador creer que las cifras de pobreza emitidas por la Sedesol sean verdaderas debido a los problemas enfrentados en el sexenio de Zedillo que incluyen, entre otros, “la peor depresión del último siglo (el producto interno bruto cayó casi 10.5 por ciento), con la consiguiente caída de la inversión y el ahorro (la inversión fija bruta sufrió una caída del 35 por ciento), se debilitó el sistema financiero, el ahorro nacional cayó sistemáticamente (en total de 6 a 8 puntos del PIB), la duplicación del desempleo y la disminución de los salarios reales bajaron más de dos tercios su poder adquisitivo y el consumo bajo 14 por ciento”.<sup>40</sup>

Todo esto se ve reflejado en los altos índices de pobreza y pobreza extrema a mediados del sexenio (el 80 por ciento de la población total), que contrastan con las cifras proporcionadas por la Sedesol de avances en la educación, salud y servicios básicos.

Estudios y evaluaciones realizados por Boltvinik y Damián,<sup>41</sup> demuestran que la lucha contra la pobreza del Gobierno de Zedillo no refleja disminución de la pobreza ni bienestar en la sociedad como lo expresa la Sedesol. Debido a la

---

<sup>38</sup> Secretaría de Desarrollo Social. **Programa de educación, salud y alimentación (PROGRESA)**, *op. cit.* p. 22

<sup>39</sup> Secretaría de Desarrollo Social. **Gobierno del Presidente Zedillo Ponce de León**, *op.cit.*, p. 25

<sup>40</sup> Ibarra, David. “México plan y coyuntura” en revista **Comisión Económica para América Latina y El Caribe**, número 58, Santiago de Chile, abril 1996, pp. 115, 121, 122.

<sup>41</sup> Boltvinik, Julio y Damián, Araceli. “El Estado benefactor en declive”, **La pobreza en México y en el mundo. Realidades y desafíos**, *op. cit.*, p. 261

crisis financiera que requirió un rescate financiero internacional de 50 mil millones de dólares para equilibrar el sistema financiero mexicano, el desarrollo social sólo presentó reducciones en la lucha contra la pobreza y con la focalización la reducción de los beneficios, tanto en los servicios de salud a población abierta como en la seguridad social.

El Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá, 2000), siguió las políticas neoliberales las cuales están basadas en el principio de la subsidiariedad del estado, es decir que se abstiene de actuar, y sólo actúa cuando hay fallas de la familia, del individuo o del mercado; así también sólo procuró erradicar la extrema pobreza dado que son sólo estos individuos los que no pueden competir en situaciones de igualdad en el mercado, quedando excluidos los pobres moderados. Es así como fijó su cobertura en 2.6 millones de familias (14.6 millones de personas) en extrema pobreza, la cuarta parte de los pobres extremos en el 2000. (Coplamar en ese año estimaba 48.9 millones de personas en extrema pobreza). Se dirigió exclusivamente a la extrema pobreza rural (según línea de pobreza de 2.2 dls. diarios), dejando fuera de cualquier protección estatal a los pobres urbanos incluso desmantelando el subsidio a la tortilla y reparto de leche a bajo costo a ésta población que había existido desde los sesenta. Bajo éste esquema de focalización centrado en la familia, la comunidad dejaba de ser la unidad de acción, participación y organización comunitaria así como los impulsores de las demandas desde abajo.

Aplicando la línea de pobreza extrema (LPE) de Progresá a todos los hogares del país en la ENIGH 96, se obtuvo una población en pobreza extrema de 21.7 millones de personas (de 83.4 millones de pobres). En un programa de focalización a pobres extremos, que no tuvieran errores de exclusión y suponiendo de momento que éste procedimiento de identificación fuese el correcto, toda esta población (sólo ella) debió ser cubierta por el programa. Sin embargo, todos los pobres extremos urbanos quedaron excluidos (8.7 millones de personas, 40 por ciento de los pobres extremos). Pero además, al seleccionar sólo las localidades de muy alta marginación, quedan excluidos 40

por ciento de los 9.9 millones que habitan fuera de ellas, y que también son pobres extremos.

Con la línea de pobreza focalizada de Progresá, la incidencia rural de la pobreza extrema es de 51.3 por ciento; naturalmente, ésta debe ser más baja en las localidades que no son de muy alta marginación, luego entonces el cálculo de 40 por ciento sería optimista. Al sumar estos 4 millones a los 8.7 millones de las personas, se obtiene la cifra de 12.7 millones excluidos del Programa Progresá, que representó 58.5 por ciento de los pobres extremos (21.7 millones) identificados; mientras la población incluida era de sólo 9 millones.

Es decir, con la propia línea de pobreza del Programa Progresá, el error de exclusión fue de 141 por ciento si se calcula sobre la población incluida, y de 58.5 por ciento, si es sobre el universo que debió incluirse.<sup>42</sup>

Los cálculos anteriores subestiman fuertemente la población en pobreza extrema, ya que están hechos con la LPE (línea de pobreza extrema) de Progresá, que representó sólo el costo de una canasta alimentaria austera, lo que equivale a suponer que los hogares pudieran destinar el 100 por ciento de su presupuesto a alimentos crudos, la proporción del ingreso destinado a alimentación en el caso de los más pobres del medio rural se estima que debió ser alrededor del doble de la que usa Progresá. Utilizando otras líneas de pobreza más altas como la de CEPAL el error de exclusión aumentó considerablemente.

El programa introdujo dos desigualdades en el ingreso de los propios hogares pobres: primero, entre los que tenían hijos en edades escolares y quienes no los tenían; misma que pudo llegar a ser de 10 a 1. En segundo lugar, discriminó a los hogares más grandes, para los cuales el apoyo per cápita fue menor, particularmente el apoyo alimentario.

---

<sup>42</sup> Boltvinik, Julio y Damián, Araceli. *Op. cit.* p. 262

A pesar de que la educación fue el objetivo principal, porque se suponía que mejorando éste, se rompería el círculo vicioso intergeneracional de transmisión de la pobreza; se puede afirmar que en las áreas urbanas en número de becas debió ser mayor para la educación media superior y superior, debido a que la población joven ya ha logrado al menos educación secundaria. Gran parte del problema de la educación de los jóvenes es la falta de oferta, lo cual no se resolverá mediante otorgamiento de subsidios a la educación como lo ha hecho Progresá.

El argumento de que la deserción escolar era mayor a partir del tercer grado de primaria requirió haberse evaluado más adecuadamente para verificar que la afirmación haya sido abandono por falta de recursos y no por la reprobación debido a problemas de oído, vista o de alguna discapacidad que no se resuelven con efectivo, sino con atención médica y apoyo para lentes y auxiliares auditivos. Este diseño del apoyo económico, abrió una brecha de apoyos de siete años, entre el del suplemento alimenticio concentrado para la madre e hijos (menor de dos años), y el apoyo vía becas educativas, que empieza cuando los niños tienen 9 años, en ésta brecha de siete años el capital humano fue descuidado.

Además se ignora que uno de los rasgos básicos de la pobreza extrema rural es el carácter estacional del hambre, ya que los meses previos de la cosecha de temporal, en la mayor parte del país son de julio a octubre, y la beca no llega en esos meses debido a las vacaciones, y es hasta el trimestre de noviembre cuando llega el pago. La forma de pago bimestral tuvo implicaciones serias en las pautas de uso de los recursos a las que da lugar; ya que en los hogares cercanos al límite de la subsistencia fue casi imposible contener los gastos cuando se dispuso de recursos, pues siempre tienen deudas atrasadas y hambre acumulada.<sup>43</sup>

El programa de reforma del sector salud formalizó la segmentación de la población en este rubro, entre población con capacidad de prepago y los

---

<sup>43</sup> Boltvinik, Julio. "Evaluaciones del PROGRESA", **La pobreza en México y en el mundo. Realidades y desafíos**, *op. cit.*, pp. 328-339

pobres sin capacidad de pago, para los cuales se reconocía la responsabilidad del Estado. Estos pudieron acudir a los centros de salud para la población abierta pero solamente tuvieron derecho a los servicios incluidos en el paquete básico de servicio social (PB) constituido por 12 intervenciones seleccionadas bajo el principio del peso de la enfermedad y costo-efectividad.

Además, el programa no contempló que en muchas comunidades el traslado es complicado y costoso, por lo cual, los requisitos de asistencia a la clínica para la plática educativa, recoger los suplementos alimenticios y asistir a las múltiples citas se convirtieron en una barrera de acceso adicional. El costo, sobre todo si se considera la desatención que implica de sus obligaciones domésticas, laborales y la necesidad probable de trasladar a los niños en la mayoría de las visitas (al no tener con quien dejarlos) puede hacer poco atractivo el beneficio. En un reporte del Progreso en 1998 se señaló que el 5 por ciento de los hogares seleccionados no se incorporaron al programa y también menciona la no asistencia a cobrar los beneficios. Lamentablemente ésta promoción tomó la forma de trámite obligatorio para recibir el apoyo.

El apoyo alimentario a las mujeres embarazadas y en lactancia, se dio por medio de la entrega de un suplemento alimenticio en especie, y otro suplemento para niños de entre cuatro meses y dos años, y entre dos y cinco años sólo cuando se detecte algún grado de desnutrición. Mientras que los niños de seis años en adelante quedaron desprotegidos del apoyo monetario o papilla. Los hogares seleccionados para el Programa Progreso reciben apoyo mensual de 155 pesos que aumenta con la inflación, y que debería ser utilizado para gastos de alimentación. La condición para recibirlo fue que las familias asistan a las citas médicas estipuladas en la cartilla familiar y la beneficiaria titular debería acudir a una plática educativa mensual y pláticas de salud pero si falla a cualquiera de estas citas perdería el apoyo.<sup>44</sup>

Progreso se sujetó a diversos ejercicios de evaluación organizado por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS);<sup>45</sup> en

<sup>44</sup> Boltvinik, Julio. *Op. cit.*, pp. 328-339.

<sup>45</sup> Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Progreso. "Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación dentro de la política social 1999", **Alivio de la Pobreza**, Secretaría de Desarrollo

una evaluación de corte antropológico en 12 comunidades beneficiarias del programa. Las evaluaciones realizadas refieren que la focalización dentro de las localidades tienen costos sociales importantes en los vínculos de amalgamamiento social y generan conflictos en las familias extensas, entre barrios, o entre promotoras y las no beneficiarias; estas envidias y divisiones, con frecuencia expresadas como el hecho de que los no beneficiarios no desearon participar en las actividades comunitarias porque no son parte de Progresá. A futuro se prevé un conflicto más profundo en cada comunidad y mucho más severo en el capital social.

En el documento final de estas evaluaciones se propuso que no haya hogares excluidos en las localidades donde opera Progresá. La recomendación no fue atendida y se persistió en la focalización individualizada. Cabe entonces preguntarse: ¿Para qué llevar a cabo las evaluaciones si no se atenderán recomendaciones tan importantes como ésta?

Pero este no fue el único problema encontrado, se documentaron casos de corrupción, abuso de los beneficiarios, problemas con la oferta educativa y de salud y muchos otros. El diseño del programa supuso que la población permanecía a lo largo del año en su localidad, no tomo en cuenta que la pobreza obliga a una proporción de campesinos a migrar constantemente a trabajos de corte de café u otra cosecha o ha trabajar en otros pueblos; en consecuencia, muchas familias fueron excluidas del Programa Progresá ya sea por que no estaban en casa cuando se levanto el cuestionario de selección o no pudieron cumplir con las reglas de asistencia a la escuela o clínica.

Además el efecto que causa la división de las comunidades en beneficiarios y no, afecta su interrelación para crear capital social. Todas estas recomendaciones fueron del conocimiento del Programa Progresá a finales de 1998 y no se le puso remedio, ya que Oportunidades continúa focalizando.

### **3.3 EL COMBATE DE LA POBREZA EN EL GOBIERNO DE VICENTE FOX**

Vicente Fox tomo posesión en el 2000 con una economía que, a pesar de los esfuerzos de sexenios anteriores, no había logrado recuperar las tasas de crecimiento y creación de empleo que hubieran hecho rendir los frutos esperados a las reformas sociales. La pobreza extrema rural no se había abatido y permanecía creciente la pobreza extrema urbana; la falta de crecimiento de la planta productiva no había permitido que se incrementara el ahorro nacional captado por las afores en los niveles esperados.

El Gobierno de Fox incrementó su esfuerzo por abatir la pobreza extrema rural y urbana, creando así el Programa Oportunidades, un programa (continuación de Progresá) para combatir la pobreza extrema conservando el principio de focalización del Programa Progresá. Oportunidades apuesta a que la próxima generación no quedará atrapada en la pobreza si los niños y niñas de la actual, son adecuadamente alimentados, saludables y escolarizados. Por lo tanto, el programa trata de abatir estas carencias para romper la transmisión intergeneracional de la pobreza.

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006,<sup>46</sup> señala que el entorno de relaciones globales representa tanto riesgos como posibilidades para la creación de oportunidades. Por ello, es responsabilidad del Gobierno, fijar las prioridades de la acción pública en el desarrollo social y humano; para ello se requiere de un Estado que planee sus acciones a largo plazo y las encamine a lograr un país cada vez más justo y humano, con capacidad de respuesta que inspire confianza.

Por esta razón, se ha propuesto una visión de México para el año 2025, cuando su población habrá alcanzado por lo menos la cifra de 126 millones de habitantes, de los cuales 18 millones serán jóvenes de entre 15 y 24 años y 13.5 millones serán personas mayores de 65 años. Para entonces, la cobertura en educación deberá ser de 100 por ciento, el promedio de escolaridad de 12 años y el analfabetismo prácticamente no existirá. El nivel de vida de la

---

<sup>46</sup> Secretaría de Desarrollo Social, **Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006**, sitio web [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx), México, 2001, pp. 11-20

población, se habrá incrementado, existirá respeto y cuidado del medio ambiente y se habrán consolidado formas de convivencia y de participación democrática que fortalecerán la confianza de los individuos en sí mismos y en un Gobierno respetuoso de las instituciones, que atenderá con eficacia y transparencia las demandas y necesidades de la población.

En ese sentido, la Secretaría de Desarrollo Social, a través de la subsecretaría de desarrollo social y humano, ha diseñado y puesto en marcha, con la aprobación del congreso, programas con distintas modalidades de atención; para dar una respuesta a la demanda social reconociendo la igualdad de oportunidades, el desarrollo de capacidades, la seguridad, el impulso para la construcción de un patrimonio, y la equidad que son los elementos esenciales para la construcción de una vía hacia el pleno desarrollo de las personas, las familias, las comunidades y el país.

El propósito es que, a través de acciones se promueva el desarrollo integral de las personas, comunidades y familias, que se generen empleos, y aumente el desarrollo local y regional de la población mexicana, por medio de una estrategia de reformación educativa que descansa en el principio de tener mayor capacidad de iniciativa y autoridad en la toma de decisiones; así como una mejor atención de la salud, que es el otro elemento mediante el cual el desarrollo puede ser viable.

Para ello, tenemos cinco ejes: La elevación de los niveles de bienestar, la equidad en los programas, la igualdad en las oportunidades y la capacidad e iniciativa, la cohesión social, y finalmente confianza tanto en la capacidad del Gobierno como en las instituciones. Tanto Oportunidades como Bansefi y Sagarpa, buscan dar acceso a los pobres al sistema financiero por lo que fueron elegidos por el Banco Mundial como ejemplo de lo que se puede hacer para combatir la pobreza (entre uno de los 100 programas exitosos para combatir la pobreza).

Así también, Fox pretende proveer un crecimiento con calidad en la economía, un crecimiento sostenido<sup>47</sup> y dinámico, que permita crear los empleos que demandan los millones de jóvenes; un crecimiento que permita abatir la pobreza, que avance en la igualdad de oportunidades entre regiones, empresas y hogares, que además permita contar con recursos suficientes y canalizarlos para combatir los rezagos y financiar proyectos de inclusión al desarrollo; un crecimiento con estabilidad, y que se pueda invertir con menor riesgo, una baja inflación que contribuya a la recuperación de los salarios reales; un crecimiento que considere el proceso de globalización de la economía mundial y permita que el país se integre a él, obteniendo los máximos beneficios posibles; que significa un crecimiento que responda a la transición social.

Para tal fin se transformarán las empresas públicas del Estado, a fin de que se fortalezcan y no limiten la competitividad de las empresas mexicanas. Fomentar la industria desde un punto de vista macroeconómico, considerando el avance y el desarrollo de las empresas; proporcionar infraestructura pública y servicios para apoyar y facilitar la incorporación de las micro, pequeñas y medianas empresas, a la globalización y a la nueva economía; así, lograr la sustentabilidad ambiental, que depende del respeto y aprovechamiento de la biodiversidad, del incremento del capital natural que dispone México y de una sólida cultura ambiental.

Para alcanzar esta estabilidad económica, se debe pasar del blindaje económico de la transición política del año 2000; al financiamiento sano del gasto público, una mejor coordinación entre las políticas monetarias y fiscales, y un incremento del ahorro público y privado. Se debe incluir el reconocimiento pleno de pasivos de largo plazo del Gobierno, la transparencia de la hacienda pública y un manejo profesional del gasto público, todo esto, para lograr las

---

<sup>47</sup>La palabra sostenible proviene de la palabra subvenir del latín que significa “sostener” “sostener desde abajo.” Una comunidad debe ser sostenida desde abajo por sus habitantes presentes y futuros. Algunos lugares, por la combinación peculiar de sus características físicas, culturales e incluso espirituales, inspiran a que la gente se preocupe por cuidar su comunidad. Estos son los lugares donde la sustentabilidad tiene más chance de mantenerse. Para más información ver Dávila Pobrete, Sonia. **Lo posible y lo imposible del desarrollo sostenible**, Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, México, junio 1992, p. 2

condiciones para la inserción competitiva de México en el nuevo orden económico mundial.

En cuanto a la política social<sup>48</sup> del Gobierno de Vicente Fox descrita en el Plan Nacional de Desarrollo tiene por fin último mejorar la calidad de vida de los mexicanos, asegurar el pleno ejercicio de su libertad personal en un entorno de convivencia humana y de respeto a la naturaleza que multiplique las oportunidades de progreso material, favorecer el desenvolvimiento intelectual que propicie el enriquecimiento cultural de cada uno de los ciudadanos del país. El desarrollo que se propone, considera a las personas como origen y destino de un desarrollo en el cual la sociedad es vista como la suma e interacción de los hombres y las mujeres que la componen, todos y cada uno de ellos de importancia para el resultado colectivo.

La fuerza del plan radica en su estrecha vinculación con los seres reales que integran la nación, sin perder de vista, las estructuras, instituciones, fundamentos y conceptos que les dan unidad y sentido. La riqueza económica, que promueve la política para un crecimiento con calidad, así como la estabilidad que se propicia de orden y respeto, tienen por objetivo, mejorar las condiciones de la sociedad y de los individuos de este país. Es claro, igualmente, que el desarrollo social y humano, representa un factor invaluable para alcanzar tanto niveles superiores de riqueza y bienestar, como de seguridad y justicia.

El cambio que caracteriza a la sociedad mexicana del nuevo milenio, hace que el acercamiento a la gente (a sus diversas agrupaciones y a sus representantes) sea condescendencia o simulación, igual a la colaboración que se plantea con los diversos órdenes de Gobierno y con los otros poderes de la Unión, de absoluto respeto e igualdad de trato.

La política social de Fox llamada Contigo, coloca a los individuos en el primer plano de su política social, la presente administración reconoce también la conveniencia de involucrar a la gente en la conformación de la política nacional para el desarrollo social y humano; así como en la ejecución de las acciones

---

<sup>48</sup> Secretaría de Desarrollo Social, “política social”, **Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006**, *op. cit.* p. 15

que de ella se deriven. Al incluir a personas, grupos, organizaciones civiles y asociaciones privadas en los asuntos públicos, la administración pública federal libera la energía y creatividad de la sociedad mexicana, fomenta su interés y corresponsabilidad en la solución de los problemas nacionales, aumenta su exigencia hacia el Gobierno y su solidaridad con sus semejantes.

En cuanto a la capacidad e iniciativa de la población, pretende fomentar la actitud emprendedora e independiente de los ciudadanos, dotándolos de una educación de vanguardia y una preparación avanzada, para lo cual se promoverán y crearán proyectos que mejoren la preparación, escolaridad y los conocimientos de la población, que conduzcan al desarrollo de sus habilidades y destrezas, fomenten la innovación y el avance tecnológico, induzcan el interés por la ciencia y apoyen la difusión cultural; además de asegurar el manejo efectivo de la información y propicien la educación continua, el adiestramiento constante y la actualización permanente.

La educación es el instrumento más importante para aumentar la inteligencia individual y colectiva para lograr la emancipación de las personas y de la sociedad. Considera a la educación como la primera y más alta prioridad para el desarrollo del país, prioridad que habrá de reflejarse en la asignación de recursos crecientes para ella y en un conjunto de acciones, iniciativas y programas que la hagan cualitativamente diferente y transformen el sistema educativo.

La educación y el desarrollo de los mexicanos depende de la salud que posean, los progresos en el sector salud han sido determinantes para conformar las características demográficas actuales. El Gobierno tiene el compromiso de seguir desarrollando los sistemas de salud, de forma tal que se extiendan a la totalidad de la población, que se evite la duplicación de esfuerzos, se ahorren recursos y prevengan las enfermedades; el esfuerzo deberá desembocar en una mejoría clara en la atención médica y en el trato que recibe la población mexicana.

Lo que es cierto es que, no es posible un desarrollo humano efectivo y sostenido cuando se vive en condiciones de insalubridad y hambre; no es posible potenciar las capacidades de las personas que se encuentran en la pobreza extrema, si no tienen sus necesidades básicas satisfechas; así como no es posible pedir que sean autosuficientes a quienes luchan por subsistir.

La política de desarrollo social y “desarrollo humano”<sup>49</sup> se refiere precisamente a los niveles de bienestar de los mexicanos, y está orientado a evitar que existan grupos de la población mexicana cuyas condiciones de vida (oportunidades de superación personal y de participación social) se encuentren por debajo de ciertos umbrales de pobreza. Por ello, habrá que iniciar programas y acciones específicas que transfieran recursos económicos y se canalicen para mejorar los servicios médicos y sanitarios; proporcionar respaldo educativo y capacitación considerando, en casos específicos, las características de las culturas bilingües; invertir en infraestructura para que cuenten con servicios esenciales como carreteras, energía eléctrica, agua potable, sistemas de comunicación. Todo ello, para agilizar su incorporación a la dinámica general del país y crear mayores oportunidades productivas; impulsando así la superación del nivel de vida de los grupos y personas más vulnerables (los indígenas, los niños y ancianos, los discapacitados) tomando en cuenta las necesidades de otros sectores amplios (como las mujeres y los jóvenes), sin perder de vista los programas de cobertura general que deberán ser atendidos.

Por su parte, las unidades administrativas del Ejecutivo vigilarán que las acciones y programas se cumplan cabalmente con transparencia y cuidando sobre todo, que no se funden nuevas formas de dependencia o de explotación que desestabilicen a las comunidades a las que se desea servir.

A fin de evaluar los resultados de la acción gubernamental, en las tareas de incrementar la satisfacción de las necesidades básicas en cantidad y calidad,

---

<sup>49</sup> “El desarrollo Humano no se logra mediante la posesión de bienes materiales o la satisfacción de los deseos de los individuos, este se logra mediante la obtención de capacidades para lograr aquello que los individuos valoran, capacidades y opciones que son esenciales para que las personas participen en la sociedad, contribuyan a ella y se desarrollen plenamente”, Mahbub ul Haq y Sen Amartya, Kumar. “Índices de Desarrollo Humano 2000”, **Índices de Desarrollo Humano y social**, Consejo Nacional de Población (CONAPO), sitio web [www.conapo.com.mx](http://www.conapo.com.mx) México, 2000, p. 2

se medirán los avances en aspectos tales como educación, salud, vivienda, infraestructura y reducción de la pobreza.

Es por ello, que la emancipación individual y colectiva de los mexicanos, es el objetivo integrador de la política para el desarrollo social y humano de este Plan de Gobierno; “una política que promueva la capacidad, fuerza y voluntad de todos para bastarse a sí mismos y que, al hacerlo, propugne por la erradicación de cualquier forma de subordinación o sumisión; una política que al sentar las bases para la autosuficiencia tanto individual como global, produzca confianza y seguridad en la nación, eliminando los tutelajes, paternalismos y dictaduras indignas; una política que asegure la soberanía, riqueza, fuerza de la nación en la iniciativa, que propicie poder y capacidad de sus integrantes.”<sup>50</sup> Se trata, en suma, de una política incluyente y liberadora.

Esta emancipación “implica la creación tanto de estrategias como de líneas de acción que refuercen los lazos familiares y comunitarios, la solidaridad y confianza entre los individuos y para con las instituciones; que eliminen las discriminaciones de todo tipo, incluyendo las de asociación política u orientación sexual; que promuevan la legalidad y el orden, que distingan y respeten las diferentes funciones, ámbitos de competencia y atribuciones de los integrantes sociales, de esta manera, fortaleciendo el federalismo y la democracia; obligando así mayor eficacia y transparencia en las acciones de Gobierno”.<sup>51</sup> Lo contradictorio de esto es que con la focalización del Programa, en lugar de reforzar, elimina todo intento de crear lazos comunitarios, solidaridad y eliminación de discriminaciones.

Esta política también incluye la cohesión social, que propone acciones y programas tendientes a desarrollar la solidaridad de todos los mexicanos entre sí, y con el bien común, acrecentar su compromiso con la nación, mediante el fomento y la elaboración de políticas y proyectos incluyentes, que descansen en la mayor participación de los grupos que conforman la sociedad. También establece diversas medidas y proyectos, cuyos objetivos, son crear conciencia de la identidad entre bienestar y medio ambiente; El desarrollo social y su base

---

<sup>50</sup> Secretaría de Desarrollo Social, “Política social y desarrollo humano: Contigo”, **Política social de Fox**, sitio web [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx), México, 2001, pp. 9-11

<sup>51</sup> Secretaría de Desarrollo Social, **Política social de Fox**, *op. cit.*, pp. 9-11

necesaria de progreso económico, deberán incorporar esquemas eficaces para la protección de los recursos naturales.

Así también lograr la confianza en la capacidad del Gobierno y en las instituciones del país, tiene por objeto diseñar estrategias de respuesta eficaz ante situaciones no previstas de orden natural y social, ampliar la capacidad de respuesta del Estado, crear condiciones institucionales que permitan anticipar riesgos y establecer esquemas de coordinación de las organizaciones sociales que refuercen su sentido de compromiso, en la continuidad de los programas sociales. Es indispensable recuperar la confianza y la credibilidad de la sociedad en las instituciones y en las dependencias gubernamentales.

El Programa Oportunidades, busca el desarrollo de los sectores: salud, alimentación y, principalmente, asegurar que más población tenga educación de calidad, apoyo al empleo temporal y opciones productivas; en el desarrollo de las comunidades indígenas, lograr la confianza en las acciones de la política social del Gobierno del Estado.

Oportunidades inició un levantamiento de encuestas para incorporar a familias que viven en extrema pobreza en la zona metropolitana del Valle de México. Con estos trabajos, Oportunidades beneficiará a 5 millones de familias, es decir, a 25 millones de personas al cierre de este año.<sup>52</sup>

En todo el país, 950 mil Jóvenes con Oportunidades acumulan puntos que se convertirán en una cuenta de ahorro bancaria que les servirá para continuar sus estudios, impulsar un proyecto productivo, mejorar su vivienda o adquirir un seguro de salud. A la fecha, se han abierto 40 mil cuentas de ahorro del programa jóvenes con Oportunidades, a favor de los becarios que concluyen sus estudios de educación media superior, cerca del 100 por ciento para continuar estudiando.

En un esfuerzo de blindaje electoral, el Programa Oportunidades aplica una campaña de información radiofónica y de orientación directa en los 14 estados

---

<sup>52</sup> Secretaría de Desarrollo Social, **Programa Oportunidades**, sitio web [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx), México, 2003, pp. 18-22

que tendrán procesos electorales en 2004 sobre la transparencia y la denuncia, a fin de lograr que la política social no sea patrimonio de ningún partido y que Oportunidades no sea utilizado para comprar votos o para manipular la voluntad de los mexicanos que menos tienen.

Así también, se realizaron dos teleconferencias con el personal de Oportunidades y del IMSS Oportunidades; una videoconferencia para capacitación a 14 mil asistentes rurales de Salud del IMSS sobre transparencia y blindaje, y una video-sesión educativa para 120 mil titulares beneficiarias de Oportunidades, para difundir mensajes de transparencia y apartidismo que permitieron orientar a: “363 Promotores y supervisores de acción comunitaria de IMSS-Oportunidades; 14 mil asistentes rurales voluntarias en localidades que no cuentan con unidades médicas; 120 mil titulares beneficiarias mediante la transmisión de programas informativos con la emisión de una historia protagonizada por beneficiarias reales en Zongolica, Veracruz”.<sup>53</sup>

“Se impartieron 22 mil 450 sesiones de orientación vinculadas a las pláticas de salud para informar a: 979 mil 587 beneficiarias en 3 mil 368 unidades médicas y Hospitales de IMSS-Oportunidades; un millón 637 mil 846 beneficiarias en 4 mil 490 unidades médicas del sector salud. También se han difundido: 61 mil 200 mensajes en 510 estaciones de radio mediante tiempos fiscales; 5 mil 632 mensajes en 52 estaciones de radio”<sup>54</sup> mediante la adquisición de tiempos comerciales en estaciones seleccionadas con alta penetración y cobertura en siete estados seleccionados como prioritarios (Aguascalientes, Puebla, Chiapas, Oaxaca, Tlaxcala, Veracruz y Quintana Roo).

Difusión de cápsulas radiofónicas en estaciones de radio de la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas traducidas a cuatro lenguas indígenas, así como la distribución y exhibición de 10 mil carteles en lugares de gran afluencia de público.

Transmisión del mensaje del presidente de la república por audio en los módulos de atención durante la entrega de transferencias. La estrategia de

---

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 20

<sup>54</sup> Secretaría de Desarrollo Social, **Programa Oportunidades**, *op. cit.*, p. 22

Micro Regiones ha logrado establecer en las localidades denominadas Centros Estratégicos Comunitarios (CEC's) un total de 315 banderas blancas que representan los principales servicios básicos que necesita una comunidad para revertir sus condiciones de marginación.

Se han establecido 73 centros de servicio público de computación y acceso a Internet; realizando 47 acciones de piso firme; 35 de suministro de agua; 25 de abasto rural; 24 de saneamiento; 17 para servicio educativo básico; 15 de suministro eléctrico básico; 14 de salud; 8 de caminos; 7 de impulso a la actividad productiva, y 40 de identidad jurídica.

Se han apoyado 95 mil 270 personas para que perciban un ingreso, a través de los programas de Empleo Temporal y Opciones Productivas. De igual manera, se han realizado 4 mil 611 proyectos productivos con los Programas de Opciones Productivas, Empleo Temporal, Desarrollo Local; el 56.6 por ciento se ubican en las Micro Regiones.

El desarrollo local abarca todas las acciones realizadas a continuación, impulsadas en las Micro Regiones, con el propósito de mejorar las condiciones de vida de la población: 174 obras de infraestructura social básica; 53 proyectos productivos que beneficiaron directamente a 4 mil personas; 215 proyectos para apoyar el desarrollo de capacidades; mil 627 viviendas apoyadas con piso firme. El 74 por ciento de los recursos y el 45 por ciento de las acciones de este programa, se destinaron para el fortalecimiento de las localidades denominadas Centros Estratégicos Comunitarios.

En la atención a jornaleros agrícolas, se impulsa a mejorar las condiciones de vida de los trabajadores agrícolas y de sus familias, tanto en los estados de expulsión, tránsito y recepción, se han realizado las siguientes acciones: Atención a 293 mil 947 jornaleros agrícolas; se han realizado 25 mil 514 proyectos de promoción social, 35 proyectos para el desarrollo de capacidades y 12 obras de infraestructura social básica.

Como se ve, la estrategia de Micro Regiones<sup>55</sup>, es en la que el Gobierno emprende su principal esfuerzo de coordinación interinstitucional para incidir en las causas que originan la pobreza, y por medio de esta se logra subsanar este mal: participan 12 Secretarías de estado, 31 Gobiernos Estatales, 1,334 presidentes municipales, así como organizaciones de la sociedad civil, empresas, instituciones académicas y la sociedad en general. Su propósito es generar dinámicas de desarrollo en los 1334 municipios considerados de alta marginación o con población predominante indígena. Así también el programa promueve la construcción y el mejoramiento de las vías de comunicación, sistema de agua y alcantarillado, la telefonía, el equipamiento escolar y la vivienda; también favorece la creación de unidades para capacitación laboral o mecanismos de apoyo para la comercialización de productos artesanales.

La estrategia de Micro Regiones, consiste en promover que los habitantes de la comunidad, asuman la responsabilidad directa de ser los principales actores del desarrollo económico sustentable, social y humano mediante la planeación de su propio desarrollo local de manera sustentable y sostenible en el tiempo; la contraloría social permite el seguimiento de obras y acciones por parte de los habitantes; reconocimiento de problemas locales con propuestas de soluciones locales; gestión de proyectos productivos, participación en cajas de ahorro y préstamo; participación en organizaciones cooperativas de producción, comercialización y/o servicios.

“El desarrollo sustentable: es el proceso evaluable mediante criterios e indicadores del carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que nos comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras. Se refiere a que el desarrollo debe surgir y mantenerse por mucho tiempo dentro de los límites establecidos por lo ecológico, sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades”.<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup> Secretaría de Desarrollo Social. “Micro Regiones”, **Programa Oportunidades**, *op. cit.* p. 20

<sup>56</sup> Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap), “Artículo 3º”, **Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente**, capítulo I, México, enero de 1997, p. 60

Es una forma de trabajo que se fundamenta en la unión de esfuerzos de los tres ordenes de Gobierno (federal, estatal y municipal) y la sociedad civil para abatir los rezagos de las localidades que presentan condiciones de marginación crónica en el país, con la participación activa y protagónica de las comunidades en su propio desarrollo. Los estados y los municipios juegan un papel protagónico en la planeación de las Banderas Blancas y el de la selección de los Centros Estratégicos Comunitarios CEC.

A través de la coordinación intersecretarial se busca dirigir los recursos y acciones de las secretarías federales hacia zonas prioritarias del país (CEC), lo que permite una visión integral, compromiso que ha quedado establecido en las bases de colaboración intersecretarial. Como se puede ver en el siguiente cuadro:

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30 31 32 33 34 35 36 37 38 39 40 41 42 43 44 45 46 47 48 49 50 51 52 53 54 55 56 57 58 59 60 61 62 63 64 65 66 67 68 69 70 71 72 73 74 75 76 77 78 79 80 81 82 83 84 85 86 87 88 89 90 91 92 93 94 95 96 97 98 99 100

SECRETARÍA	PROGRAMA
Secretaría de Economía	FONDO NACIONAL DE APOYO A EMPRESAS SOCIALES (FONAES)
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	CAMINOS RURALES (OBRAS A CONTRATO) ESTUDIOS Y PROYECTOS
Secretaría de Desarrollo Social	PROGRAMA PARA DESARROLLO LOCAL (MICRO REGIONES) OPCIONES PRODUCTIVAS INCENTIVOS ESTATALES PROGRAMA DE CO INVERSIÓN SOCIAL PROGRAMA PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS PROGRAMA DE LA COMISIÓN PARA LA REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA (CORETT)
Secretaría de Reforma Agraria SRA	PROGRAMA DE CERTIFICACIÓN DE DERECHOS EJIDALES Y TITULACIÓN DE SOLARES (PROCEDE) PROGRAMA HEREDA
S. Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca SEMARNAP	PROGRAMA DE DESARROLLO E INFRAESTRUCTURA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO DE ZONAS RURALES
S. Finanzas Publicas	PROGRAMA DE CONTRALORÍA SOCIAL
SRA	CAPACITACIÓN A SUJETOS AGRARIOS

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social, Micro Regiones, México, 2003

El territorio es considerado como la visión eminente integradora de espacios, agentes, mercados y políticas públicas, que se convierten en el eje

estructurador de estrategias de desarrollo. La estrategia de Micro Regiones trabaja en los territorios de los municipios con grado de marginación alto y muy alto, aquellos que sin presentar esta condición tienen una población hablante de la lengua indígena del 40 por ciento y más. Así son creados los Centros Estratégicos Comunitarios (CEC).

Los Centros Estratégicos Comunitarios<sup>57</sup> son localidades que funcionan como centros naturales con afluencia de carácter social, productivo, comercial y de servicios (salud, educación, abasto), para un conjunto de localidades más pequeñas y dispersas ubicadas dentro de su área de influencia. Estos fueron seleccionados por los siguientes criterios: con localidad de 500 a 5,000 habitantes, contar con vías de acceso transitables todo el año, disposición de servicio médico básico, acceso a servicios de educación básica, servicio de infraestructura básica.

Un CEC debe estar vinculado con otras localidades, debe existir en un CEC disponibilidad de insumos e infraestructura y las condiciones propicias para participar en la cadena productiva. En conjunto con las autoridades locales y estatales, se identificaron 2,966 localidades CEC con estas características, en 1,338 municipios de todo el país, considerados de muy alta y alta marginación y predominantemente indígenas.

Las acciones en los CEC:

- a) El trabajo de las localidades CEC parte de la intervención conjunta de las autoridades locales y los habitantes, en la identificación de sus requerimientos prioritarios, para dirigir las acciones y proyectos que refuerce su condición de promotor del desarrollo local.
- b) Estos proyectos están enfocados a la adopción de servicios básicos y de infraestructura en la localidad CEC. A estas acciones concretas, que representan el cumplimiento de una meta se les denomina Bandera Blanca.

---

<sup>57</sup> Secretaría de Desarrollo Social. “Centros Estratégicos Comunitarios”, **Micro Regiones**, sitio web [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx), México, 2003, p. 22

- c) El impulso a los proyectos productivos, acorde con la vocación y la tradición del lugar, constituye una tarea fundamental, ya que regenera la economía local, permite el arraigo de sus habitantes y fortalece la sustentabilidad de los procesos de desarrollo.
  
- d) La estrategia de Micro Regiones concentra su trabajo en 11 Banderas Blancas indispensables y 3 elegibles, que se consideran fundamentales como piso mínimo para el fortalecimiento de los CEC entre las cuales se encuentran las banderas que permiten el acceso a los servicios básicos a las localidades en su área de influencia. Los tipos de Bandera Blanca son: agua potable, electrificación, drenaje, piso firme, caminos, salud, Centros Comunitarios de Aprendizaje (CCA), abasto, telefonía y proyectos productivos.
  
- e) La realización de las obras y acciones Bandera Blanca se llevan a cabo gracias a la participación de los programas federales y aquellos de alcance estatal y municipal, así como las acciones provenientes de organizaciones de la sociedad civil y la iniciativa privada.

En año 2002 fueron atendidas 257 Micro Regiones (98 por ciento del total) con al menos tres programas de desarrollo social. La estrategia de Micro Regiones realizó la instalación de 1,070 Banderas Blancas en localidades CEC con una inversión total de 632,759,679.92 pesos. De igual forma se llevaron a cabo 1,904 acciones intersecretariales que no representan por si mismas Banderas Blancas, pero que las complementan o fortalecen, y algunas otras que se realizan en localidades de influencia de los CEC. Con estas acciones se beneficiaron 1.6 millones de habitantes.

Tipo de Bandera	
Agua potable	77
Electrificación	62
Drenaje	70
Piso firme	102
Caminos	120
Educación	157
Salud	56
CCA Centros Comunitarios de Aprendizaje	119
Abasto	235
Telefonía	14
Proyectos productivos	58
1,070 Banderas	

Estado	Bandera Blanca
Campeche	24
Chiapas	182
Chihuahua	52
Durango	16
Guanajuato	28
Guerrero	156
Hidalgo	65
Jalisco	6
México	14
Michoacán	30
Nayarit	13
Nuevo León	11
Oaxaca	156
Puebla	54
Querétaro	17
San Luis Potosí	52
Veracruz	131
Yucatán	63
1,070 Banderas	

En el año 2003, la meta de Micro Regiones fue de 2,000 Banderas Blancas, sin embargo se instalaron un total de 2,372 Banderas Blancas con una inversión de 1,243,734,297.44 pesos. Se establecieron 275 Centros Comunitarios de Aprendizaje.

Los más recientes cálculos han mostrado que: entre los años 2002-2004 se han registrado un crecimiento de más del 27 por ciento en el número de becarios con apoyo educativo, el cual se situó en este año en 4 millones 323 mil; la matrícula de niños becarios en primaria creció más de 28 por ciento del ciclo 2001-2002 al ciclo 2003-2004, y fue de 2 millones 623 mil, al inicio del último año escolar; en esos mismos lapsos, la matrícula de becarios en secundaria recibió más de 42 por ciento, y llegó el último año a un millón 440 mil estudiantes en cuanto a los becarios en educación media superior, la

matrícula creció más 100 por ciento entre los ciclos 2001-2002 y 2003-2004, hasta llegar en ese último año a casi 540 mil jóvenes.<sup>58</sup>

Oportunidades llega actualmente al 100 por ciento de los municipios del territorio nacional, y tiene su mayor cobertura en las regiones más pobres y con mayor grado de marginación. Los apoyos monetarios son entregados a las mujeres madres de familia, vinculados a la inscripción y asistencia regular de niños y jóvenes a la escuela, y a que la familia acuda a los servicios de salud. Los recursos y el número de familias que se atienden son convenidos con cada Gobierno Estatal, pero la única puerta de entrada al programa es la condición de desventaja económica, verificable mediante encuestas e investigaciones y estudios de campo.<sup>59</sup>

El desempeño del Programa Oportunidades de Vicente Fox parece ser un éxito, según la Sedesol, ya que para el verano de 2003, la Sedesol anunció que el número de pobres extremos había pasado de 22 a 20 millones, hecho que se interpretó como evidencia de la efectividad del programa. Pero este descenso se debió al cambio en la definición oficial de la pobreza (sedesol 2002) que lo define como “pobreza alimentaria, pobreza de capacidad y pobreza de patrimonio; tales resultados no son del todo claros, porque son significativos solamente para las áreas rurales con respecto a la pobreza alimentaria, y únicamente para la pobreza de capacidad en las áreas urbanas.”<sup>60</sup>

La línea de pobreza de Oportunidades utilizada generalmente para hacer estas declaraciones es la de pobreza de patrimonio, que considera los gastos en alimentación, salud, vivienda, vestido, transporte y educación, con ello el Gobierno recortó aún más la línea de pobreza, así como los satisfactores que reconoce como necesarios y a los cuales tiene derecho cualquier mexicano. Por lo tanto han quedado excluidos de los derechos de los mexicanos los gastos en artículos de limpieza, tanto los del hogar como los de cuidado

---

<sup>58</sup> Coordinación nacional del programa de desarrollo humano Oportunidades. “Analiza la Universidad de Harvard el impacto de Oportunidades para mejorar el nivel educativo”, **Comunicado de prensa de la dirección de información y difusión**, México, 24 de octubre de 2004, p. 1-2

<sup>59</sup> *Ibid.*, p. 2

<sup>60</sup> Cortés, Fernando. **¿Disminuyó la pobreza? México 2000-2003**, documentos de trabajo, Centro de Estudios Sociológicos, Colegio de México, México, 2003, p. 59

personal, todos los enseres y aparatos domésticos, todos los muebles, todos los utensilios domésticos, todos los blancos, todo vehículo privado, libros, revistas, casetes o discos de música, todos los eventos culturales, deportivos y recreativos, los juguetes, artículos deportivos, todas las comunicaciones teléfono, correo y telégrafo; todos los accesorios personales, funerales y gastos legales.

En términos de números absolutos de pobres, tenemos que para 1998 mientras el total de pobres significaba el 76.57 millones de personas calculado con el método integrado MMIP, con la línea de pobreza de patrimonio de Oportunidades se registro únicamente 60.6 millones de pobres (de una población de 95.27 millones). Para el 2002 se registró el 80.34 por MMIP y 52.46 por la de patrimonio (de una población de 101.52 millones). Realmente existe una gran diferencia, mientras la pobreza aumenta según el método integrado, la pobreza disminuye de acuerdo con la Sedesol.

De esta manera el Programa Oportunidades, ha sido evaluado por Boltvinik y Damián<sup>61</sup>, critican la selección de las familias beneficiarias en el interior de las comunidades, ya que las evaluaciones han encontrado que el aumento logrado en la eficiencia en el uso de recursos no es significativo y a pesar de ello la focalización se sigue utilizando (Progresas/Oportunidades), provocando divisiones en las comunidades, fragmentación de familias extensas y conflictos entre las promotoras y los no beneficiarios, afectando la producción de capital social. De la misma manera muestran la realidad de la supuesta reducción de la pobreza; principalmente por su supuesto fundamental de que sus beneficiarios saldrán de la pobreza por el sólo hecho de crecer sanamente y terminar su ciclo educativo; argumentando que el programa no podrá tener los resultados esperados al menos que se crearan empleos aprovechables por sus egresados, cosa que no puede planearse dentro del ciclo político presidencial.

El panorama social no es muy alentador si se toma en cuenta la situación financiera del IMSS ya que tiene graves problemas en el fondo de pensiones, y que de seguir funcionando en esas condiciones actuales el seguro de

---

<sup>61</sup> Boltvinik, Julio y Damián, Araceli. *Op. cit.*, pp. 264-265

enfermedades y maternidad tendrá que limitarse a pagar sueldos a partir del 2020<sup>62</sup>, porque ya no habría ningún recurso disponible (en medicinas, equipos, etc.) imposibilitando la prestación de servicios. Entre el año 2000 y 2002 el crecimiento del IMSS se ha detenido, e incluso revertido, con menos consultorios y hospitales, de 1784 en el año 2000 contra 1771 en el año 2002, quedando la infraestructura insuficiente para atender la demanda creciente.

El seguro de enfermedades y maternidad desde su creación había siempre sido deficitario, y por lo tanto dependiente del superávit del fondo de pensiones para mantenerse. Al privatizar las pensiones, este seguro no podía más que ir a la quiebra, eventualidad que no se difundió en los noventa para que no peligrara la reforma del sistema de pensiones. Se reconoce ahora que no ha sido tan fructífera como se había esperado, por la capacidad extremadamente limitada del ahorro en una economía de débil creación de empleos y bajos salarios.

Oportunidades fue evaluado también en el 2002 por Luis Rubalcava Peñafiel y Graciela Turuel,<sup>63</sup> al realizar las encuestas en 25 localidades de 5 estados donde actúa Oportunidades surgen contradicciones que aparecen en la evolución de los hogares usando el método del Oportunidades en comparación con los ingresos de los hogares. La más notable es que el ingreso de hogares que eran pobres en 1998 y que si son pobres en el 2000-2001, aumentó 22 por ciento; mientras que sus ingresos aumentaron. El problema empieza desde las encuestas, pues las beneficiarias no entendieron algunos de los conceptos del cuestionario dirigido a ellas, y a pesar de que la incorporación de las familias del área rural es a través de un censo, del total de las mujeres entrevistadas el 63 por ciento dijeron que habían solicitado su incorporación.

La educación es la razón de ser del Programa Oportunidades pues asume que la mayor escolaridad de los hijos de los pobres extremos hará que, cuando formen sus propios hogares, superen esta condición. Por tanto la evaluación

---

<sup>62</sup> Periódico **Reforma**, 2 y 3 de julio, México 2003

<sup>63</sup> Rubalcava Peñafiel, Luis y Turuel, Graciela. **Análisis preliminar sobre el cambio en las variables demográficas y económicas de los hogares beneficiarios del Programa Oportunidades**, Comité Técnico para la medición de la pobreza, Secretaría de Desarrollo Social, 2002. Citado por Boltvinik, Julio. "Evaluaciones del Programa Oportunidades", **La pobreza en México y en el mundo. Realidades y desafíos**, *op. cit.*, pp. 335-345

idónea del programa sería seguirles la pista a los ex becarios y verificar si superaron el nivel de vida de sus padres ó el umbral de la pobreza y si fue gracias al mayor nivel educativo que el programa les habría permitido adquirir. Lo que se ha venido haciendo, en cambio, son evaluaciones fragmentarias del programa, observando sus consecuencias inmediatas en los componentes que integran el programa (alimentación, educación y salud). Sin embargo si el impacto de oportunidades supone eliminar la reprobación y el abandono escolar en primaria en zonas rurales; los cálculos no parecen consistentes con los de la matrícula, pues si disminuyera el abandono de la escuela, la matrícula debería crecer, lo que no ocurre de acuerdo a las evaluaciones.

Así mismo, se puede afirmar que en las áreas urbanas las becas deben ser dirigidas a la educación media superior y superior, debido a que la población joven ya ha logrado al menos educación secundaria en la mayoría de los países; sin embargo, cabe resaltar que debido a las políticas de austeridad se ha abandonado la inversión pública en éste nivel de educación. Al menos en el caso mexicano los Gobiernos de las dos últimas décadas no han creado espacios públicos de educación en éste nivel para cubrir la demanda. Gran parte del problema de la educación de los jóvenes es la falta de oferta, que no se resolverá mediante otorgamiento de subsidios a la educación como lo hace el Programa Oportunidades. Para superación de la pobreza es importante no sólo aumentar los niveles de instrucción, sino generar las condiciones para desarrollar la actividad económica y con ello aumentar las oportunidades de empleo. Habría que replantear los programas enfocados como Oportunidades, que ignora la necesidad de mejorar la educación de los adultos, quienes sufren las mayores carencias.

De ésta forma se contribuirá al mejoramiento de las condiciones de vida de todos los miembros del hogar. La pobreza no sólo es causa y resultado de escasas capacidades básicas y, por ende, del bajo rendimiento en el trabajo y de ingresos precarios, sino que obedece a otros factores, como son la falta de acceso a empleos productivos y servicios sociales esenciales; por eso la sola adquisición de herramientas básicas entre los miembros de las familias en

pobreza extrema no es condición suficiente para reducir su marginación; es necesario generar oportunidades productivas.

Sin embargo el programa no incorporó en su diseño actividades de generación de oportunidades productivas bien remuneradas. El programa se quedó en actividades para aumentar las capacidades básicas de los menores, en particular las educativas, apostando a que si logra aumentar la educación de los niños y jóvenes que hoy estudian puedan incorporarse a actividades productivas y acceder a trabajos bien remunerados.

Pero en realidad, lo que ocurre cuando aumentan los niveles educativos pero la economía no crece ni se moderniza, por tanto no se generan puestos de trabajo adicionales y con mayores niveles de productividad, y ante el exceso de solicitantes de empleo los empleadores elevan los requisitos educativos y sierran los grandes rangos de edad, para evitar escoger entre un número muy grande de solicitantes. Con ello los trabajos que realizaban personas sin educación, lo realizan personas con primaria terminada, los que ocupan primaria lo realizan los de secundaria etc. Para colmo estas personas con mayor educación, reciben menor remuneración y la pobreza por ingresos aumenta, aunque haya disminuido la pobreza educativa.<sup>64</sup>

Habría que concentrar la atención educativa entre los pobres adolescentes y jóvenes más que entre los niños, lo que coincide con las evaluaciones en el sentido de que el programa no tiene efecto en la asistencia escolar primaria; sin embargo, 59 por ciento de las becas educativas del programa son a estudiantes de primaria; que entre los no pobres de capacidades hay una significativa ausencia escolar de adolescentes y jóvenes, que queda sin atención en el programa. La inasistencia de no pobres de capacidades de 13 a 15 años de edad es el triple que la de niños no pobres de 8 a 12 años, mientras la de 16 a 20 es 12 veces más alta.

---

<sup>64</sup> Boltvinik, Julio. "Evaluaciones del Programa Oportunidades", **La pobreza en México y en el mundo. Realidades y desafíos**, *op. cit.*, pp. 335-345

También es importante recordar que la diferencia de ingresos entre tener y no tener preparatoria o nivel profesional es alta, mientras que entre, haber o no, cursado primaria o secundaria es baja. Por lo tanto la apuesta de que el nivel educativo de las nuevas generaciones los hará salir de la pobreza cuando sean adultos, la evidencia analizada señala que en los últimos 30 años personas con mejor educación tienen ingresos cada vez más bajos o no ejercen su profesión.

En cuanto la atención a la salud, algunas vocales de salud han notado que existen personas dentro del programa que no lo necesitan, mientras hay familias y abuelitos que no trabajan y no son beneficiarios. Un médico declaró que Oportunidades debe buscar otras estrategias para la incorporación al programa, debido a que algunas familias proporcionan información falsa. Pero también la mentira existe entre quienes operan y dirigen el programa, el 67 por ciento de los médicos entrevistados afirmaron que no los capacitaron para el programa, uno de los pocos médicos que se capacitaron, y eso por que sabían que irían a evaluarlos, dijo que, “un día antes de esta visita se debían cambiar las cartillas de las mujeres beneficiarias”. Mientras las reglas de operación del programa establecen la gratuidad plena del servicio de salud, el 11 por ciento de las beneficiarias entrevistadas dijeron que, “pagan por la consulta 18 pesos y 22 pesos por los medicamentos”.

En materia de alimentación los autores informan que la proporción de menores de dos años reportados desnutridos oscila entre 15 y 16 por ciento del total de beneficiarios de esa edad. Cuando se comparan los bimestres donde no hay apoyo en vacaciones se ve un aumento, pero más marcados en Chiapas de 15.8 a 17.6 por ciento; en Oaxaca, de 17.1 a 21.8; en Puebla de 11.4 a 13.6 por ciento y en Veracruz de 8.7 a 11.4 por ciento.

Disminuir la desnutrición es otro de los propósitos fundamentales del programa. Aunque la recuperación de los niños desnutridos parece muy ineficiente en general y lo es sin duda en Oportunidades, donde además viene bajando: mientras en 2001 se recobraron 5681 menores de 2 años de edad, que presentaban 6.6 por ciento de los niños desnutridos, en 2003 solo se

recuperaron 5003, que correspondieron a 4.4 por ciento, situación similar a las de los menores de 2 a 4 años, que de 6.6 por ciento de recuperación pasaron a 4.5 por ciento en 2003. O la papilla no sirve, la gente no la consume, o el apoyo alimentario es demasiado bajo, o todo junto, el hecho es que la desnutrición no baja y los menores desnutridos permanecen en esa condición.

En efecto, la evaluación reporta problemas con la cobertura y distribución del suplemento alimentario; entre los menores de dos años la proporción bajo de 79.3 por ciento a 77.5 por ciento (2001-2003). Además de que los padres informaron que al recibir el apoyo económico del Oportunidades se aumentaban las cuotas por concepto de contribuciones escolares así como también los precios en las tiendas locales, los días en que los beneficiarios reciben el pago.

Este Programa Oportunidades al igual que Progresá, tiene problemas de exclusión de beneficiarios, ya sea por no estar en su casa el día en que se hicieron las encuestas o quedaron fuera del programa debido a la inasistencia a las citas a la clínica o a la escuela, por no poder trasladarse. “Los errores de exclusión son mucho más graves que los de inclusión. Significan una negación en la práctica de derechos y servicios iguales para quienes tienen semejantes condiciones. Se llevaría un mejor resultado con un método de azar.”<sup>65</sup> Ya que se cometen fraudes para acceder al beneficio, desde la mentira directa, el ocultamiento de bienes como el televisor, la separación de cónyuges para declararse jefe único de familia, el préstamo de niños para hacerlos pasar por miembros de familia etc.

“Todos los programas dirigidos a los pobres, cometen inevitablemente dos errores conocidos como tipo I y II. El tipo I o error de exclusión, consiste en descartar de los beneficiarios, a individuos realmente pobres. En el error tipo II, o de inclusión, se admiten no pobres entre los beneficiarios.”<sup>66</sup> En los programas focalizados se intenta solamente prevenir el error tipo II o de inclusión, y por ello se termina incurriendo en el tipo I; al evitar mal gastar los

---

<sup>65</sup> Fesneda, Oscar. *Op. cit.*, p. 574

<sup>66</sup> Boltvinik, Julio. “Políticas focalizadas de combate a la pobreza en México”, **La pobreza en México y en el mundo. Realidades y desafíos**, *op. cit.*, p. 315

recursos de beneficiar a quien no lo necesita, se afecta a muchos que en realidad están en situación de pobreza o de pobreza extrema.

Además éstas políticas focalizadas tienen consecuencias muy graves para la sociedad. Cualquier sistema de focalización, señala Boltvinik,<sup>67</sup> excepto los que operan a través de autoselección, involucran premios discriminantes en los cuales algunas personas típicamente funcionarios gubernamentales, juzgan las solicitudes de los aspirantes a beneficiarios. El problema no es únicamente la pérdida de privacidad, sino también los costos asociados de los programas de investigación y de vigilancia. Algunas de estas investigaciones, señalan que pueden ser particularmente repugnantes, pues algunas veces se trata a cada solicitante como un criminal potencial.

En México en la incorporación urbana al Programa Oportunidades se hace una visita domiciliaria para verificar la información proporcionada por el solicitante. Un punto importante es la creación de pequeños potentados. En oportunidades un ejército de médicos, enfermeras y profesores de escuela son los que ponen las asistencias a la escuela o clínica, sin la cuales se pierde el subsidio, lo que les da un poder que es ingenuo pensar que no se usa en provecho propio. Estos temas no han sido evaluados en oportunidades.

La focalización dentro de las localidades pueden también tener costos sociales importantes en los vínculos de amalgamiento social y generar conflictos en las familias extensas, entre barrios, o entre promotoras y las no beneficiarias; éstas envidias y divisiones, con frecuencia expresadas como el hecho de que los no beneficiarios no desean participar en las actividades comunitarias porque no son parte del programa; además de no asistir a la escuela y a las pláticas en las clínicas, sólo por no ser beneficiadas. A futuro se prevé un conflicto más profundo en cada comunidad y mucho más severo en el capital social.

Esta fragmentación de la sociedad que se ha venido acumulando es respuesta de las políticas implementadas en estos programas de combate de la pobreza que imposibilita la creación de capital social.

---

<sup>67</sup> *Ibid.*, pp. 315-347

Las razones de tal fragmentación e inequidad podemos dividirlas en:

- a) La situación de penuria presupuestal en el gasto social, México ha sido, es, y seguirá siendo, entre los países de América Latina, el que más fácilmente ha exportado capital, y donde menos impuestos ha podido recaudar Gobierno tras Gobierno. Pero ésta penuria fiscal también se relaciona con una voluntad política ampliamente compartida entre élites de gastar lo menos posible en políticas sociales.
- b) Simultáneamente con la escasez fiscal, viene la necesidad para los gobiernos de asegurar el apoyo de grupos sociales particulares (obreros y maestros) ya que la seguridad social depende de los salarios, en vez del impuesto general. Los sistemas de seguridad social hoy en día crecen y se achican al ritmo de la creación de empleo y del nivel salarial. La decadencia de esos sistemas en los últimos dos decenios se debe, por lo tanto, a la escasa creación de empleo creada por la apertura arancelaria, combinada con la baja del salario a 40 por ciento de su nivel de 1980.
- c) La focalización ha intentado canalizar los escasos recursos destinados a la lucha contra la pobreza hacia los que más lo necesitan, lo cual debe enfrentar: altos costos administrativos en la selección de la población beneficiaria; las probabilidades de excluir a los que deberían ser incluidos y las inevitables rupturas intracomunitarias e intrafamiliares que amenazan con destruir el tejido social solidario que tradicionalmente había hecho posible la supervivencia de los pobres en México.<sup>68</sup>

Además, las políticas educativas de un Gobierno tras otro ya habían separado al país en dos partes: los que podían pagar una educación de calidad y los que tenían que cursar en las escuelas del Gobierno. Con esta base, las universidades no han tenido más opciones que seleccionar por medio de exámenes la entrada, que rechazar a la mayoría de los egresados del sistema nacional, o admitir menos selectivamente, con las consecuentes dificultades para ofrecer carreras en los niveles requeridos por el mercado laboral.

---

<sup>68</sup> Brachet Márquez, Viviane. *Op. cit.*, pp. 265-268

Las políticas de salud, cruciales para el bienestar, han dividido al país no en dos, sino en cinco categorías con servicios y beneficios desiguales: los que pueden pagar la medicina privada; los afiliados a la seguridad social (IMSS, PEMEX, ISSTE), los atendidos en los centros de salud o población abierta del IMSS; los atendidos por la Secretaría de Salud y los 15 millones que no tienen nada, pero tal vez recibirán el PB por medio de unidades móviles vía Oportunidades.

Las políticas de vivienda también han dividido a la población entre grupos desiguales: los que tienen suficiente capital para comprar sus propias viviendas, los que no tienen capital suficiente para ello, pero tienen acceso a préstamos hipotecarios privados, los que tienen derecho al INFONAVIT, los que pueden recurrir al ISSSTE, los que no tienen ninguno de los dos, pero pueden beneficiarse de las innovaciones de los sexenios y por último los que no tienen nada y que son la mayoría. Las políticas de lucha contra la pobreza también dividen a la población entre los no pobres de ingreso modestos, que desde 1982 fueron recibiendo cada vez menos los apoyos alimentarios que mejoraban su capacidad adquisitiva; los pobres que recibían algunos beneficios por Coplamar y Pronasol pero ya quedaron excluidos a partir de 1994, y los extremadamente pobres que han sido objetos de una amplia focalización desde 1989.

Estas políticas no han podido contrarrestar las tendencias seculares a la desigualdad y la injusticia social que han predominado en la historia moderna de México.

A pesar de lo anterior, el Banco Mundial reconoce los esfuerzos realizados por el Presidente Vicente Fox y su equipo para combatir la pobreza, especialmente lo que han hecho a través de Oportunidades y de los programas de Bansefi y Sagarpa, que buscan dar acceso a los pobres al sistema financiero. En el marco de la III Cumbre de América Latina y El Caribe-Unión Europea<sup>69</sup> se

---

<sup>69</sup> Ferrari, David. Comentario hecho en la **III Cumbre de América Latina y El Caribe-Unión Europea**, Vicepresidente para América Latina y El Caribe del Banco Mundial, Guadalajara, Jalisco, mayo 2004

destacaron los avances de éste programa que ha podido llegar y distribuir recursos a los segmentos más pobres de la población, en áreas aisladas, donde la cobertura de servicios básicos es muy baja y que ha cubierto a 4.2 millones de familias, 85 por ciento del total de las familias pobres. De acuerdo con el funcionario, las evaluaciones independientes de Oportunidades ha demostrado su impacto positivo; en cuanto a educación han ingresado a la secundaria más del 20 por ciento de niñas y 10 por ciento de niños, en alimentación y salud de los menores: entre uno y 5 años son atendidos por Oportunidades y refleja un 12 por ciento de incidencia menor de enfermedades.

Sin embargo el INEGI reporta que la situación economía mexicana alcanzó una tasa anual de crecimiento de 1.11 por ciento en promedio trimestral en los tres años y medio del Gobierno de Fox, el más bajo comportamiento observado para un periodo similar desde el Gobierno de Miguel de la Madrid, cuando el ritmo expansivo del producto interno bruto (PIB) promedió fue de 0.09 por ciento. El despliegue trimestral de la actividad económica durante el Gobierno del presidente Vicente Fox ha sido menor a la mitad de la tasa de crecimiento de 2.39 por ciento que alcanzó Ernesto Zedillo, y es equivalente a una cuarta parte de la que obtuvo Carlos Salinas de Gortari en los primeros tres años y medio de su gestión al frente del Ejecutivo federal, la cual fue de 4.18 por ciento.<sup>70</sup>

Según el Banco de Información Económica del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática INEGI, la tasa anual de crecimiento de 3.8 por ciento lograda por la economía mexicana en el segundo trimestre de 2004<sup>71</sup> ha sido la más elevada en el transcurso de la actual administración gubernamental, pero persisten importantes desequilibrios en la evolución de las más importantes divisiones que integran el PIB: En particular, la industria manufacturera, registra una caída trimestral en promedio anual de 1.4 por ciento; afectada por severas caídas en su actividad al inicio de este sexenio, la industria de la construcción lleva un ritmo de crecimiento de apenas 0.3 por ciento.

---

<sup>70</sup> Zúñiga, Juan Antonio. "INEGI: en 1.1 por ciento la tasa anual de crecimiento durante este gobierno" en periódico **La Jornada**, 18 de agosto del 2004, México, p. 8

<sup>71</sup> *Ibid.*

El 3.8 por ciento anual de crecimiento durante este Gobierno queda muy lejos de aquella oferta de campaña de alcanzar tasas de crecimiento anual de 7 por ciento, por lo pronto el ritmo de expansión económica de los primeros tres años y medio del sexenio gubernamental en curso, parece insuficiente para satisfacer la demanda de empleos en el país, y corresponde a un incremento de 78 por ciento en el nivel de desempleo abierto alcanzado, precisamente, en el segundo trimestre de 2004.<sup>72</sup>

Ahora que un poco se ve mejorada la situación de México en este año 2004, el Banco Mundial anuncia una nueva Estrategia de Asistencia para el País (EAP) en colaboración con México, la cual contempla nuevos préstamos por un monto de US\$1.2 mil millones anuales entre julio de 2004 y junio 2008, con el fin de respaldar el programa de desarrollo de México. Esta estrategia se concentra en la lucha contra la pobreza y desigualdad, el aumento de la competitividad, el fortalecimiento de las instituciones y la promoción de la sustentabilidad ambiental en el país. Esto significa un compromiso nuevamente con un organismo internacional y sobre todo una deuda más. La intervención de un organismo internacional como es el Banco Mundial son apoyos que condicionan la reestructuración de nuestra política social y política económica, para seguir dándole auge a la política librecambista del neoliberalismo.<sup>73</sup>

Aunado a esto, México se enfrentará a un aumento en los desafíos relacionados con la competitividad debido a la continua expansión del mercado de China y de otros competidores, el fin del trato preferencial en el sector agrícola a causa del Tratado de Libre Comercio de América del Norte TLCAN y la reducción de los aranceles que aplica Estados Unidos a otros países que compiten con México.

### **3.4. EL CAPITAL SOCIAL: ELEMENTO ESTRATÉGICO PARA DISMINUIR LA POBREZA**

---

<sup>72</sup> *Ibid.*

<sup>73</sup> Banco Mundial. "Hoy el Banco Mundial anuncia una nueva estrategia de asistencia para el país, en colaboración con México", **Comunicado de prensa**, Banco Mundial, sitio web [www.worldbank.org/mx](http://www.worldbank.org/mx), Washington, 15 de abril del 2004, p.2

Hoy en día en lugar de que los mercados estén contenidos en las relaciones sociales, en el enfoque del capital social, se hallan al servicio del mercado, pareciera que la sociedad siempre tiene que quedar bien con la economía.

Bustelo<sup>74</sup>, nos dice que “a nivel microeconómico, el capital social es definido como una función individual de maximización de la utilidad, siendo dicha utilidad, a su vez, definida como la elección de la red social que más convenga al individuo. A nivel macroeconómico, el capital social es definido como el conjunto de valores que potencian las relaciones de confianza y que son funcionales a la minimización de costos de transacción y al crecimiento económico”.

El capital representa un conjunto de cosas que tienen consecuencias productivas, comúnmente denominadas activos, que generan una corriente o un flujo de beneficios; si bien, algunas clases de activos disminuyen como resultado de esos procesos, otras aumentan. La característica fundamental de todos los activos de capital, es que, perduran y continúan aumentando la productividad en los ciclos de actividad subsiguientes.

“Lo social se deriva de la palabra *socius*, del latín, que significa *amigo*, al igual que el término paralelo en alemán, *gesellschaftlich*, deriva de *Gesell*, palabra que en ese idioma significa *camarada*. El concepto de lo que es social, está vinculado al fenómeno de la amistad, en el que las personas valoran el bienestar del otro y cooperan para ayudarse mutuamente”.<sup>75</sup>

En los países que presentan altos niveles de desigualdad y pobreza, los costos de los bienes públicos a menudo se concentran, mientras que sus beneficios se dispersan. Con frecuencia, esta situación conduce a los países con elevados niveles de pobreza, a invertir de manera insuficiente en bienes públicos e impulsar a los más privilegiados a sustituir los bienes públicos por privados. Por ejemplo, ante la falta de protección pública, las personas adineradas contratan

---

<sup>74</sup> Bustelo, Eduardo. *Op.cit.*, p. 183

<sup>75</sup> Ocampo, José Antonio. **Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y El Caribe: en busca de un nuevo paradigma**, capítulo I, *op. cit.*, p. 37

guardias privados; consumen agua embotellada para suplir la falta de una red de abastecimiento de agua potable; recurren a escuelas privadas y preceptores en lugar de utilizar las escuelas públicas; usan vehículos de doble tracción para compensar la falta de rutas adecuadas; así mismo, las carreteras llenas de basura y las corrientes de agua contaminadas, son el resultado de la inexistencia de un servicio público de salubridad.

A medida que aumenta el capital social colectivo de un país, sus instituciones gozan de una mayor aceptación general y mejora la capacidad de negociación e intercambio. Lo importante es, no olvidar que a los que hay que aumentar y fortalecer de capital social es a los pobres, no el capital social de quienes tratan de ayudarlos.

El capital social, es aquello que permite que los individuos débiles se agrupen, para defender sus intereses y se organicen en apoyo de sus necesidades colectivas. El Gobierno autoritario, por el contrario, prospera en función de la atomización social. Si se quiere que la democracia liberal sea el contexto en que la mayoría de los países en desarrollo procuren promulgar sus políticas y estimular el crecimiento, entonces el capital social resulta decisivo para la fortaleza y estabilidad de éste marco político. Son normas o valores compartidos que promueven la cooperación social, pero también, desempeñan un valor funcional muy importante en toda sociedad, ya que es el medio por el cual grupos de individuos, se comunican y cooperan en una gran variedad de actividades.

El capital social de grupo se define como una capacidad efectiva para movilizar productivamente recursos asociativos, localizados en varias redes sociales a las que los miembros del grupo tienen acceso. Dicho capital, influye directamente en la capacidad de las personas de organizarse con fines económicos; es importante para que las sociedades sean capaces de crear instituciones y hacer cumplir la ley; y es un puntal indispensable de la democracia, que es la fuente de legitimidad y el marco político en que se da el desarrollo.

Cuando los recursos destinados a los pobres se canalizan por conducto de redes establecidas en las que ellos no participan, a veces los recursos necesarios se desvían y en consecuencia, fortalecen las pautas vigentes de mala distribución del poder y no generan capital social.

Parte del problema de la perpetuación de la pobreza son: el clientelismo, las relaciones desiguales y paternalistas, el monopolio de la información y el control de la dispensación de beneficios, ya que los impactos negativos del capital social se manifiestan en grupos sociales poderosos, que no rinden cuentas a la ciudadanía y practican la corrupción y el amiguismo. Los llamados diagnósticos participativos ya son parte del inventario repetitivo de la mayoría de los programas antipobreza en la región y suelen distar mucho de la práctica real de una participación ya que no son realizados por los que son beneficiados de alguna manera.

El capital social tiene una gran capacidad de mejorar la vida de la gente. Los organismos donantes y los Gobiernos deberían entenderlo y valorar esta gama de posibilidades que ofrece. Una vez iniciados los procesos de formación de capital social, siempre que determinados intereses no lo impidan (generando divisiones, inseguridad o actitudes derrotistas), el capital social puede impulsar un amplio desarrollo de la capacidad humana, tanto individual como colectiva, de transformar la vida de la gente y de las comunidades.

Existen algunos problemas en la sociedad y sobre todo en la administración pública que son los que manejan los recursos para los programas de superación de la pobreza y obstaculizan el potenciamiento del capital social, como es la corrupción, que genera falta de confianza entre Gobierno y población pobre, y las desigualdades.

La corrupción es considerada una lacra, pues su intervención transfiere riqueza de los pobres a los ricos y se asegura que ellos sigan siendo pobres; la corrupción hace las veces de un impuesto adicional pagado por los ciudadanos. Cuando las elites roban del tesoro nacional, se reduce el dinero disponible para los programas del Estado destinados a redistribuir los recursos;

los Gobiernos corruptos disponen de menos dinero para gastar en la administración pública, disminuyendo los salarios de los empleados públicos. A su vez, resulta más probable que estos funcionarios de menor nivel se apropien de dinero del erario público.

De ésta manera en las sociedades corruptas los funcionarios dedicarán más tiempo a llenarse los bolsillos, que a prestar servicios públicos y es así como el Estado se vuelve ineficiente.

También suele ocurrir que las empresas sobornen a los políticos para lograr restricciones al comercio, dificultando y encareciendo el ingreso de las empresas extranjeras a los mercados nacionales. Es así como la corrupción afecta a la economía, ya que los fondos destinados a las actividades de bien público se utilizan para enriquecer a las personas privadas y se produce una desaceleración de la economía. Así, quienes se encuentran en la base de la escala económica, son los más perjudicados por la corrupción.

La confianza es un don, un ideal que conduce a creer que las personas pertenecientes a distintos grupos formen parte de la misma comunidad moral. La confianza mejora la disposición de las personas a tratar con gente muy diversa; ella se basa en la idea de que existe un vínculo común entre las clases y las razas, así como en los valores de igualdad. La fe en los demás genera empatía hacia las personas menos afortunadas y, en última instancia, una redistribución de recursos de los ricos a los pobres. Cabe suponer que en las sociedades donde existe mayor confianza, el gasto en los programas sociales será más elevado, el Estado más eficaz, la economía más abierta, las tasas de criminalidad menores y el crecimiento económico más rápido.

Así como la corrupción es un impuesto adicional, la confianza es otra fuente de capital social que conduce a las sociedades a transferir recursos de los ricos a los pobres. La confianza aporta muchos elementos positivos para la sociedad, mientras que la corrupción tiene un efecto negativo. No sólo destruye la economía, también destroza los valores éticos, el respeto por el sistema jurídico y en última instancia, la fe en los demás.

¿Cómo fortalecer la confianza y reducir la corrupción en la aplicación de las políticas para superar la pobreza? Podría hacerse de arriba hacia abajo o de abajo hacia arriba.

La primera consiste en eliminar la corrupción encarcelando a todos los corruptos, es una alternativa interesante porque parece viable, aunque no resulta fácil. Si se establece un conjunto de acuerdos de instituciones democráticas se puede eliminar la corrupción (elecciones imparciales, derechos de propiedad y libertad de prensa) así como fortalecer la confianza en una sociedad y lograr las ventajas de un mayor crecimiento y una redistribución más equitativa.

En el segundo caso, la solución es mucho más difícil. En algunas sociedades existe menos corrupción que en otras porque los vínculos sociales entre los ciudadanos son fuertes. Es posible crear nuevas instituciones y sistemas jurídicos y aprobar una nueva constitución; sin embargo, si continúa imperando la desconfianza, las elites encuentran nuevas formas de robar del erario público.

De algún modo es preciso encontrar formas de remodelar la cultura en lugar de limitarse a reconstruir las instituciones, este cambio cultural es muy lento, y muchos pueden darse por vencidos y considerar que no se puede hacer nada. Se equivocan, los cambios culturales no se producen con facilidad, pero la cultura no es estática. Aumentando la confianza se pueden adoptar medidas para mejorar el Gobierno, abrir los mercados, promover el crecimiento económico, mejorar la redistribución del gasto, aumentar la eficacia del estado y reducir la corrupción. Pero primero desarrollar vínculos entre las clases sociales y las razas, lo que significa reducir las desigualdades económicas.<sup>76</sup>

La pobreza y las desigualdades persisten porque la falta de confianza da lugar a Gobiernos cuyo desempeño es negativo y que no implementan programas que podrían beneficiar a los pobres. La corrupción y especialmente, la falta de confianza, conduce a los Gobiernos a cerrar los mercados a la competencia

---

<sup>76</sup> Súnkel, Guillermo. “La pobreza en la ciudad: capital social y políticas públicas”, **Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y El Caribe: en busca de un nuevo paradigma**, *op. cit.*, pp. 315-317

exterior en detrimento del crecimiento económico y exacerbamiento de las desigualdades. La confianza es fundamental para comprender por que algunas sociedades son más ricas y están mejor gobernadas que otras. La corrupción es importante, pero mucho menos que la confianza, y depende mucho más de ésta que a la inversa. Las raíces de la corrupción por lo general se nutren de las normas culturales.

Si bien, es más probable que en las sociedades donde impera la confianza, se promuevan políticas que favorezcan la igualdad, aquella es necesaria para llevar a cabo políticas redistributivas. Este círculo vicioso puede romperse aún si no hay confianza. Pero si se presta atención suficiente a la promoción de la igualdad, será posible cosechar las ventajas de la confianza, y de esta manera lograr ciertos objetivos derivados de este capital social, tales como reducir la corrupción, mejorar el Gobierno y lograr mayor crecimiento.

Desde el punto de vista de las posibles fuentes de desarrollo de capital social de un grupo, es decir, las acciones que permitan que un grupo o comunidad logre transformar su capital social, consiste en las siguientes estrategias y áreas de fortalecimiento:<sup>77</sup>

- a) El empoderamiento, es decir, acciones tendientes a aumentar la capacidad de movilización del grupo mediante la transformación del liderazgo existente en él, en liderazgo para él. El empoderamiento es una estrategia que transforma la influencia que detectan algunos miembros del grupo que le permite actuar hacia el entorno, o sea, con respecto a otros grupos o agentes externos a él.

Esto consiste en la apertura de un entorno, en que el grupo puede aumentar su capacidad de movilización mediante la transformación de la influencia existente

---

<sup>77</sup> Durston, John., *Op. cit.*, p. 149-189

dentro del grupo en organización, para actuar hacia fuera del grupo en su beneficio.

El curso de acción consiste en una estrategia de asociatividad, es decir, de acciones tendientes a expandir o fortalecer la trama o alcance de las redes en que participan los miembros del grupo, potenciando la cooperación de éste con otros grupos mediante nuevos alcances de sus redes. La asociatividad, es la estrategia de cooperación y colaboración mediante la identificación, comunicación y acción concreta con aliados, esto consiste en la aplicación de las redes, de manera que se produzcan acciones de cooperación del grupo, con otros grupos identificados como aliados.

- b) Las redes sociales han sido consideradas como otra dimensión del capital social de los pobres. En América Latina, el foco de interés principal ha estado en las redes de subsistencia de los pobres. Se trata de relaciones establecidas entre familiares, vecinos y amigos que habitan en la misma área física y comparten una situación de pobreza.

El trabajo pionero fue realizado en México por Larissa Lomnitz,<sup>78</sup> quien describe la red social como un mecanismo efectivo para suplir la falta de seguridad económica que prevalece en la barriada. La autora destaca esencialmente, la función económica de los intercambios que se dan en las redes sociales. Las redes sociales, han sido los medios principales por los cuales, los pobres latinoamericanos han hecho frente a la vida urbana, propiciando el apoyo y la pericia para construir una casa, encontrar empleo y obtener ayuda en emergencias financieras y médicas.

Los pobres han demostrado ser hábiles para la creación de redes sociales, particularmente con los parientes. También varios factores favorecieron la creación de redes sociales entre los pobres urbanos, contribuyendo a lo que califican como una historia de éxito. Entre estos factores se destaca la migración sustancial del campo a la ciudad, con el traslado consiguiente de las

---

<sup>78</sup> Lomnitz, Larissa. **Como sobreviven los marginados**, México, 1994, citada por Súnkel, Guillermo. *op. cit.*, p. 326

relaciones sociales de tipo rural; el proceso de asentamiento informal, que implicó la cooperación entre los primeros pobladores en defensa propia en contra del desalojo, para instalar infraestructura urbana básica y construir instalaciones comunitarias; las labores de la economía informal urbana, donde las redes sociales pasaron a ser elementos clave para el acceso a mercados laborales; y por último, el desarrollo de redes vinculadas a las iglesias (principalmente evangélicas), las que fueron atractivas para aquellos sin otras fuentes sólidas de apoyo social.

Las redes sociales son mecanismos de acceso a cualquier recurso, están establecidas en la organización de la sobrevivencia. En promedio, las redes son pequeñas, pero hay una variación notable entre ellas, coincidiendo con un cambio de estatus económico. Las redes más pequeñas (alrededor de 8 personas) corresponden a los más pobres y las redes más grandes (unas 11 personas) a quienes están más alejados de una situación de pobreza.

Curiosamente el mayor volumen de contactos sociales ocurre en los intercambios relacionados con el mercado de trabajo que proveen de elementos vitales para el funcionamiento del hogar; dándose más en relaciones de vecindad que de familia a menos que vivan cerca del respondiente. Muy independiente de que si son relaciones de familia o vecindad, el hecho es que, estas son relaciones solidarias, basadas en lazos fuertes.

La paradoja que esto plantea, es que, los lazos fuertes tienden a producir pequeños grupos muy unidos, pero aislados entre sí; y los lazos débiles son precisamente los que aseguran la integración social a una escala mayor. Estos lazos fuertes son círculos cerrados, cuya principal carencia son los lazos que los podrían conectar a otras dimensiones de la vida social. Ellos favorecen su cohesión grupal, pero no ayudan a mejorar las condiciones de integración social hacia otros estatus económicos. Esto sin duda, constituye una piedra de tope para la intervención comunitaria y profundizan los procesos de segmentación.

Se trata de facilitar lazos débiles, simplemente redes sociales que favorezcan el aprovechamiento de las oportunidades sociales y con ello la movilidad social cuando implican círculos diversos y en constante ampliación más allá del círculo inmediato de la familia o vecindad, se trata de redes más extensas y con una movilidad social de sus miembros que amplían sus contactos.

- c) El eslabonamiento, son los vínculos necesarios entre los pobres y el resto de la sociedad regional, nacional y global produciendo sinergia necesaria entre el Estado y las organizaciones populares.

La articulación de los lazos de solidaridad existentes en el interior de los grupos de base con los puentes que les permitan el acceso a los recursos, generar compromisos entre las diversas partes para llevar adelante los planes y acciones acordadas, y lograr un sistema policéntrico de relaciones entre las agencias públicas y las “organizaciones de base”<sup>79</sup>; logrando así superar los obstáculos que enfrentan las comunidades pobres: el acceso a la sociedad mayor.

Es evidente que el capital social debe retroalimentarse continuamente para que pueda ser utilizado en forma efectiva para el desarrollo. La fragmentación vivida en nuestras sociedades representa un importante obstáculo para este logro, debilitando incluso los islotes de capital social que podríamos encontrar en múltiples comunidades, en instancias de la sociedad civil y entre algunos sectores o programas del Estado. De ahí que sea esencial examinar como se pueden construir relaciones mutuamente beneficiosas en torno del desarrollo y así construir los siguientes puentes y eslabonamientos basados en la sinergia.

Acceder a recursos, significa que es preciso tener una concepción amplia en cuanto a los recursos que las personas requieren para forjar y sostener sus vidas; además del acceso a los capitales necesarios como el humano, natural, social y cultural. También se debe recalcar que éstos no sólo son medios para

---

<sup>79</sup> Las organizaciones de base se refieren a los pobres que tienden a participar más en asociaciones; por la precaria situación de falta de acceso a capital y bienes, los sectores de menores ingresos tienen que recurrir a ellos mismos para garantizar toda una serie de bienes, servicios y apoyo social. El voluntariado de los pobres tiende a estar vinculado a brindar su mano de obra, mientras que en los sectores medios y altos están más orientados a contribuir a actividades educativas o religiosas. Díaz, Javier y Figueras, Albertini. *Op. cit.*, p. 271

la subsistencia, sino que también brindan significados al mundo de las personas, que es la base de los activos con los que se cuenta y que se puede perfilar el tipo de realidad que nos toca vivir y las expectativas que se contribuyeron.

Del mismo modo, los recursos no sólo se utilizan, sino que constituyen las mismas capacidades que las personas y los grupos tienen para actuar sobre el mundo y cambiarlo. Los capitales como el humano no sólo son activos que le permiten al individuo actuar con mayor efectividad, sino que también son activos que generan mayor confianza entre los que lo rodean.

El acceso a los recursos, no obstante, muchas veces tiende a interpretarse como un problema de los pobres o desposeídos, cuando en realidad se debería analizar como un problema de sinergia. Los programas de desarrollo impulsados por agentes externos ante la escasez presupuestaria (ONG, iglesias, Estado, por ejemplo) necesitan de los recursos de participación, movilización y materiales de las comunidades con las que trabajan. Los gobernantes necesitan de la confianza de los gobernados como mecanismo básico de la legitimidad. El intercambio de recursos se convierte, entonces, en un eslabonamiento de doble sentido que, depende mucho de la cantidad y calidad de los recursos para que genere sinergia o dependencia. Los recursos que generan sinergia a favor de los pobres son:<sup>80</sup>

- Los eslabonamientos orientados hacia la demanda tienden a tener mejores resultados que los impuestos desde arriba, sea por la burocracia o las organizaciones intermediarias. No sólo genera proyectos a menores costos para ambas partes y sostenibles por la misma población, sino que tienden a satisfacer mejor las necesidades sentidas de las bases y a suplir las restricciones presupuestarias de las organizaciones externas.

- El intercambio de información y conocimiento es alentador por el eslabonamiento y viene a ser uno de los principales recursos intercambiados. La interacción permite que se conozcan mejor las

---

<sup>80</sup> Díaz, Javier y Figueras, Albertini. *op. cit.*, pp. 287-293

realidades respectivas al capital social existente y las necesidades de reforzar ciertos mecanismos y procesos. Es esencial conocer la dotación de capital existente y los posibles conflictos, para que se pueda actuar adecuadamente. Este intercambio de información y conocimiento también permite rescatar los conocimientos, creencias y prácticas tradicionales que se requieren para reconstruir el tejido social y también, se pueda introducir nuevas tecnologías para la comunicación y el flujo de información.

·Uno de los recursos esenciales para la acción colectiva es la normatividad y legalidad. La presencia del Estado en el intercambio de recursos potencia la capacidad de autocontrol en el interior de las organizaciones de base, al respaldar las reglas y estatutos internos con una contraparte legal. El Estado refuerza la legalidad, pero las organizaciones brindan el recurso de la legitimidad.

La planificación es una de las principales víctimas del ajuste estructural; la idea de un estado planificador se equiparó con el intervencionismo. El círculo vicioso de la pobreza y el subdesarrollo, no obstante, tiende a construirse sobre la angustiosa necesidad de supervivencia de los pobres y la práctica populista del Estado como medida de apoyo popular; son concepciones cortoplacistas del futuro, poco sostenibles en el largo plazo e incubadoras permanentes de la inestabilidad. Planificar significa pasar de una concepción de gasto social a una de inversión de capitales, haciendo persistente el impacto de los recursos utilizados, sean estos minerales, educativos o de salud, y el posible retorno que representan.

La planificación resulta esencial para tener una visión clara de las expectativas e intereses de los diversos actores involucrados, dando voz a los que habitualmente no la tienen y disminuyendo el control y dominio de las élites tradicionales; así también para tener mejor y detallado conocimiento de los recursos con que se cuenta y de cómo pueden ser complementados para la acción conjunta; para generar compromisos entre las diversas partes y llevar adelante los planes y acciones acordadas de modo que se reflejen en

“convenios, acuerdos y contratos”<sup>81</sup> en los que se especifiquen las obligaciones y derechos, así cada organización responde por compromisos libremente.

Lo que significa que la autonomía no sea violada; crea mecanismos para el seguimiento y evaluación de los planes, especialmente los operativos, dando lugar a ejercicios prácticos de control y vigilancia ciudadana y estatal que facilita la transparencia de las acciones y el rendimiento de cuentas; y además incentiva la participación al reducir el temor a la represión de las autoridades locales o centrales, promoviendo incentivos positivos o antinegativos para crear un entorno favorable a la participación y permite pasar de la resistencia cotidiana e indirecta al autoritarismo, a formas de relación que permite la participación abierta en los espacios públicos.

El último puente es la integración como espacios plurales. La fragmentación y segmentación social existen en muchos de nuestros países y son el resultado de la ausencia de mecanismos integradores, sean éstos desde las bases o desde la sociedad. Los mecanismos formales para la integración social han sido deficientes, porque no garantizaban la plena representación de los actores sociales mayoritarios (incluye los mecanismos de participación política, el sistema de educación formal, los partidos políticos, los gremios y las organizaciones e instituciones como el congreso y los Gobiernos locales), que no han facilitado el desarrollo del capital social entre sectores, zonas geográficas y la construcción de una comunidad nacional; por el contrario, han tendido a subrayar las diferencias y las divisiones, que han alimentado las prácticas personalistas y populistas de las autoridades gubernamentales y civiles.

Las prácticas de integración, se han originado de las sociedades civiles o el Estado, ha favorecido la centralización en la toma de decisiones creando interlocutores que con el tiempo pierden representatividad al aislarse de las bases e incentivando la formación de feudos políticos con sus respectivos caciques. Ya sea por la ineficiencia de las instituciones políticas o de las

---

<sup>81</sup> Estos contratos sociales o convenios son instrumentos esenciales para evitar los conflictos que surgen ante la defensa de las diversas autonomías institucionales, ya que cada parte se compromete a ciertos productos o resultados y debe responder ante las demás organizaciones por ello. Díaz, Javier y Figueras, Albertini. *op. cit.*, pp. 290

prácticas organizativas, las organizaciones de base rara vez han tenido la posibilidad de interactuar plenamente en relación con necesidades sentidas y lograr consensos totalmente democráticos en su interior y con otros actores sociales y políticos.

Finalmente la construcción de identidades políticas que superen a la comunidad también se puede lograr mediante un sistema policéntrico de relaciones entre las agencias públicas y las organizaciones de base. En estos sistemas, especialmente apropiados para la producción de bienes públicos y comunes, las decisiones finales con respecto a la distribución y administración de los bienes y servicios se realizan en conjunto entre el Estado y el usuario; aunque le corresponde a los Gobiernos centrales o locales asegurar las inversiones para la producción de agua, electricidad, educación y salud, por medio de troncales y otras obras de infraestructura, los criterios de diseño y distribución son acordados con los mismos usuarios. En estos procesos, la ciudadanía está más consciente del recurso y de la necesidad de su eficiente uso y, a su vez, tiene mayor capacidad para exigir resultados concretos por parte del Estado. En la jerga de los activistas políticos, permite pasar de la promesa a la propuesta; en el proceso se van entendiendo mejor los mecanismos de toma de decisiones y, al mismo tiempo, las posibilidades de incidir sobre ellos.

Los diversos eslabonamientos posibilitan entonces, un mayor y mejor acceso a recursos mediante la retroalimentación entre los sectores de base y las institucionalidades mayores: esto permite planificar acciones a mediano y largo plazo que facilitan la administración de recursos, combinar la atención a necesidades urgentes de supervivencia con programas de mayor aliento conducentes a la sostenibilidad y finalmente, generar mayor identidad y compromiso ciudadano al integrar Gobierno y sociedad en soluciones comunes.

En nuestras sociedades latinoamericanas es evidente que el nivel de capital social global es bastante bajo. Sociedades caracterizadas por inmensas desigualdades en todos los ámbitos, y con instituciones débiles marcadas por

el particularismo, el clientelismo y la corrupción, no son espacios propicios para el surgimiento de formas efectivas y universales que promueven el desarrollo personal y grupal de una sociedad en conjunto.

Los grupos pobres albergan una no despreciable cuota de capital social, de modo que si se lograra que ellos pudieran usar productivamente ese capital, tendrían a su disposición una herramienta poderosa para mejorar su propia condición económica, y por tanto, dejar las filas de la pobreza.

El capital social en la literatura del desarrollo ha permitido generar mayor conciencia sobre la importancia de la sociabilidad en los procesos de transformación social. Al mismo tiempo, ha hecho más compleja la agenda de desarrollo, al incorporar un dominio cruzado por múltiples variables que cambian aspectos pronunciadamente subjetivos (creencias, ideologías, simbologías, voluntades), con otros objetivos (efectividad de formas, accesos a recursos, constitución de redes).

Esta complejidad, que a primera vista pareciera complicar las estrategias de desarrollo, es la principal esperanza para el cambio social que no limita la conducta humana a un número reducido de variables y relaciones estrictamente causales. En otras palabras, la complejidad permite idear múltiples caminos para alcanzar el desarrollo. Esto significa apuntar hacia la imperiosa necesidad de construir vínculos y eslabonamientos como mecanismos indispensables para ampliar nuestra sociabilidad, distribuir mejor los recursos sociales y lograr sociedades sostenibles.

La construcción de capital social<sup>82</sup> orientado al desarrollo sostenible sólo es posible si en cada sociedad nacional se generan eslabonamientos que permitan un mayor acceso a los recursos de sociabilidad. El capital social por naturaleza es excluyente, ya que los mismos mecanismos que alimentan la confianza, la reciprocidad y el respeto a las normas, tienden a beneficiar a unos y crear barreras para otros. En esencia, lo que caracteriza a los grupos sociales son: las fronteras que determinan quienes participan y quienes son excluidos.

---

<sup>82</sup> Díaz, Javier y Figueras, Albertini. *op. cit.*, pp. 294-298

El proceso de desarrollo, sin embargo, demanda que las oportunidades resultantes de la información, el conocimiento, las normas y la confianza sean lo más extendidas posibles. Sólo se puede lograr si hoy se construyen los eslabonamientos entre los grupos excluidos y el resto de la sociedad.

Para que los eslabonamientos sirvan de instrumento de desarrollo y no de dependencia, es necesario que existan las condiciones de enriquecimiento de expectativas y el empoderamiento de las organizaciones micro, intermedias y estatales. El capital social se nutre de actores individuales y colectivos capaces de imaginar ideales sociales, políticos y económicos, así como de contribuir en su posible logro. Esta voluntad de cambio tiene que hacerse en organizaciones empoderadas en todos los niveles de la estructura social, capaces de proponer alternativas, de negociarlas y resolver conflictos.

De ésta manera podremos resumir en el cuadro siguiente (cuadro 1.1) algunas principales áreas en las que los vínculos entre pobres y excluidos, con las organizaciones intermedias y Estatales podrían enriquecer el capital social y la solidaridad existente en las bases sociales. Para ello se ha tomado cada una de las fuentes del capital social, indicando los principales problemas y limitaciones que existen al respecto en las sociedades latinoamericanas. Sobre la base de esta identificación, las columnas que siguen sugieren algunas de las acciones que serían necesarias para revertir las limitaciones identificadas y fortalecer al capital social como instrumento de cambio y desarrollo. En términos generales, las recomendaciones principales son:

- a) Enriquecer las expectativas de los pobres como mecanismo básico para fortalecer la confianza en el cambio social y reducir su aversión al riesgo.

Se ha señalado que la confianza se sustenta en expectativas compartidas y que estas incluyen: lo que se espera del futuro (las visiones del mundo); cuán

competentes son los demás para asumir los retos de transformación de la realidad; y qué seguridad existe de que los demás cumplan sus obligaciones.

La pobreza, la falta de información, los bajos niveles de capacidades y la falta de acceso a mecanismos apropiados de control y sanción, hacen que la mayoría de nuestros ciudadanos tengan límites severos en su confianza en relación con los procesos de cambio y desarrollo. El enriquecimiento de sus expectativas difícilmente ocurrirá como la sucesión de actos espontáneos o naturales que crezcan de la solidaridad popular.

Esta solidaridad es sólo una base esencial, más no suficiente, para comenzar un proceso de enriquecimiento de expectativas que deberá provenir de relaciones con otros grupos y sectores, especialmente del estado y organizaciones intermediarias abocadas al cambio social. Las lecciones aprendidas en diversas experiencias de promoción del desarrollo permiten sugerir mecanismos para enriquecer las expectativas y fortalecer la confianza.

- b) Empoderar a las organizaciones de la sociedad para que tengan capacidad de diseñar normas y su respectiva sanción como mecanismos destinados a afianzar el respeto a las reglas y el dominio de la ley.

Nuestras sociedades sufren de débil institucionalidad en la sociedad civil y en el Estado, esto personaliza o informaliza las relaciones sociales al punto que conduce al particularismo y no al universalismo necesario para crear sociedades justas. El capital social es más productivo cuando la reciprocidad es generalizada y no especificada, o sea, totalmente dependiente de contexto y coyuntura; pues el particularismo conduce en corto plazo al beneficio inmediato, y no a la construcción de proyectos de largo aliento.

Es por ésta razón que las organizaciones de base, a pesar de contar con alta solidaridad, terminan con frecuencia dependiendo de relaciones de clientelaje y de la práctica del populismo. La debilidad institucional se extiende al Estado y las organizaciones intermedias, dificultando más aún la construcción de relaciones saludables con las bases sociales. El fortalecimiento de las

instituciones sociales se convierte así en un aspecto fundamental para consolidar y construir el capital social orientado al desarrollo.

La confianza motiva a colaborar con los demás, sin embargo, ésta colaboración debe fundamentarse en mecanismos más estables que incentiven la continua colaboración y sancionen o castiguen a quienes no cumplen con las reglas básicas de cooperación. El grado de cumplimiento de estas reglas y la capacidad coercitiva de las sanciones son los principales determinantes de la efectividad de las normas. En términos de incentivos individuales, el nivel de efectividad de las normas elegidas es lo que determina los costos relativos de eventuales incumplimientos; a mayor efectividad, mayor será el costo de no cumplir, ya que las sanciones materiales, físicas y morales de una forma u otra impedirán o recortarán los beneficios resultantes de la participación en el grupo social.

La capacidad de diseñar estas reglas y hacerlas cumplir es una de las medidas esenciales que facilitan la acción colectiva y reducen el oportunismo en una sociedad; las normas efectivas posibilitan el autocontrol en un conjunto humano, disminuyendo la necesidad de participación de terceros o agentes exógenos como responsables de las normas, sean éstos contratos, obligaciones, derechos u otros.

Se puede decir que las normas más estables y persistentes son aquellas que se encuentran albergadas en el interior de las organizaciones e instituciones y en las relaciones entre ellas; buena parte de la vida social ocurre en estos ámbitos y por intermedio de los diversos roles sociales que los actores asumen, es de ésta manera que las organizaciones e instituciones le dan estructura a la sociedad, siendo ésta estructura el armazón fundamental que organiza las relaciones sociales.

Estas relaciones sociales se deben basar en normas y relaciones de confianza y cooperación y no en la violencia pues ésta confianza generará más confianza, permitiendo así que las organizaciones o instituciones sean legitimadas por el conjunto y las orientaciones sociales se basen en el

universalismo y la institucionalidad. Entonces se deben promover sociedades abiertas en las que los individuos se asocian para lograr beneficios mutuos, guiados por un conjunto de reglas compartidas y respaldadas por un sistema político y económico que garantiza y promueve dicha asociación con igualdad de oportunidades.

c) Finalmente, es necesario construir eslabonamientos verticales entre las organizaciones de base y el resto de la sociedad, para distribuir mejor los recursos disponibles en éstas y garantizar su sostenibilidad y extender las oportunidades a todos los sectores sociales.

Vivimos en sociedades segmentadas y automatizadas, en las que las redes que tienen acceso a recursos y oportunidades que son pocas, y además favorecen a los sectores de mayor poder económico y político, sólo ampliando los espacios de participación cívica es posible revertir esta situación y comenzar a generar acciones y proyectos mutuamente beneficiosos.

La colaboración entre las organizaciones populares, el Estado y organizaciones intermedias, se pueden lograr por medio de la generación de sinergia<sup>83</sup> en la planificación participativa, logrando así el desarrollo en múltiples áreas como saneamiento local, salud, manejo de cuentas, sistemas de riego, desarrollo local, entre otros.

Estas relaciones o eslabones verticales adquieren mayor importancia cuando se plantea el reto del desarrollo sostenible. A menos que se plantee la ilusa idea de que los mismos pobres, sobre la base de sus tradiciones y conocimientos ancestrales, serán capaces de revertir el deterioro ambiental y asegurar un uso responsable de los recursos naturales, es evidente que la mayoría necesita estrechar importantes lazos con el resto de la sociedad nacional global para:

Asegurar los conocimientos y capacidades necesarios para gestionar mejor sus recursos y afianzar su sostenibilidad, especialmente tecnologías alternativas y

---

<sup>83</sup> sinergia: significa la unión o fuerza que genera la gente al unirse.

apropiadas; esto incluye la capacidad de distinguir entre las formas tradicionales de gestión ambiental que son positivas, de las nocivas. Y así, conseguir información pertinente y a tiempo, que permita actuar mejor ante diversas contingencias, sean éstas climáticas u otras; forjar las alianzas necesarias para restaurar sus sistemas de producción y responder mejor a las necesidades del mercado; fortalecer sus redes e intercambios; facilitar la acción política para atacar problemas ambientales que no estén restringidos a la localidad, sino que conciernan a recursos comunes como las cuencas, los ecosistemas, las zonas protegidas, entre otros. Reconocer sus derechos como usuarios y la responsabilidad ante futuras generaciones, revirtiendo las tendencias del futuro presente como única estrategia ante la pobreza.

Por lo tanto, en el cuadro siguiente (1.1) se presentan las áreas de fortalecimiento y construcción del capital social.

Cuadro 1.1 Fuente: CEPAL/MSU Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y El Caribe: en busca de un nuevo

ÁREAS DE FORTALECIMIENTO Y CONSTRUCCIÓN DE CAPITAL SOCIAL			
Fuentes de capital social	Descripciones-Problemas	Área de Fortalecimiento	Funciones del eslabonamiento
Confianza	Los pobres tienden a compartir visiones del mundo bastante restringidas que necesitan ser enriquecidas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ideologías de cambio social.</li> <li>Acceso a visiones alternativas y competitivas de desarrollo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Enriquecer visiones del mundo y alternativas de desarrollo.</li> <li>Fortalecer autoestima y dominio sobre destino de la vida</li> <li>Brindar respuestas innovadoras a los retos actuales</li> </ul>
Creencia que las acciones intencionadas de otros estarán de acuerdo a nuestras expectativas	Los niveles bajos en capacidades generan desconfianza en la competencia de los miembros de la comunidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>Conciencia ambiental y ciudadana</li> <li>Formación de líderes</li> <li>Capacidad técnico-productiva.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Acción educativa en las escuelas; educación de adultos</li> <li>Capacitación en liderazgo, formación de agentes catalizadores.</li> <li>Aplicación de proyectos piloto-demostrativos con participación comunal y orientados a la demanda.</li> </ul>
Es necesario enriquecer estas expectativas	Organizaciones de base: Su accionar está fuertemente orientado a la supervivencia y bienes básicos.  Sobre demanda de tiempo y recursos.  Dependencia de actores externos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gestión organizativa-autonomía.</li> <li>Legalización y capacidad de sanción-autocontrol.</li> <li>Acceso a sistema judicial.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Apoyar en el establecimiento de formas organizativas transparentes y con capacidad de delegación y de proyección a largo plazo.</li> <li>Diseño de esquemas participativos que eviten sobrecargar e injusta demanda sobre los recursos de los pobres.</li> <li>Lograr reconocimiento legal de organizaciones territoriales y de ayuda mutua.</li> <li>Descentralizar acceso a la administración de justicia.</li> </ul>
Normas efectivas e institucionalidad	Organizaciones intermedias: Debilitamiento de sectores medios reformistas: falta de recursos y posibilidades de escalar acciones.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Acceso a recursos financieros.</li> <li>Capacidad de incidencia en políticas y planes públicos.</li> <li>Extender puentes con pobres.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fortalecer vínculos con las bases y el Estado para establecer sinergia.</li> <li>Financiamiento de proyectos de larga maduración que permitan mayores impactos.</li> <li>Mayor seguridad legal para garantizar su autonomía.</li> </ul>
El cumplimiento de las reglas y la capacidad de la institucionalidad y legitimidad de las organizaciones sociales	Institucionalidad estatal: Larga tradición clientelista y populista personifica al poder. Creciente sentimiento antiestatista.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Capacidad de planeamiento.</li> <li>Cultura de servicio</li> <li>Transparencia y rendición de cuentas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Establecer mecanismos y espacios para la consulta y vigencia ciudadana, orientados por la demanda.</li> <li>Capacidad a funcionarios en áreas de desarrollo priorizadas y ligar carrera con resultados en comunidades en que están destacados</li> </ul>
Es necesario empoderar a las organizaciones para que cumplan este propósito	Acceso a recursos: Las redes de los pobres ofrecen pocas oportunidades, mientras que el Estado tiene restricciones presupuestarias.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sinergia entre Estado y sociedad</li> <li>Prácticas de anticorrupción</li> <li>Intercambio de información.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Propiciar eslabonamiento orientado por las demandas mutuas entre Estado y ciudadanía</li> <li>Reconocer y potenciar la dotación de capital social existente y construir sobre la base de éste.</li> <li>Dar mayor voz a los pobres en la programación de gastos y presupuestos.</li> </ul>
Densidad de redes	Planeamiento: La pobreza y el populismo han generado un círculo vicioso de corto plazo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Capacidad planificadora</li> <li>Mecanismos participativos</li> <li>Ejercicio de autoridad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lograr una visión clara de las expectativas y necesidades de los diversos actores.</li> <li>Incentivar la participación, reduciendo temor a la represión.</li> <li>Generar compromisos entre las partes para llevar a cabo los planes y medidas acordadas.</li> <li>Propiciar la creación de mesas de concertación en el territorio nacional.</li> </ul>
La principal función de las redes es brindar oportunidades para la acción colectiva.	Integración pluralista: El clientelismo ha generado una sociedad segmentada que compite por los favores del Estado o mercado.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Espacios encuentro y consenso</li> <li>Identidad política y ciudadana</li> <li>Representación de intereses.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Asegurar la competencia política sobre la base del respeto a reglas comunes que permitan el pleno ejercicio de la opción ciudadana.</li> <li>Establecer mecanismos policéntricos de toma de decisiones que permitan una mayor identidad ciudadana en torno del territorio.</li> </ul>
Es necesario fortalecer los eslabonamientos verticales para extender el acceso a recursos y generar sinergia.			
	<i>paradigma.</i>		

Así como la CEPAL, otros investigadores de la pobreza han hecho análisis de las fallidas políticas del Estado mexicano para combatir la pobreza, tal es el caso de Julieta Campos con su libro *¿Qué hacemos con los pobres?* de donde saca varias conclusiones para avanzar en la lucha contra la pobreza que coinciden con las anteriormente mencionadas, y dice que:

- a) No se podrá favorecer la pobreza si no hay democracia.
- b) La lucha contra la pobreza no puede ser resultado de un programa, debe ser el centro de toda la política y la razón del Estado.
- c) Para combatir la extrema pobreza hay que combatir la extrema riqueza.
- d) No puede tener éxito un proyecto modernizador que no garantice la incorporación de México tradicional al desarrollo.
- e) La prioridad de cualquier estrategia económica debe ser crecer y crear empleos.
- f) La solución a la pobreza debe buscarse en las zonas y comunidades donde habita la gente pobre, y deben ser los pobres, con el apoyo y recursos del Estado y de la sociedad, los que encuentren e instrumenten sus propias respuestas.
- g) Hay que ampliar la participación de la sociedad, de las miles de organizaciones que existen en los programas sociales del estado para combatir la pobreza.
- h) La mayoría de los pobres están en el campo, por lo que no podrá haber un combate efectivo a la pobreza mientras el campo sea pobre.
- i) Hay que garantizar los mínimos de bienestar a todos los mexicanos. Es posible lograrlo en un breve plazo si existe voluntad política (educación, salud, alimentación, vivienda, agua, drenaje, caminos)

- j) Se requiere un Estado fuerte, promotor del desarrollo, comprometido y aliado con todos los sectores, no uno vergonzoso como el que tenemos.

Se necesita del compromiso de un Estado cada vez mayor, más frecuente y más a fondo para acabar con la pobreza; su compromiso con los campesinos, con los que menos tienen, con las comunidades, con la democracia como suma de muchas democracias, con la organización y el trabajo comunitario, con el municipio, con la obligación del Estado de dotar a los pueblos de los servicios básicos, con la educación, la salud y la honradez; y no un estado violento con una utopía falsa: de la modernidad para unos cuantos del primer mundo, la que olvida a la mitad de los mexicanos, la de un estado sin compromiso, la de un México donde no pasa nada, la de una estabilidad y una paz falsa. Los pobres necesitan, autonomía, dignidad, democracia, de que se reconozca el otro México, de que decidan su futuro, de que digan lo que necesitan, de que la paz depende de que los escuchemos y los respetemos como lo que son, no como lo que queremos que sean<sup>84</sup>.

En el mismo plano está Isaac Katz, profesor de economía del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), escribió tres elementos primordiales que explican los niveles de pobreza:

“El contexto macroeconómico, los niveles de educación y el marco institucional y regulatorio de la actividad económica. Con respecto al primero, su tesis es que si no hay inflación no habrá crecimiento económico y disminuirá la pobreza. El segundo es la reiteración de la famosa tesis del capital humano. Respecto al tercero, lo que se trata, es de garantizar los derechos de propiedad sobre los recursos y que los dueños de éstos sean quienes se apropien de la utilización de los mismos” Termina diciendo que “mientras éstos tres elementos no sean solucionados, México seguirá siendo un país subdesarrollado con un

---

<sup>84</sup> Sodi de la Tijera, Demetrio. “¿Qué hacemos con los pobres?” en periódico **La Jornada**, 12 julio de 1995, México, p. 19

problema significativo de pobreza y sumamente inequitativo”<sup>85</sup>. En síntesis, más neoliberalismo.

También Julio Boltvinik, en la asamblea de la CELAM (Conferencia Episcopal Latinoamericana) señala que “no podemos permanecer indiferentes ante tantos signos de muerte debido a la pobreza, la pobreza extrema, el desempleo creciente, la violencia incontenible. El origen de estos males está en los sistemas y estructuras injustas en el economismo, en el apoderamiento de las fuerzas del mercado y del poder del dinero, olvidando que la economía debe estar al servicio del hombre y no al revés”<sup>86</sup>.

En este sentido la CEPAL expone las siguientes propuestas y orientaciones generales sobre el papel de las políticas sociales en el logro de los objetivos emanados de la Cumbre Mundial de Desarrollo Social de Copenhague: Se trata de aplicar en conjunto los tres tipos de política social fundamentales sin exclusión de alguno de estos grupos sociales:

- a) De compensación nacional, las cuales se orientan hacia los grupos afectados por las transformaciones económicas o las crisis coyunturales;
- b) de inversión en capital humano que busca capacitar a la población para que pueda insertarse al mercado con un mejor desempeño laboral, en el entendido de que esta calificación es una herramienta esencial para superar la pobreza; y
- c) de integración social, tendiente a superar la marginalidad en que se encuentran diversos grupos sociales por causas étnicas, de género, geográficas, etc.<sup>87</sup>

---

<sup>85</sup> Boltvinik, Julio. “No podemos permanecer inmóviles ante la pobreza” en periódico **La Jornada**, 19 de mayo 1995, México, p. 11

<sup>86</sup> Boltvinik, Julio. “Cumbre Mundial de Desarrollo Social, nuevas propuestas” en periódico **La Jornada**, 8 mayo de 1995, México, p. 17

<sup>87</sup> Sección latinoamericana., *op. cit.*, pp. 389, 390

Amartya Sen<sup>88</sup> ha argumentado desde hace tiempo que la pobreza es mucho más que la mera falta de ingresos. Es también la falta de voz, de formas de expresión, capacidades (empowerment) y legitimación de quienes la padecen. Afirma que la pobreza es un fenómeno multidimensional y propone cinco dimensiones principales del mismo: los espacios políticos, económicos y sociales, donde hay que generar oportunidades; la necesidad de transparencia y rendición de cuentas gubernamentales, así como el desarrollo de sistemas de protección y seguridad social. Es en esas líneas de acción donde se debe actuar, para dar poder y capacidades a las personas pobres, para que ellos mismos trasciendan su situación. Nos propone una fórmula distinta a la de hace una década: señala que para atacar la pobreza mundial, los países (no sólo los Gobiernos) deben promover tres cosas: las oportunidades, las capacidades y la seguridad. Para ello resulta indispensable que los Gobiernos actúen con transparencia y rindan cuentas. Así de fácil y así de difícil.

La gente pobre requiere también de voz, de poder y capacidades para conducir su propio destino; requiere de elegir libremente y democráticamente a sus representantes a todos los niveles; se deben tomar decisiones descentralizadas al nivel más local posible, ahí donde vive la gente pobre; Gobiernos y sociedades que respeten y escuchen a las minorías y las voces disidentes. El aumento en las capacidades y el poder real de la gente, así como la protección y la seguridad social son mecanismos que en sí mismos, apuntan a reducir las privaciones de la pobreza. Pero desarrollados en forma conjunta, amplifican con creces su capacidad de hacer cambiar las cosas: por ello requieren de formas responsables y transparentes de gobernar.

Eduardo Bustelo<sup>89</sup> también preocupado por el capital social nos explica que: A partir de la década de los noventa se ha producido un cambio de enfoque hacia uno centrado en la apertura económica y los equilibrios macroeconómicos con mayor participación del sector privado y de la sociedad civil. La fundamentación moral está en la autonomía individual como base del ejercicio de la libertad ya

---

<sup>88</sup> Cassio Luiselli, comentario hecho por Sen Amartya, Kumar. “El Banco Mundial y el combate de la pobreza” en periódico **El Universal**, 1° de octubre del 2000, México, p. 13

<sup>89</sup> Bustelo, Eduardo. *Op.cit.*, p. 184

que no hay moralidad social posible por afuera de la responsabilidad de los individuos.

Dice Bustelo, no se trata de aferrarse a una visión nostálgica, sino de la posibilidad de un retorno a lo social, de centrar nuevamente la discusión en la sociedad y de plantear un social que coloque al eje sobre la igualdad para posibilitar el desarrollo de la democracia. Una democracia no sólo como procedimiento sino esencialmente como una forma de organización de la sociedad; sociedad que a su vez, para construirse, se requiere de voluntad (particularmente de ser socialmente solidarios) y de un ámbito público pluralista y político para su construcción.

En la política no hay negación de las fuerzas pero éstas pueden ser socialmente direccionadas. Y la democracia pluralista es la mejor posibilidad que tenemos de devolver el poder a la política. La democracia es la afirmación de la igualdad, de ahí su tensión con el orden capitalista basado en la desigualdad. Es por eso por lo que un social resignificado coincide hoy en México con la profundización de la democracia y sus instituciones, que son el verdadero programa de la igualdad: lucha contra la pobreza, metas para erradicarla, trabajo con los pobres y compromiso con los pobres.<sup>90</sup> Estamos inmersos en un sentimiento sin compromiso, en educación sin valores, información sin formación, libertad sin responsabilidad, política sin moral y economía sin sociedad, nuestra región ya está alcanzando un punto de saturación.

Se trata entonces de permitir que la sociedad pobre se agrupe y se organice para defender sus intereses y necesidades colectivas y así sus instituciones gozaran de mayor aceptación general y mejorará la capacidad de negociación e intercambio. Esto consiste en potenciar el capital social es decir, dejar atrás el clientelismo, las relaciones desiguales y paternalistas; la corrupción que hace al estado ineficiente. Los grupos pobres albergarían una no despreciable cuota de capital social, de modo que si se lograra que ellos pudieran usar productivamente ese capital tendrían a su disposición una herramienta

---

<sup>90</sup> Bustelo, Eduardo. *Ibid.*, p. 184.

poderosa para mejorar su propia condición económica, y por tanto, dejar las filas de la pobreza.

## CONCLUSIONES

Como se ha podido apreciar a lo largo de ésta investigación, entender, definir y conceptualizar qué es la pobreza constituye una labor sumamente compleja. Su definición nos lleva a tratar y considerar innumerables parámetros, variables y paradigmas, entre otros: el hambre, la justicia social, el disfrute, los ingresos, el espacio geográfico, la satisfacción de necesidades, el empleo, el consumo alimenticio, la salud, los compromisos interpersonales y sociales, los bienes de capital, el techo donde vivir, la educación, los servicios básicos, y la libertad para vivir con dignidad.

Debido a ésta complejidad existen numerosos enfoques para definirla. Cada uno trata de acotarla y conceptualizarla, sin embargo ninguno es aceptado internacionalmente cómo válido. Por eso se tienen diversas perspectivas: El enfoque de la privación relativa, la línea de pobreza, las necesidades básicas insatisfechas y la propuesta del Banco Mundial.

Aunque estos enfoques difieren, todos apuntan a definir que es la pobreza, por lo que concluimos que la pobreza es un fenómeno multidimensional, que demanda atención sin demora de los Gobiernos y la sociedad en su conjunto; es además un conglomerado de factores y circunstancias diferentes, caracterizado por regiones y tiene una fuerte carga de género; hay además que medirla, estudiarla e incluso vivirla para ver sus cambios en el tiempo y en el espacio, para vislumbrar sus dimensiones y mirarla a través de los diferentes indicadores: niveles de ingreso, de consumo, sociales y vulnerabilidad de riesgo y acceso social.

En la investigación queda claro que los diferentes métodos de medición tienen ventajas y desventajas. La selección de un método para medir la pobreza supone aquilatar unas y otras; y supuestamente se decide por el método que ofrece más ventajas que desventajas. Sin embargo, no es así ya que en la práctica se utiliza el método más fácil de calcular o el que permite reunir los datos con mayor facilidad y al menor costo. Aunque se han tenido enormes

avances en la medición y análisis de la pobreza, se necesitan más esfuerzos para medir y estudiar las otras dimensiones de la pobreza.

La heterogeneidad de opciones metodológicas y de criterios en su aplicación, determinan diferencias en la estimación de la cantidad de pobres, las localidades y/o regiones donde se ubican y su perfil sociodemográfico, además de divergencias de interpretación del problema en cuanto a la identificación de sus causas, por lo que es importante tener claro el método que se está manejando, pues para el caso de México se identifican 360 formas factibles de medir la pobreza. Esto confirma la sentencia de que en el caso de los estudios de pobreza, distintas observaciones arrojan diferentes mediciones. Hay un consenso generalizado sobre los métodos para la medición de la pobreza y de ellos se derivan diversas combinaciones: El método de las necesidades básicas insatisfechas, el método indirecto o línea de pobreza, el método integrado, la canasta submínima, la canasta normativa alimentaria y el índice de pobreza humana.

El liberalismo se convirtió en el detonador de un sistema y una comunidad mundial en el que el parámetro del poder se inclina a un poderío económico, con el argumento de que el neoliberalismo es libertad individual e igualdad en tanto especie humana. El bienestar colectivo es hoy un mito inexistente pues el liberalismo y su calidad individualista sólo han polarizado a la sociedad en aras de la propiedad privada. Cada vez la gente tiene menos tiempo libre para vivir y aún cada vez más gente en el mundo no vive bien, sino subsiste. Los lazos estrechos que existen entre el universalismo, o lo que ha significado historia y contemporáneamente la provisión de amplios servicios sociales públicos o seguro social, y los derechos humanos; como principio y como estrategia para el desarrollo económico y social es muy diferente del seleccionismo usado por el FMI y el BM en sus políticas neoliberales.

Por lo que se refiere a los milagros neoliberales, la afirmación, tanto de que la interdependencia económica creciente del conjunto de países del mundo, provocada por el aumento del volumen y la variedad de transacciones de bienes y servicios, así como de los flujos internacionales de capitales como de

que la difusión acelerada y generalizada de la tecnología más la libertad total de los mercados, produciría inevitablemente una elevación universal del nivel de vida y sociedades más justas para todos, no corresponde con la realidad. Puesto que en el mundo hay “más de mil millones de personas que viven con un ingreso inferior a un dólar diario y de seguir con la globalización en los mismos términos en los que se ha desenvuelto hasta ahora, para el año 2020 la población mundial será de 8 mil millones, de las cuales 3 mil millones vivirán por debajo de los estándares mínimos de bienestar, y 2.5 mil millones no tendrán un techo que les cubra y cerca de 2 mil millones carecerán de agua potable.”<sup>1</sup>

El capitalismo reproduce, en escala universal, la concentración del poder financiero, económico y político que se jacta de no tener ninguna responsabilidad política y mucho menos social. Es hoy la globalización la que dicta lo que los Estados democráticamente constituidos deben hacer, y son los nuevos dueños del mundo los que le señalan las únicas normas a seguir: rentabilidad, competitividad y productividad. La soberanía de los países la tiene el mercado, el cual lejos de asignar los recursos materiales genera desigualdades y desmembramiento de sociedades; los Estados nación ya no ocupan todo el espectro político, ni el económico, ni el social, pues se disputan ese espacio las corporaciones transnacionales y los oligopolios de los países más ricos.

Estos nuevos dueños del mundo inician una cacería en sectores que hasta hace muy poco se consideraron fundamentales para la mayoría de los Estados y hoy se vuelven interesantes para el capital transnacional como son las empresas estatales (a las que el Estado invirtió durante décadas) que se encuentran en sectores de primaria necesidad, lo que les asegura una jugosa entrada, carente de riesgos.

A nivel global, tomando en cuenta las críticas de diferentes investigadores del tema, incluidas en esta tesis se ha llegado a la conclusión de que la lógica más

---

<sup>1</sup> Farias, María Emilia. “Desglobalización” en revista **Examen**, núm. 106, Instituto de Capacitación y Desarrollo Político A.C., México, agosto 1998, p. 41

simple dice que la economía debe estar al servicio de la sociedad y no a la inversa. Frente a un Estado mínimo que pregona la globalización hay que anteponer un Estado mundial capaz de negociar con el capital internacional, para disminuir los excesos derivados de ésta. Pero para crear ese Estado mundial hace falta movimientos sociales que exijan una razón política y una responsabilidad social a la economía, y a sus gobernantes la introducción de medidas nacionales, regionales e internacionales que controlen los flujos de capitales, eliminen el secreto bancario y acaben con los paraísos fiscales. Se requiere atacar la principal debilidad de la globalización: que es no poder conciliar la eficacia económica con justicia social, conservación de los recursos naturales, democracia política ni con diversidad cultural.

Para equilibrar éste poderío económico que ha provocado el aumento de pobres en el mundo, es necesaria la eliminación de los subsidios para proteger la agricultura en los países ricos, para permitir el intercambio justo y la subsecuente eliminación de tarifas y otras barreras al comercio por parte de los países pobres; habría que brindar apoyo al intercambio equitativo entre naciones y acuerdos que promuevan más altos niveles y estabilidad en el empleo. La estructura de las organizaciones financieras internacionales debe ser reformulada con una mayor representatividad entre sus miembros y una mayor protección de su independencia con respecto a los caprichos de los estados y corporaciones más poderosas, así como aumentar la representación de países populosos.

Un paso difícil será lograr que las corporaciones transnacionales actúen teniendo en cuenta el interés social por medio de la introducción de una nueva ley internacional de empresas que exija a las corporaciones transnacionales que reduzcan las actividades antisociales así como las ganancias excesivamente altas que obtienen en los países pobres.

En América Latina la idea de sociedad ha sido tradicionalmente débil debido a una modernidad latina que nunca completo su proceso de integración definitivo ya que aún hoy permanece, entre otras, la exclusión de las poblaciones indígenas, la marginación, la pobreza rural y crecientes segmentos de las

poblaciones urbanas en un contexto de tremendas desigualdades en la distribución del ingreso y la riqueza.

A partir del análisis de la información de este trabajo podemos decir que en México la política social tiene diferentes interpretaciones que han sido consecuencia de la evolución histórica de la sociedad. En un principio la política social privilegiaba más la política que lo social. Lo que empezó como derecho social para los ciudadanos se convirtió en políticas, programas, instituciones, agencias dedicadas a la política social. También estas políticas se centraron en los objetivos y los discursos de las obras gubernamentales que se incorporaban a los proyectos de Gobierno.

Posteriormente se dio más énfasis al crecimiento económico para satisfacer las grandes necesidades y no se puso cuidado a lo social. Así se impusieron demasiadas regulaciones, se instauró un gasto político descontrolado y se crearon empresas paraestatales sin el menor sentido estratégico. Estas acciones no resolvieron el problema social y llevaron al país hacia la crisis económica de 1982.

Este desinterés por la política social acarreó una incontrolable inflación e hizo difícil e irreversible la situación de la población de menos ingresos y que vio reducido el gasto público para favorecer intereses de grupos y partidos. En suma, los proyectos de universalización de los derechos sociales quedaron rezagados por la imposición del proyecto neoliberal. Con la reforma del Estado que sería el motor para corregir y ajustar las políticas gubernamentales la descentralización constituyó la nueva tarea de Gobierno.

De esta manera la participación estatal se trasladó a los estados marginados y a los de pobreza extrema. Esto significó el inicio de la focalización que más tarde fue un instrumento muy importante utilizado por los Gobiernos de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo. Ello representó que lo económico imperara sobre lo social y la política social tuviera como objetivo real asegurar una clientela política basada en pactos sociales: Pronasol y Progresá.

En consecuencia, la política social, como vía hacia la universalización de los derechos sociales, desaparece y se le percibe como un mecanismo para ganar adeptos políticos y para apuntalar las políticas económicas implementadas que únicamente han introducido elementos de relación con la sociedad, afines al nuevo modelo, como la privatización del sector público, los recortes del gasto público, entre otros, además de generar esa forma excluyente de bienestar (focalización) que ha marginado a millones de mexicanos y que a pesar de ser criticado, como "...la forma de destruir el tejido social solidario que tradicionalmente había hecho posible la supervivencia de los pobres en México"<sup>2</sup>, aún sigue en uso.

Queda claro que la política social debe tener como objetivo el mejoramiento del bienestar social, mayor equidad social y de género, justicia social y que permita elevar el nivel de vida de la sociedad para el desarrollo de sus capacidades humanas; la creación de una identidad nacional, así como la formación de personal capacitados para la transformación productiva y la participación social, siendo lo más importante para la erradicación de la pobreza. Sin embargo, para pretender aplicar una política social adecuada es importante considerar que la pobreza no es un fenómeno coyuntural sino estructural que no se acabará con el tiempo; que además es un fenómeno estructural ligado a la naturaleza misma del sistema económico predominante.

Así también, entender que la pobreza no es un defecto o un rezago corregible del sistema económico, más bien, es un efecto, un resultado del sistema económico, un producto del desarrollo económico que por un lado genera opulencia y por el otro, genera pobreza; resultado de la no incorporación progresiva de los pobres al desarrollo económico; la pobreza constituye un sistema paralelo al sistema económico formal, con relaciones mutuas de retroalimentación; y la pobreza es una consecuencia de la destrucción de modos de producción tradicionales que dan sustento a la sociedad local y que no han podido ser sustituidos por el modo de producción industrial predominante.

---

<sup>2</sup> Brachet Márquez, Viviane. *Op.cit.*, p. 265

La estrategia de enfocar el gasto social en programas selectivos dirigidos a los pobres, rebasa el objetivo de incrementar el dominio del mercado mediante el retiro de los fondos públicos para el financiamiento de beneficios sociales universales. Pero cuando la política implica remercantilizar los beneficios sociales, capitalizan el sector privado, deterioran y desfinancian las instituciones públicas y tienen un significado distinto; ocultando el interés partidista de asegurar una clientela política

Al abordar el desarrollo social, en esta investigación, se entiende la compleja relación que guarda el fenómeno de los procesos políticos, económicos y sociales debido a la imparable globalización. En ese sentido es importante retomar recomendaciones que hace la Cumbre Mundial de Desarrollo Social y otros organismos internacionales como la CEPAL: que el ser humano sea la prioridad, centro y punto de partida de las políticas gubernamentales, pues esto significaría la existencia del desarrollo social; para el bienestar y equilibrio físico y mental de la sociedad.

Actualmente los Gobiernos se preocupan más por el funcionamiento del sistema económico, sobre todo el financiero, aunque sea costoso y descansa sobre los débiles cimientos de una sociedad con una capacidad extremadamente limitada del ahorro, con una economía de débil creación de empleos, bajos salarios y que en su gran mayoría, no goza de los servicios sociales que se supone brinda el Estado.

Entonces el desarrollo social puede ser el punto de triangulación en el que confluyen las políticas económicas con la acción estatal en beneficio de toda la población. En pocas palabras, debido a que precisamente el ser humano en México carece del más mínimo indicio de mejoría en su calidad de vida; es preciso reconocer al hombre como objetivo principal, como fin y punto de partida del desarrollo social.

Al igual que el capital humano, el capital social es importante, ya que uno forma los conocimientos que los individuos y las colectividades adquieren, el otro contempla la capacidad de las personas y familias para organizarse y desarrollar su actividad para alcanzar finalidades y metas comunes. Invertir en

capital humano repercutiría positivamente en el desarrollo del capital social. Es decir que no basta invertir sólo en capital humano, si no que se debe considerar de manera equilibrada el capital social. Invertir en capital humano genera las condiciones óptimas para energizar el capital social. Esta última frase parece ser una fórmula sencilla, sin embargo para el caso de México ha sido de difícil aplicación.

Sí el capital humano constituye uno de los elementos clave para reducir la pobreza, entonces en primera instancia se debe invertir en el capital humano y después potenciar el capital social por medio de la creación de relaciones sociales basadas en la confianza, cooperación y reciprocidad. Esto es, reforzar las mejoras en la salud, la educación y nutrición de los pobres. Así tendrán la capacidad de organizarse y sacar a su familia de la pobreza. Por el contrario aumentará la probabilidad de que ellos y sus hijos sigan siendo pobres.

El capital social es la capacidad efectiva para movilizar productivamente recursos y cooperar en una gran variedad de actividades en su beneficio. Este capital social influye directamente en la capacidad de las personas de organizarse para crear instituciones, hacer cumplir la ley, y significa un puntal indispensable de la democracia que es la fuente de la legitimidad y el marco político en que se puede dar el desarrollo.

Para romper el círculo vicioso de la pobreza, los Gobiernos deben hacer que el objetivo de que los servicios lleguen a los pobres no por prioridad sino por derecho propio y considerar cómo factor determinante para combatir a la pobreza, la atención al capital social.

Los programas para el combate a la pobreza en México no han tenido resultados satisfactorios. La política social que manejó Carlos Salinas de Gortari no cambió la pobreza por un objetivo social, sino por el seguimiento del exterior; pero sobre todo con el fin de ganar adeptos políticos para sostener un régimen que estaba tambaleándose. Así, los programas de combate a la pobreza sólo se crearon para dar paso a la continuidad de las políticas económicas neoliberales ya establecidas desde el Gobierno anterior y para

fines políticos.

Por su parte la política de desarrollo social que postuló el Plan Nacional de Desarrollo Social de Ernesto Zedillo se nutrió de valiosas y variadas experiencias anteriores, pero se distinguió porque procuró la participación corresponsable de las organizaciones sociales y ciudadanas. Así la formulación y ejecución de su política social fue el resultado de un proceso de concentración y participación, para propiciar la igualdad de oportunidades y de condiciones, que significaría elevar los niveles de bienestar y calidad de vida de los mexicanos, y de manera prioritaria disminuir la pobreza y la exclusión social.

Esta política de focalización no llegó específicamente a todas las familias de más pobreza. Se creó un círculo vicioso que impidió que los hijos de las familias tuvieran la posibilidad de mejorar su situación económica debido a las deficiencias nutricionales, educativas y de salud que padecían. Para tener éxito era necesario llegar a ellas y empezar desde ahí a retroalimentar el capital social y humano de estas familias que en su mayoría son de zonas rurales, y así cortar este círculo vicioso.

Alcanzar las condiciones descritas implica que el desarrollo social y humano sea concebido por los Gobiernos mexicanos como un proceso de cambio sustentado en la educación, tendiente a construir oportunidades de superación para amplios sectores de la población, con criterios de equidad en todos los aspectos, orientado a reducir las desigualdades extremas y las inequidades de género; a desarrollar las capacidades educativas y de salud; a incrementar la satisfacción de necesidades básicas y la calidad de vida de los habitantes del país; a reforzar la cohesión social de las colectividades y la armonía con el medio ambiente.

Además del acceso a más altos niveles de bienestar, este proceso conduce a una mejor comprensión por parte de los ciudadanos de sus derechos y obligaciones, lo que propicia mejores condiciones para su inserción social y da un fuerte impulso a la iniciativa individual, estableciendo así las bases para una

emancipación individual y colectiva, producto de la seguridad que da la capacidad y confianza en sí mismo.

Pero la pobreza no sólo es causa y resultado de escasas capacidades básicas y del bajo rendimiento en el trabajo, de ingresos precarios, sino que obedece a otros factores, como son la falta de acceso a empleos productivos y servicios sociales esenciales; por eso la sola adquisición de herramientas básicas entre los miembros de las familias en pobreza extrema no es condición suficiente para reducir su marginación; es necesario generar oportunidades productivas y mejor remuneradas. Sin embargo el programa no incorporó en su diseño actividades de generación de oportunidades productivas bien remuneradas.

Ernesto Zedillo siguió los mismos pasos que su antecesor con el Programa de Educación, Salud y Alimentación Progresá 2000, antes Solidaridad, sólo cambió de nombre el programas de combate a la pobreza, pero todo se hizo con los mismos fines de dar paso a las políticas económicas, cubrir requerimientos de organismos internacionales y crear apoyo político para su Gobierno.

A pesar de esto, la pobreza siguió en aumento, actualmente como ya vimos se calcula que 40 millones de mexicanos viven en situación de pobreza.

Es así como la política social de combate a la pobreza de México en el sexenio anterior no ha sido suficiente para erradicarla; pues siempre se han cumplido objetivos muy diferentes a los reales, dejando de lado a los grupos más pobres y por tanto los más numerosos.

La política social de Zedillo sólo sirvió para compensar los daños causados por la política económica establecida, lo cual no ha sido insuficiente pues pretende compensar lo incompensable, ya que por un lado no se puede tratar de combatir la pobreza con programas sociales limitados y por otro, apoyar políticas económicas que únicamente llevan a la concentración de la riqueza y al aumento de pobres en nuestro país. El programa para superar de la pobreza y la política social implementada en este sexenio no ayudó a disminuir la

pobreza ya que el apoyo a los sectores pobres fue disminuyendo evitando llegar a la población en condiciones de extrema pobreza.

Para muchos sólo fue una ayuda a grupos de interés ligados a la burocracia, y una continuación de la política salinista de competencia económica internacional con potencias primer mundistas, incomparables con un México que con mucho esfuerzo sostiene su sistema económico, político y social, debido a su gobernabilidad apoyada en el presidencialismo y el libre comercio desigual que ha provocado la entrada de materia prima más barata que sólo trajo el rezago del campo, por su impotencia (a falta de maquinaria que eleve su producción a menor costo) a competir con precios más bajos. Un error fue también dejar intervenir a otros actores ajenos a los que están sufriendo las carencias a realizar las tareas de desarrollo. Ya que el poco presupuesto destinado para tal fin se perdía, debido a la falta de supervisión, que a pesar de añadir la supervisión de acciones del Progresá, no se logró vigilar bien el manejo de esos recursos y se perdían.

Pero ¿realmente el Programa Progresá disminuyó el porcentaje de población en condiciones de pobreza y de pobreza extrema en México?, ¿Ayudó a elevar los niveles de ingreso de la población en éstas condiciones?, ¿Mejoró los niveles de empleo?, entre otras, para conocer si en verdad ha tenido o no resultados positivos. Uno de los aspectos que debemos tener presentes es que el Progresá fue el instrumento principal del cual se apoyó el Gobierno de la república para intentar romper el círculo vicioso de ignorancia, enfermedad, insalubridad y destrucción en el que se encuentran las familias más pobres del país.

Entonces, los objetivos del Programa Progresá fueron cumplidos como base compensatoria y medio para aminorar la situación de los pobres y pobres extremos con el fin de que el modelo económico implementado no fuera objeto de crítica y aparentó que todo fue bueno en éste, cuando la realidad es completamente diferente. Por lo tanto éste sirvió pero no mejoró los niveles de vida de la población en condiciones de pobreza y pobreza extrema y el porcentaje sigue creciendo.

En esta investigación se presenta un análisis de la efectividad del Progreso, que hace difícil creer que disminuyó la pobreza cuando México enfrentaba una devastadora crisis financiera, que requirió de un rescate financiero internacional de 50 mil millones de dólares para equilibrar al país. En este marco de devaluación la pobreza no disminuyó, pero sí los beneficios, tanto en los servicios de salud como de seguridad social; con la focalización se fijó el apoyo sólo en la cuarta parte de las familias en pobreza extrema de zonas rurales, excluyendo a los pobres urbanos.

Con el esquema de focalizar a nivel familia la comunidad dejó de ser unidad de acción, participación y organización comunitaria, así como los impulsores de las demandas desde abajo; se dieron desigualdades tanto entre beneficiarios como en el ingreso de familias que tenían hijos en edad escolar. Además el apoyo de becas y papillas, abrió una brecha de siete años (entre los niños de papilla menores de dos años y los que reciben beca de nueve años) en que se descuidó el capital humano y social. Igualmente la forma de pago bimestral de las becas provocaba el estancamiento del hambre por los meses que no recibían el apoyo o se les suspendía debido a la inasistencia a la escuela o a la clínica, sin saber que para ellos el trasladarse de un lugar a otro, les implica gastos y desatención de su trabajo.

Así al final de su sexenio, no pudo más que tratar de maquillar una política que con los errores de diciembre fueron el inicio de una etapa de deterioro social, aumento de la pobreza extrema e incremento de la tasa abierta de desocupación, cifras que son insistentemente maquilladas por organismos oficiales encargados de los programas sociales.

Es importante hacer un paréntesis para decir que uno de los obstáculos que se han encontrado en esta investigación es la poca información actual disponible con relación a saber exactamente cuantos pobres existen en México.

En el sexenio de Vicente Fox, la estrategia para combatir la pobreza fue el Programa Oportunidades, que busca el desarrollo de los sectores de salud,

alimentación y principalmente, asegurar que más población tenga educación; ya que considera que la educación es el factor más importante que atender, pues apuesta a que éste aumentara la inteligencia individual y colectiva para lograr la emancipación de la sociedad.

Oportunidades ha seguido al pie de la letra las políticas neoliberales; las cuales están basadas en el principio de la subsidiariedad del estado es decir, que se abstiene de actuar, y sólo actúa cuando hay fallas del individuo o del mercado, sólo procura erradicar la extrema pobreza dado que estos individuos no pueden competir en situaciones de igualdad en el mercado, quedando excluidos los pobres moderados.

Calcular realmente con exactitud la cantidad de pobres que ha habido y hay en nuestro país es imposible debido a la variedad de métodos de medición existentes. Lo que si se puede decir con certeza es que la pobreza se ve reflejada en más cantidad de personas en áreas rurales que en las urbanas. Además, una parte creciente de hogares en estratos medios pasó a formar parte de los hogares en condiciones de pobreza extrema y algunos ricos en el estrato de hogares medios, mientras que los más ricos se hacían más ricos.

De la misma manera, en ésta investigación se hizo análisis del Programa Oportunidades y entre las fallas encontradas están los altos costos administrativos, las mentiras de la población para acceder al programa, invasión de la privacidad y pérdida de dignidad por la focalización.

El objetivo principal del programa, que es la educación, no puede ser evaluado a corto plazo, ya que tendría que hacerse un seguimiento a los estudiantes beneficiados años después de que dejaron la escuela. Sobre el resultado educativo han concluido que éste es muy bajo en el nivel primaria, ya que hasta en las comunidades rurales más pobres existía un alto nivel de inscripción antes de la puesta en marcha del programa. También se constató que en México, aún con la elevación de los niveles educacionales en las últimas dos décadas, la pobreza ha seguido aumentando, se hace un llamado en promover programas productivos que les permitan obtener empleos para la población en edad de trabajar.

Así también se comete el error de excluir del programa a los niños de entre seis y ocho años, pues a los menores de dos años se les da la papilla, de dos años a cinco que presenten desnutrición y niños de nueve años que estudien se les otorga beca. Asimismo, el impacto de la transferencia monetaria en el ingreso de los hogares se redujo en una tercera parte debido a los retrasos o el incumplimiento de las obligaciones contraídas para recibir el apoyo.

Se dieron irregularidades en el sector salud, detectando la falta de capacitación de los actores involucrados, cobro indebido de servicios de salud que deberían ser gratuitos y falsedad de información proporcionada por los beneficiarios. En cuanto a la desnutrición la evolución es contraria a la esperada, dado que la desnutrición entre beneficiarios de Oportunidades aumentó en el país en su conjunto levemente y muy rápido en los estados más pobres.

También ha incurrido en costos sociales en su esfuerzo por dirigirse a los extremadamente pobres, provocando división en las comunidades, fragmentación de familias extensas y conflictos entre las promotoras y los no beneficiarios. Es necesario abandonar la forma prevaleciente de evaluar los programas públicos, y sobre todo los sociales, en donde el organismo que lleva a cabo las acciones (la Secretaría de Desarrollo Social) es el mismo que contrata a los evaluadores.

Lo cierto es que, no es posible un desarrollo humano efectivo y sostenido cuando se vive en condiciones de insalubridad y hambre; no es posible potenciar las capacidades de las personas que se encuentran en la pobreza extrema, si no tienen sus necesidades básicas satisfechas; así como, no es posible pedir que sean autosuficientes a quienes luchan por subsistir.

Hoy enfrentamos una población pobre mucho mayor de alrededor del 50 por ciento de la población con situación de pobreza. Aunque el gobierno subestime la cantidad de pobres existen muchos factores negativos que demuestran el incremento de la pobreza: la falta de empleo, el despido de miles de empleados en el sector público y privado, la gran cantidad de jóvenes buscando empleo,

etc. Aunque la tasa anual de crecimiento de 3.8 por ciento lograda por la economía mexicana en el segundo trimestre de 2004<sup>3</sup> ha sido la más elevada en el transcurso de la administración de Vicente Fox, aún está muy lejos de aquella oferta de campaña de alcanzar tasas de crecimiento anual de 7 por ciento.

El Banco Mundial anunció que el número de pobres extremos había disminuido, pero éste descenso no se debió a la efectividad del Programa para superar la pobreza Oportunidades de Vicente Foz, sino al cambio en la definición oficial de la pobreza (Sedesol 2002) que lo define como pobreza alimentario, pobreza de capacidad y pobreza de patrimonio”<sup>4</sup> (que es la que se toma en cuenta, excluyendo de la línea de pobreza muchas necesidades básicas). Además tales resultados no son del todo claros, son significativos, según convenga se aplican solamente para las áreas rurales la pobreza alimentaría, y únicamente la pobreza de capacidad en las áreas urbanas. Con ello, el Gobierno recortó aún más la línea de pobreza y con ello, los satisfactores que reconoce como necesarios y a los cuales tiene derecho cualquier mexicano; esto quiere decir que la pobreza en México es subestimada, escondiendo la realidad.

Por lo pronto el ritmo de expansión económica de los primeros tres años y medio del sexenio foxista es insuficiente para satisfacer la demanda de empleos en el país. Por ello no es gratuito que la CEPAL y la ONU<sup>5</sup> en sus informes destaquen que en México no se consiguieron los logros significativos en el alivio de la pobreza y que están muy lejos de arribar a la meta de disminuir a la mitad la pobreza. Sólo el Banco mundial felicitó a Fox por sus logros ¿será porque quiere que nos endeudemos y estemos a merced de él?

Mientras no reconozcamos la especificidad del “sistema” que genera y reproduce la pobreza y la extrema pobreza, las políticas públicas que se apliquen para resolver este problema se reducirían a tratamientos destinados a

---

<sup>3</sup> 

<sup>4</sup> Brachet Márquez, Viviane., *op. cit.*, p. 264

<sup>5</sup> Fernández Vega ,Carlos. “México no consigue aliviar la pobreza” en periódico **La jornada**, 17 de Junio 2003, México, p. 25

mitigar de manera pasajera algunos efectos pero no a atacar las causas. La superación de la pobreza y la consolidación democrática son problemas fundamentales que están íntimamente ligados entre sí y uno presiona al otro, la democracia debe ser una democracia participativa, que garantice a los ciudadanos situados en las comunidades donde viven y trabajan, que puedan decidir colectivamente sobre los problemas que afectan a sus vidas, y los representantes electos de los distintos órdenes de Gobierno puedan ser llamados a cuenta.

La democracia es la afirmación de la igualdad, de ahí su tensión con el orden capitalista basado en la desigualdad. Fortalecer el proceso de consolidación de la democracia, requiere garantizar; por un lado, niveles de bienestar para la población y por el otro, la inclusión de todos los individuos en la ciudadanía comunitaria, partiendo del reconocimiento del carácter público y político de la desigualdad social. Para esto la democracia debe rebasar la acción electoral, donde el pueblo solo se limita a intervenir cada y cuando se introduce una boleta en una urna y con ello se sustenta todo el poder que se ejerce fuera de su control.

Es por eso por lo que un social resignificado coincide hoy en México con la profundización de la democracia y sus instituciones, que son el verdadero programa de la igualdad: lucha contra la pobreza, metas para erradicarla, trabajo con los pobres y compromiso con los pobres. Es necesario plantear un social que coloque al eje sobre la igualdad para posibilitar el desarrollo de la democracia. Una democracia no sólo como procedimiento sino esencialmente como una forma de organización de la sociedad; sociedad que a su vez, para construirse, se requiere de voluntad (particularmente de ser socialmente solidarios) y de un ámbito público pluralista y político para su construcción.

Finalmente hay que destacar que el capital social constituye elementos fundamentales para reducir la pobreza y por ello debe considerarse como prioritaria la atención a éste, pues es determinante para tener una política social enfocada a luchar contra la pobreza. El capital social tiene una gran capacidad de mejorar la vida de la gente y de las comunidades; permite que los

individuos se agrupen y organicen para defender sus intereses y sus necesidades tanto individuales como colectivas.

Atacar parte del problema de la pobreza significa hacer a un lado el clientelismo, las relaciones desiguales, el paternalismo, el control de la dispersación de beneficios, eliminar la corrupción, evitar los grupos sociales poderosos que no rinden cuentas a la ciudadanía, impedir los diagnósticos maquillados de los programas antipobreza que suelen distar mucho de la práctica real de la participación, y minorizar el monopolio y poderío de las grandes corporaciones transnacionales.

Entonces se trata de empoderar el capital social esto significa: crear relaciones de confianza que implica una disposición a entregar el control de bienes propios a otros y superar la aversión al riesgo con un sentimiento de efectividad o de identidad amplia; producción de reciprocidad fortalece las relaciones sociales por medio del intercambio de favores obsequios que abre la disposición a iniciar una relación social y una obligación culturalmente sancionada a retribuir. La cooperación emerge en conjunto con la confianza y los vínculos de reciprocidad como un resultado de la frecuente interacción de estrategias individuales que llevan a la sociedad a una cooperación organizada; ésta cooperación es la acción complementaria orientada al logro de los objetivos compartidos de un emprendimiento común.

Se requiere que la democracia liberal sea el contexto en que la mayoría de los países en desarrollo procuren promulgar sus políticas y estimular su crecimiento, entonces el capital social resulta decisivo para la fortaleza y estabilidad de ese marco político.

## Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis F. **El estudio de las políticas públicas**, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2000, p. 281

Ayala Espino, José Luís. “Elementos para un marco conceptual. México: reforma y estado”, **Avanzar al pasado: política y economía del Estado, modelos y estrategias**, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1996, p. 202

Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo. “El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo acuerdan fortalecer cooperación”, en **Comunicado de Prensa**, número 2001/309/LAC, Washington, 10 de abril de 2001, p. 3

Barba Solano, Carlos. “Distribución del ingreso, crecimiento económico y democracia en México: alternativas de política social”, **El Debate Nacional**, tomo V, Editorial Diana, México, 1997, p. 349

Boltvinik, Julio y Damián, Araceli. **La pobreza en México y en el mundo. Realidades y desafíos**, “Políticas internacionales para combatir la pobreza”, Siglo XXI, México, 2004, p. 539

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

Brachet Márquez, Viviane. “El estado benefactor mexicano”, **La pobreza en México y en el mundo. Realidades y desafíos**, “Políticas internacionales para combatir la pobreza”, Siglo XXI, México, 2004, p. 539

Bustelo, Eduardo, “¿Retornará lo social?”, **La pobreza en México y en el mundo. Realidades y desafíos**, “Políticas internacionales para combatir la pobreza”, Siglo XXI, México, 2004, p. 539

Bustelo, Ernesto. “políticas sociales”, **Ensayos sobre política social y equidad**, Editorial Hommo Sapiens, Santa Fe, Argentina, p. 310

Calva, José Luís. “Hacia una estrategia económica”, **La pobreza en México y en el mundo. Realidades y desafíos**, “Políticas internacionales para combatir la pobreza”, Siglo XXI, México, 2004, p. 539

Comisión Económica para América Latina y El Caribe CEPAL/Organización de las Naciones Unidas, **Informe de equidad, desarrollo y ciudadanía 2000**, Santiago de Chile, 2000, p. 111

Coordinación nacional del programa de desarrollo humano Oportunidades. “Analiza la Universidad de Harvard el impacto de Oportunidades para mejorar el nivel educativo”, **Comunicado de prensa de la dirección de información y difusión**, México, 24 de octubre de 2004, p. 4

Cordera Campos, Rolando. “Globalización y política social: equidad e inequidad en los cambios del mundo”, **Las políticas sociales de México al fin del milenio, descentralización, diseño y gestión**, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2000, p. 489

Cortés, Fernando. **¿Disminuyó la pobreza? México 2000-2003**, documentos de trabajo, Centro de Estudios Sociológicos, Colegio de México, México, 2003, p. 99

Damian, Araceli. “Panorama de la pobreza en América Latina”, **La pobreza en México y en el mundo. Realidades y desafíos**, “Políticas internacionales para combatir la pobreza”, Siglo XXI, México, 2004, p. 539

Dávila Pobrete, Sonia. **Lo posible y lo imposible del desarrollo sostenible**, Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, México, junio 1992, p. 2

Díaz, Javier y Figueras, Albertini. “Capital social, organizaciones de base y el Estado”, **Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y El Caribe: en busca de un nuevo paradigma**, libro número 71, Comisión Económica para América Latina y El Caribe/Universidad del Estado de Michigan, Santiago de Chile, enero 2003, p. 590

**Diccionario de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura**, Tomo III, Editorial Planeta, Barcelona, 1987, p. 1690

**Diccionario Larousse**, Editorial Larousse, México, 2004, p. 1825

Dudley, Jackson. **Análisis económico de la pobreza**, colección Mcmillan Vicens Vives, Barcelona, 1974, p. 250

Durston, John. “Capital social: parte del problema, parte de la solución”, **Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y El Caribe: en busca de un nuevo paradigma**, libro número 71, Comisión Económica para América Latina y El Caribe/Universidad del Estado de Michigan, Santiago de Chile, enero 2003, p. 590

Ferrari, David. Comentario hecho en la **III Cumbre de América Latina y El Caribe-Unión Europea**, Vicepresidente para América Latina y El Caribe del Banco Mundial, Guadalajara, Jalisco, mayo 2004

Fuentes Luís, Mario. **La asistencia social en México**, México, 1999.

Furtado, Celso. **Teoría y política del desarrollo económico**, Editorial Siglo XXI, México, 1976, p. 410

Gomez de León, José. “El Progreso y el bienestar de los hogares pobres en México”, **Mercado de valores**, Universidad Autónoma Metropolitana, México, octubre 1998, p. 310

González Tiburcio, Enrique. “Aspectos Teóricos y Prácticos”, **Reforma del Estado y política social**, Instituto Nacional de Administración Pública A. C., México, 1991, p. 127

Gordon, David. “Políticas internacionales para combatir la pobreza”, **La pobreza en México y en el mundo. Realidades y desafíos**, “Políticas internacionales para combatir la pobreza”, Siglo XXI, México, 2004, p. 539

Gramsci, Antonio. **El materialismo histórico y la filosofía de Benedetto Croce**, Editorial Juan Pablos, México, 1975, p. 275

Gray, Jonh. **Liberalismo**, Editorial Nueva Imagen, México, 1992, p. 176

Guerrero, Isabel. “El Banco Mundial anuncia hoy una nueva estrategia de asistencia” en **Comunicado de Prensa**, 15 de abril 2004, Dirección del Banco Mundial para Colombia y México, Washington, p. 3

Hernández Laos, Enrique. “Una agenda para la investigación”, **Crecimiento económico y pobreza en México**, Universidad Nacional Autónoma de México y Centro de investigaciones interdisciplinarias en humanidades, México, 1992, p. 380

Hernández Laos, Enrique. **Prospectiva demográfica y económica de México y sus efectos sobre la pobreza**, Consejo Nacional de Población, México, 2000, p. 32

Hernández Laos, Enrique. **Retos para la medición de la pobreza en México**, Cuadernos para la agenda 21, Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca/Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, México, 1999, p. 261

Laszlo, Edwin. **Metas para la humanidad**, Editorial Manual Moderno, México 1979, p. 339

Laurell, Ana Cristina. **Hacia una política social alternativa**, Instituto de Estudios de la Revolución Democrática, Fundación Friedrich, México, 1996, p. 276

Lustig, Nora. , “Crecimiento económico y reducción de la pobreza”, **La pobreza en México y en el mundo. Realidades y desafíos**, “Políticas internacionales para combatir la pobreza”, Siglo XXI, México, 2004, p. 539

Marx, Carlos. **Contribución a la crítica de la economía política**, siglo XXI, México, 1980, p. 400

Morales Ortiz, Daniel. **La política social en lucha contra la pobreza en el Estado Mexicano 1988-1994**, tesis de licenciatura en contaduría pública y administración pública, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1996, p. 190

Ocampo, José Antonio. **Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y El Caribe: en busca de un nuevo paradigma**, libro número 71, Comisión Económica para América Latina y El Caribe/Universidad del Estado de Michigan, Santiago de Chile, enero 2003, p. 590

Olmedo, Raúl. **El cuarto orden de estado, el Gobierno de la comunidad**, Editorial Comuna, México 2000, p. 191

Organización de Naciones Unidas/ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. “Conferencia regional sobre pobreza en América Latina y El Caribe”, **Desarrollo sin pobreza**, Editorial Mundiales, Madrid, p. 20

Organización de Naciones Unidas/ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. **Informe sobre desarrollo humano 1997**, Editorial Mundiales, prensa, Madrid, 1997, p. 31

Preciado Coronado, Jaime. “Combate a la pobreza en México: la búsqueda de una geografía de la exclusión”, **El Debate Nacional**, tomo V, Editorial Diana, México, p. 349

Rubalcava Peñafiel, Luis y Turuel, Graciela. **Análisis preliminar sobre el cambio en las variables demográficas y económicas de los hogares beneficiarios del Programa Oportunidades**, Comité Técnico para la medición de la pobreza,

Secretaría de Desarrollo Social. **Medición de la pobreza: variantes metodológicas y estimación preliminar**, serie de documentos de investigación, número 1, Secretaría de Desarrollo Social, México D. F., julio 2002, p. 250

Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap), “Artículo 3º”, **Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente**, capítulo I, México, enero de 1997, p. 490

Sen Amartya, Kumar. **América Latina: El reto de la pobreza, característica, evolución y perspectiva**, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Bogotá, 1992, p. 120

Smith, Adam. **La riqueza de las naciones**. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1990, p. 489

Solana, Fernando. “Propuestas para abrir el futuro”, **América Latina XXI. ¿Avanzara o retrocederá la pobreza?**, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 2002

Súnkel, Guillermo. “La pobreza en la ciudad: capital social y políticas públicas”, **Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y El Caribe: en busca de un nuevo paradigma**, libro número 71, Comisión Económica para América Latina y El Caribe/Universidad del Estado de Michigan, Santiago de Chile, enero 2003, p. 590

Tawrycky, Daniel. **Inclusión de las voces de los pobres y políticas sociales participativas: el eslabón perdido del buen Gobierno**, México, 2002, p. 98

Trejo, Guillermo y Jones, Claudia. **La política social y el desarrollo en México en contra de la pobreza. Por una estrategia de política social**, Editorial Cal y Arena, México, 1993, p. 309

Vargas Hernández y José Guadalupe. **Nuevas formas de gobernabilidad local**, Centro Universitario del Sur, Universidad de Guadalajara, Guadalajara 2003, p. 8

## **Hemerografía**

Altimir, Oscar. “La dimensión de la pobreza en América Latina” en **Cuadernos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)**, número 74, Santiago de Chile, 2001.

Avilés, Jaime. “87 por ciento de pobres en México: Banco Mundial” en periódico **La Jornada**, 26 de septiembre 2000, México.

Bell, Daniel. “Alemania, el temor permanente” en revista **Vuelta**, número 156, México, agosto 1990, p. 10

Bolbinik, Julio. “Cumbre Mundial de Desarrollo Social, nuevas propuestas” en periódico **La Jornada**, 8 mayo de 1995, México.

Bolbinik, Julio. “No podemos permanecer inmóviles ante la pobreza” en periódico **La Jornada**, 19 de mayo 1995, México.

Boltvinik, Julio., “La medición de la Pobreza en América Latina” en revista **Comercio Exterior**, volumen 41, número 5, México, mayo 1991.

Cassio Luiselli, comentario hecho por Sen Amartya, Kumar. “El Banco Mundial y el combate de la pobreza” en periódico **El Universal**, 1º de octubre del 2000, México.

Desai, Meghnad., “Bienestar y privación vitales: Propuesta para un índice de progreso social” en revista **Comercio Exterior**, volumen 44, número 4, México, 1994.

Fernández Vega ,Carlos. “México no consigue aliviar la pobreza” en periódico **La jornada**, 17 de Junio 2003, México.

Fesneda Oscar. “El sistema de selección de beneficiarios y el régimen subsidiado de salud” en revista **Comercio Exterior**, volumen 53, número 6, junio de 2003.

Ibarra, David. “México plan y coyuntura” en revista **Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL)**, número 58, Santiago de Chile, abril 1996.

Lore Mascher, Ingre. “pobreza y ciudadanía” en revista **Este País**, número 106, México, enero 2000.

Periódico **Reforma**, 2 y 3 de julio, México 2003

Salgado, Alicia y Gómez, Arturo. “En la miseria 40 millones de mexicanos” en periódico **El financiero**, septiembre 04 de 1999, México.

Sección latinoamericana., “La pobreza: una herida en América Latina” en revista **Comercio Exterior**, volumen 47, número 4, México, mayo 1997.

Sen, Amartya Kumar. “Sobre conceptos de pobreza” en revista **Comercio Exterior**, volumen 42, núm. 4, México, Abril 1992.

Sodi de la Tijera, Demetrio. “¿Qué hacemos con los pobres?” en periódico **La Jornada**, 12 julio de 1995, México.

Villoro, Luís., “De la libertad a la comunidad” en revista **Este País**, número 106, México, enero 2000.

Zúñiga, Juan Antonio. “INEGI: en 1.1 por ciento la tasa anual de crecimiento durante este Gobierno” en periódico **La Jornada**, 18 de agosto del 2004, México.

### **Recursos electrónicos**

Banco Mundial. “Hoy el Banco Mundial anuncia una nueva estrategia de asistencia para el país, en colaboración con México”, **Comunicado de prensa**, Banco Mundial, sitio web [www.worldbank.org/mx](http://www.worldbank.org/mx), Washington, 15 de abril del 2004, p. 4

Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Progres. “Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación dentro de la política social 1999”, **Alivio de la Pobreza**, Secretaría de Desarrollo Social, sitio web [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx), México, 2000, p. 20

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). **Panorama Social de América Latina**, sitio web [www.cepal.com](http://www.cepal.com), Santiago de Chile, 2003, p. 423

Comité Técnico para la Medición de la Pobreza. “Observaciones sobre las cifras oficiales para el año 2002”, **Comunicado de prensa 3**, enero 2004, sitio web [www.cepal.com](http://www.cepal.com), p. 30

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). **Reducción del ingreso 2000-2002**, Banco de Información Económica, [www.inegi.com.mx](http://www.inegi.com.mx), México, 2002, p. 10

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática INEGI/Comisión Económica para América Latina y El Caribe CEPAL. “Informe metodológico INEGI/CEPAL”, **Magnitud y evolución de la pobreza en México 1984-1997**, [www.inegi.mx.com](http://www.inegi.mx.com), México 1993, p. 280

Mahbub ul Haq y Sen Amartya, Kumar. “Índices de Desarrollo Humano 2000”, **Índices de Desarrollo Humano y social**, Consejo Nacional de Población (CONAPO), sitio web [www.conapo.com.mx](http://www.conapo.com.mx) México, 2000, p. 22

Organización de Naciones Unidas, “Proyecto de declaración”, **Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social 1995**, sitio web [www.onu.com.mx](http://www.onu.com.mx), Copenhague, 1995, p. 59

Organización de Naciones Unidas. **Asamblea del Milenio**, sitio web [www.nu.org/milenium](http://www.nu.org/milenium), 2000, p. 18

Organización de Naciones Unidas/ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. **Desarrollo sin pobreza**, “Conferencia regional sobre pobreza en América Latina y El Caribe”, sitio web [www.onu.com.mx](http://www.onu.com.mx), Madrid, 1999, p. 11

Secretaría de Desarrollo Social, “Política social y desarrollo humano: Contigo”, **Política social de Fox**, sitio web [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx), México, 2001, p. 33

Secretaría de Desarrollo Social, **Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006**, sitio web [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx), México, 2001, p. 280

Secretaría de Desarrollo Social, **Programa Oportunidades**, sitio web [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx), México, 2003, p. 26

Secretaría de Desarrollo Social. , “Política de desarrollo social”, **Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000**, sitio web [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx), México, 1995, p. 296

Secretaría de Desarrollo Social. “Centros Estratégicos Comunitarios”, **Micro Regiones**, sitio web [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx), México, 2003, p. 25

Secretaría de Desarrollo Social. “Política social, un compromiso con los mexicanos”, **Gobierno del Presidente Zedillo Ponce de León**, sitio web [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx), México, agosto 2000, p. 28

Secretaría de Desarrollo Social. “Política social”, **Política social de Ernesto Zedillo**, sitio web [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx), México, 1995, p. 15

Secretaría de Desarrollo Social. **Informe de medición del desarrollo 2000-2002**, sitio web [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx), México, 23 de junio, 2003, p. 11

Secretaría de Desarrollo Social. **Programa de educación, salud y alimentación (Progresá)**, sitio web [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx), México 2000, p. 15-23

Secretaría de Desarrollo Social. **Programa Nacional de Solidaridad Pronasol**, sitio web [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx), México, 1994, p. 10

Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda. **Presupuesto de egresos 1995-2000**, publicado por la Subsecretaría de egresos de la Secretaría de hacienda, sitio web [www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx), México, 2000, p. 9