

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

“Política de Desarrollo Social para el Combate de la Pobreza en México (1994-2004). Análisis del Desarrollo de Programas Sociales y la Cooperación de los Organismos Financieros Internacionales como Medio de Mitigación”.

T E S I S

Que para obtener el Título de Licenciada en Ciencias Políticas y
Administración Pública
(Opción Administración Pública)

P R E S E N T A:

GABRIELA SÁNCHEZ LÓPEZ

ASESOR:

ULISES CORONA RAMÍREZ

Ciudad Universitaria, México DF. Junio de 2007.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICATORIA

A Dios por haberme dado luz para poder elaborar este trabajo, la vida para aprender, salud para poder desarrollarme en armonía, una escuela maravillosa para avanzar y obtener conocimiento y sobre todo una gran familia que con su amor y confianza me han hecho una mujer muy feliz.

A la mujer que más admiro, respeto y amo. Por su amor incondicional, valentía, fortaleza y sabiduría, le dedico este trabajo y solo quiero decirle: "cumplí", le entrego este trabajo por que es suyo. Ella a lo largo de los años me ha enseñado y ha hecho de mi lo que soy. Por que con su infinita confianza y fe ha derribado los más grandes obstáculos y sigue conquistando al mundo.

GRACIAS MAMITA.

AGRADECIMIENTOS

Con gran cariño dedico este trabajo a la gran Institución que me ha visto crecer, desarrollarme y aprender, para mi querida UNAM.

De la misma forma agradezco a todos los profesores que con sus lecciones han forjado en mi una visión crítica, profesional, y ética por que ahora sé cuales son los senderos por lo que he de caminar, cuales deberé evitar y sobre todo que nunca me he de conformar ni dejar de soñar, por que los sueños se convierten en realidades ya que el triunfo y el éxito están a mi alcance por que poseo algo que se llama espíritu universitario.

A mi asesor por la confianza en este proyecto. Al Maestro Nájera por su solidaridad y apoyo. Al Maestro Quijano por su esmero y dedicación.

A mis amigos solo quiero decirles que los quiero mucho y reconozco lo afortunada que he sido por haber compartido con ustedes sus proyectos, metas y objetivos, por su gran cariño les doy las gracias.

Hermanito a ti solo te puedo decir que te amo que eres lo mejor que me ha pasado, por que contigo he compartido la infancia, risas y juegos en fin mi vida entera, no solo te digo gracias si no que te comprometo a que ese lazo que nos une sea por siempre inseparable.

Papá a ti también te incluyo por que tus enseñanzas por mas duras e innecesarias que han sido, me han dejado mucho aprendizaje y muy a tu forma también cariño, se muy feliz y recuerda que esta tu única hija te quiere y respeta a pesar de todo.

A ti mi viejita que estas en el cielo te dedico este trabajo para que sepas que las mujeres si podemos estudiar, si podemos conquistar el mundo y sobre todo ganarnos el respeto a base de trabajo y amor.

Y una vez más a ti mamita te ratifico mi amor y admiración por siempre.

A TODOS GRACIAS.

**Política de Desarrollo Social para el Combate de la Pobreza en México
(1994-2004). Análisis del Desarrollo de Programas Sociales y la
Cooperación de los Organismos Financieros Internacionales como Medio
de Mitigación.**

INDICE

INTRODUCCIÓN..... 1

CAPITULO

La pobreza en México y características de la Política de Desarrollo Social.

1.1.- Definición y Características de Pobreza..... 10

1.2.- La Política de Desarrollo Social frente al combate de la Pobreza en
México..... 21

1.3.- Legislación en México 25

1.4.- Características y Objetivos de la Política de Desarrollo Social en
México..... 37

CAPÍTULO 2

Organismos Internacionales

2.1.- Historia del Fondo Monetario Internacional..... 41

 2.1.2 El Sistema Bretton Woods..... 41

 2.1.3 Objetivos del Fondo Monetario Internacional.....49

 2.1.4 Propuestas Neoliberales..... 51

2.2.- El Gobierno del Fondo Monetario Internacional..... 61

 2.2.1 La Toma de Decisiones..... 61

 2.2.2 La Determinación de las Cuotas..... 64

2.3.- El Banco Mundial..... 66

CAPITULO 3

Recuento de la Política Social en México y la Implementación de sus principales Programas Sociales

3.1.- Antecedentes de la Política de Desarrollo Social en México.....	69
3.2.- Evolución de la Política Social en México.....	73
3.3.- Programas Implementados para abatir la pobreza en México.....	86

CAPITULO 4

Evaluación de los Programas PROGRESA Y OPORTUNIDADES

4.1.- Antecedentes.....	98
4.2.- Evaluación al Programa de Educación Salud y Alimentación (PROGRESA).....	100
4.2.1 Evaluaciones para el Programa PROGRESA (1998-2000).....	100
4.3.- Evaluación del Programa Oportunidades.....	111
4.3.1 Programa Implementados por Vicente Foz Quezada.....	116
4.4.- Conclusiones.....	121

Conclusiones.....	123
Bibliografía	139

**Política de Desarrollo Social para el Combate de la Pobreza en México
(1994-2004). Análisis del Desarrollo de Programas Sociales y la
Cooperación de los Organismos Financieros Internacionales como Medio
de Mitigación.**

INTRODUCCIÓN

La presente investigación surge de una necesidad de expresión causada por una indignación profunda, derivada de la grave situación política, económica y social que se vive en México.

Debido a la difícil situación que enfrenta México en torno a los altos niveles de pobreza, el gobierno mexicano enfrenta importantes desafíos al iniciar su cargo, ya que es mucha la necesidad y poco el presupuesto.

De esta forma existen millones de personas que excluidas, aisladas bajo el sinónimo de desesperación, vulnerabilidad, pena, inequidad, impotencia, desamparo y frustración.

Podemos percibir esta problemática social, al escuchar las voces de los ciudadanos, siendo el objetivo primordial de este trabajo un análisis que desemboque en una propuesta sólida así como en un efectivo trabajo en el ámbito social y gubernamental que realmente se vea reflejado en la sociedad; venciendo retos, combatiendo rezagos para alcanzar metas de desarrollo y bienestar.

Una de las prioridades de la Agenda Nacional así como en la mayoría de los países del mundo es la pobreza, ya que el combate a ella es evidente y desafortunadamente una necesidad.

La extrema pobreza es la realidad en la que millones de mexicanos viven día a día, excluidos en gran parte de los programas de asistencia y las políticas de desarrollo social. En México, la Administración Pública se encarga de la

implementación de esas políticas; cuyo objetivo fundamental es la mitigación de este terrible mal.

En nuestro país han operado desde la década de los años setenta diversos programas que tienen su origen en el PIDER, COPLAMAR, SOLIDARIDAD, PROGRESA, los cuales tuvieron severas limitaciones.

Un ejemplo de lo anterior es el programa OPORTUNIDADES el cual se define como: “un programa federal para el desarrollo humano de la población en pobreza extrema. Para lograrlo, brinda apoyos en educación, salud, nutrición e ingreso”¹ destacando con ello, que únicamente se basa en la pobreza extrema.

Por eso cobra relevancia la siguiente pregunta: ¿Realmente esos programas fueron y están diseñados para la mitigación de la pobreza?, o solo se encargan de atenuar los efectos de ella. Se ataca de manera efectiva esta problemática o solo se elaboran políticas para disimular la realidad y suponer que se está cumpliendo con la obligación del Estado en lo establecido en Garantías Individuales así como lo estipulado en los artículos 25²,26³ y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo anterior resulta de importante un análisis de las políticas públicas que se han diseñado en el Gobierno Federal así como la función que los Organismos Internacionales han desempeñado y los métodos de implementación que han desarrollado; a fin de que las políticas públicas que se instrumenten con ese propósito, resulten efectivas, innovadoras y congruentes con nuestra realidad nacional.

¹ www.oportunidades.gob.mx

² Artículo 25.- “Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales...” Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³ Artículo 26.- “El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación...” Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Una vez expuesta de manera general las razones por las que esta investigación se justifica; y destacando el hecho de que debido a la grave desigualdad social, junto con el empobrecimiento masivo que ha registrado el mundo en años, se le ha dado a la cuestión social una dimensión central, la cual se puede estudiar desde diferentes puntos de vista para esclarecer uno de los desafíos fundamentales que aquejan no solo a la sociedad mexicana, sino a nivel mundial; con el propósito de precisar así como tener conocimiento y conciencia de las condiciones que generan y han generado el rezago social.

Por lo anterior, el planteamiento del problema para los fines correspondientes a esta investigación es el siguiente:

La extrema pobreza es la realidad en la que 40 millones de los mas de 100 millones de mexicanos viven en nuestro país, excluidos en gran parte de los programas de asistencia y de las políticas de desarrollo social.

Sin embargo, ni la aplicación de esos programas que incluyen la cooperación de Organismos Internacionales los cuales tienen entre sus objetivos primordiales la reducción de la pobreza, han logrado una reducción significativa, reflejándose esto en el deterioro en sectores básicos de la población, como la salud, alimentación, educación, que reflejan el papel del gobierno en la actualidad.

Los considerables rezagos producen el estancamiento económico de la nación, una precaria efectividad gubernamental, descontento social y la inoperancia administrativa que desemboca en un cada vez más lejano bienestar social.

La justificación de esta investigación resulta evidente cuando es necesario que las acciones gubernamentales cobren efectividad y fuerza para que los ciudadanos tengan el trato que les corresponde, ya que ser pobre no es un defecto, si bien es una circunstancia bajo la cual se nace o se obtiene con el

tiempo, se debe trabajar para que la gente pobre de nuestro país tenga una oportunidad, una vida justa y digna para el desarrollo de sus capacidades.

Hablar de bienestar social es una gran responsabilidad que atañe a los gobiernos y a la Administración Pública en particular ya que se deben abatir los efectos causados por la pobreza y la desigualdad social.

Si bien los estudios son muchos, las encuestas diversas, tan variadas como la gama de pobreza y las dimensiones de la misma, lo que se ha logrado para integrar a las personas que tienen menos desarrollo es muy escaso.

Por lo anterior es cierto que se han creado diversos Organismos Internacionales e Instituciones dedicadas a la focalización y mejora de las condiciones sociales de la población; pero con ello no se ha resuelto el problema, si vemos a diario gente pidiendo limosna, desempleada, enferma, hambrienta, viviendo en las más ruines condiciones, como se puede apreciar en los siguientes datos:

“El Banco Mundial aporta cifras que mostraron que de 1992 a 2000, México registró un aumento de 0.9% en el nivel de pobreza extrema, aquellas personas que viven con menos de un dólar al día, mientras que la distribución de los ingresos mejoró apenas en 1.4%”.⁴

En 2003, la economía mexicana creció 1.4%, mejorando de manera notable el siguiente año cuando ésta se ubicó en 4.0%, pero cayó a 3.1% durante 2005 y ahora se prevé que podría ubicarse en 3.6% en 2006.”⁵

Lo anterior es por lo que surge la idea en la cual se establece que la pobreza es un hecho, una realidad política y social que refleja las expectativas y aspiraciones de una sociedad. Una idea que el Estado y la Administración Pública deben cumplir, para que el país avance con una realidad social óptima

⁴ www.bancomundial.org

⁵ www.bancomundial.org

y para lo cual se necesita el diseño de una política en materia social efectiva para que los mexicanos tengan una mejor calidad de vida.

En esta idea es la que deseo trabajar, ya que de ahí radica la importancia del presente trabajo, en el análisis de lo anteriormente trabajado pero no solo en eso, cobra fuerza cuando mi propósito es mostrar una opción factible en beneficio del desarrollo social, para elaborar sólidas estructuras que establezcan un proceso permanente y constante para la amplitud de capacidades y opciones de las personas y comunidades, para que se puedan desarrollar en libertad, haciendo uso de su creatividad, potencial, intereses y convicciones.

Un trabajo sólido y estratégico es la principal deficiencia que existe en la actividad gubernamental hoy en día; un trabajo dedicado a la focalización del desarrollo social ya que se debe percibir a los pobres como personas productivas, trabajadoras y con opciones para elegir lo que quieran ser.

Por ello la relevancia de esta investigación, no solo para clarificar la conceptualización de los pobres, sino para distinguir los logros gubernamentales. Esta "libertad de lograr" gente digna y amparada, así como un gobierno legítimo, legal, eficiente y eficaz. Para que crezca y se mantenga viva la confianza en la población de que el gobierno trabaja y los Organismos Internacionales como medio de colaboración, aportan estrategias para mitigar los rezagos y vislumbrar una oportunidad sólida y real para esos millones de mexicanos.

No podemos quedarnos impávidos ante la situación que vemos a diario, siendo parte de un sistema globalizado que solo responde a los intereses particulares de las potencias mundiales. México debe ser un país competitivo, independiente, libre y soberano como lo marca la Constitución Política, y sobre todo capaz de ofrecer a los ciudadanos los derechos que les corresponden.

De esta forma, podemos ver que entre los objetivos de esta investigación está el establecer un análisis de las políticas públicas implementadas por el gobierno mexicano y los Organismos Internacionales (específicamente el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial) en torno al combate a la pobreza en México.

Que a través del análisis de los programas sociales y la función de los Organismos Internacionales se proponga una vertiente que guíe al Estado para satisfacer las garantías individuales que corresponden a los mexicanos.

Hacer necesaria una reestructuración conjunta de las políticas económica y social para superar la pobreza en México y resaltar el ejercicio de las políticas públicas, desarrollando como prioridad la correcta implementación de las mismas, manteniendo estrategias innovadoras para su aplicación.

El objeto del estudio estará basado en un análisis minucioso de los programas y las políticas que se han desarrollado e implementado en torno al combate a la pobreza en México en el periodo de 1994 a 2004, específicamente en el periodo de los ex presidentes Ernesto Zedillo Ponce de León y Vicente Fox Quesada.

Siendo este un tema de gran relevancia y diversidad, se destacarán los motivos que no han permitido un avance sustancial en esta materia, ya que podemos destacar programas que han sido difundidos como un éxito por parte de la Secretaría de Desarrollo Social, pero lamentablemente no se han reflejado de igual manera en la realidad.

La política de desarrollo social es la rama de estudio de este proyecto, ya que fundamentalmente me basaré en sus objetivos esenciales y el estancamiento de los mismos; dirigiendo este trabajo a la crítica, pero también la mejora de los lineamientos con los que se operan.

Por otra parte, es importante resaltar el papel de los Organismos Internacionales, como mecanismos opcionales en el objetivo de abatir la pobreza en México, para lo cual me centraré en el análisis de sus premisas fundamentales, cómo diseñan e implementan sus programas, y si realmente son efectivos en nuestro país.

Para efectos metodológicos del presente estudio se utilizarán dos técnicas que permitirán el correcto desarrollo de una investigación de tipo social como la presente; a los cuales se les denominan: Método Inductivo y Método Deductivo.

Respecto al Método Inductivo, se caracteriza por abordar el tema de lo particular a lo general. Se emplea cuando de la observación de hechos particulares obtenemos proposiciones generales. Es aquel que establece un principio general una vez realizado el estudio y análisis de hechos y fenómenos en particular.⁶

En lo concerniente al Método Deductivo, este va de lo general a lo particular. El método deductivo es aquel que parte de datos generales aceptados como valederos, para deducir, por medio del razonamiento lógico varias suposiciones; es decir, parte de verdades previamente establecidas como principio general para luego aplicarlo a casos individuales y comprobar así su validez. Se puede decir también que el aplicar el resultado de la inducción a casos nuevos es deducción.⁷

Las hipótesis a desarrollar serán las siguientes:

- Una adecuada instrumentación gubernamental de Políticas Públicas apoyadas por los Organismos Internacionales y su financiamiento contribuirá a superar la pobreza en México.
- Con la implementación de Políticas Públicas por parte del Gobierno Federal las cuales sean adecuadas y estén enfocadas en la sociedad

⁶ BAVARESCO, Aura. Las Técnicas de la Investigación. Cuarta Edición. Pág. 24

⁷ Ídem. Pág. 25

mexicana, permitirán establecer una correcta política de desarrollo social y por ende superar algunos de los problemas de pobreza.

- Con el fortalecimiento de los programas implementados en México y la contribución de los Organismos Internacionales, se fomentará una focalización más adecuada de las principales deficiencias sociales para el cumplimiento de metas y la obtención de resultados, en torno al combate a la pobreza en nuestro país.

Para el estudio de esta investigación se analizará el enfoque que han aportado diversos especialistas en materia de pobreza, incluyendo el punto de vista en materia económica, política, social, administrativa, a fin de elaborar una exposición clara la cual permita el desarrollo de nuevas opciones, con el intención fundamental de contribuir a contrarrestar la pobreza en México.

Fundamentalmente se estudiarán los conceptos y categorías de Estado, Gobierno, Administración Pública, Política de Desarrollo Social, Política Económica, Pobreza, Políticas Públicas, Programas, Organismos Internacionales, y lo referente en materia Económica.

Las perspectivas y posturas de los diversos autores que colaboran dentro del contexto teórico de este trabajo son de nodal importancia tanto metodológicamente, como en el momento de establecer las propuestas y conclusiones que deberán ser congruentes con la realidad, y a las investigaciones que hasta el día de hoy operan.

Es por ello, que en este marco teórico, serán retomados los autores fundamentales al respecto, así como la perspectiva que nos aporta el Gobierno Federal y las investigaciones que han realizado los Organismos Internacionales, en torno a el tema de pobreza, las alternativas que proponen y las estrategias que se han implementado; de igual forma se acudirá para mayor referencia a las leyes y reglamentos que nos rigen en el país así como marcos conceptuales e históricos para recabar los datos de manera integral.

Con lo anterior, y con la intención de que este trabajo aporte algo a nuestro país, a la Institución de la que orgullosamente provengo que es la UNAM, y sirva para trabajos posteriores, la dejo a su consideración.

CAPITULO 1

LA POBREZA EN MEXICO Y CARACTERISTICAS DE LA POLITICA DE DESARROLLO SOCIAL.

1.1.- Definición y Características de Pobreza

En la actualidad las sociedades a nivel mundial se caracterizan por su complejidad, evolución y constantes transformaciones, debido a ello resulta de nodal importancia la responsabilidad que tienen los gobiernos por defender la dignidad, la igualdad y el respeto que merecen cada uno de los seres humanos.

Dentro de la complejidad que encierran las sociedades globalizadas encontramos uno de los principales fenómenos que ha captado la atención de los Jefes de Estado, de Gobierno, los titulares de los Organismos Internacionales y otras instituciones encargadas de satisfacer los mínimos de bienestar social.

La pobreza no respeta países, razas, ni religiones, es un problema que encontramos en todo el mundo y se le identifica con mayor facilidad cuando percibimos hambrunas, analfabetismo, desigualdad social (la cual se manifiesta desde una notoria disparidad en la distribución del ingreso , hasta desigualdad de género), mortalidad infantil, enfermedades y una baja esperanza de desarrollo estable y sustancial.

En torno a esa problemática se han realizado diversos estudios, investigaciones y análisis los cuales pretenden mostrar alguna solución para la gente con mayor vulnerabilidad. Es por ello que en este capítulo se pretende dar a conocer algunos conceptos que permitan definir que es la pobreza, por lo cual parto de definiciones concretas que se han aportado en el entorno internacional.

Posteriormente centrarnos en el análisis de la Política de Desarrollo Social mexicana así como conceptos, características y objetivos fundamentales de Política Social.

Elaborando un recuento histórico de las primeras concepciones de pobreza, podemos acudir a la aportada por el Banco Mundial, en la que se establece que a partir de 1973 se iniciaron diversos debates para definir y medir a la pobreza. A partir de esa fecha han existido diversos y abundantes debates al respecto, sin embargo, hasta hoy en día no podemos encontrar una definición que sea homogénea, ya que el término es por demás versátil y flexible.

Empero, es importante señalar en principio que el significado del término de pobreza se ha ampliado cada vez más y se ha adentrado entorno a un concepto de privación relativa.

Así mismo, la encontramos asociada con las relaciones de nivel de ingreso y de consumo, al igual que como diversas formas de privación, como son riesgos ambientales, crímenes, violencia, debilidad y últimamente denotamos el concepto vulnerabilidad, como uno de los conceptos más subjetivos para incluir elementos de bienestar.

El concepto de vulnerabilidad cobra un papel de suma importancia, ya que a este término “se le identifica como un concepto útil dentro del desarrollo, por ser dinámico, en contraposición al concepto de pobreza, que es estático y describe únicamente la situación de las personas en un momento determinado en el tiempo, mientras que la vulnerabilidad parte de que las situaciones de las personas cambian y pueden cambiar”.¹

¹ BRADSHOW, Sara. La pobreza no es la misma ni es igual, Relaciones de poder dentro y fuera del hogar. Pág. 9. Fundación Puntos de Encuentro.

La autora Sara Bradshaw comenta que para describir la posición actual de las personas dentro de la sociedad, dicho concepto no se limita a analizar el acceso de los diferentes grupos de personas a los recursos disponibles, sino que proporciona pistas de cómo esas personas pueden utilizar los recursos para mejorar su situación.

Aunque con frecuencia la vulnerabilidad tiene una connotación negativa en tanto que sugiere limitaciones o falta de, gran parte de las investigaciones hechas en este campo han intentado visualizar lo positivo, para llamar la atención, de cómo las personas utilizan los recursos que tienen y las estrategias que adoptan para enfrentar esas problemáticas.

El enfoque de vulnerabilidad tiene que ver con los activos económicos y sociales existentes y a quién pertenecen, entendidos como trabajo, capital humano, recursos productivos (como tierra y vivienda), las relaciones dentro del hogar y el capital social (que se refiere a la capacidad de hacer demandas entre sí, que tienen los hogares dentro de una comunidad basándose en los lazos sociales que los unen). La dinámica de la vulnerabilidad descansa, entonces, en las estrategias que las personas pobres adoptan para resistir la crisis diversificando y movilizándolo su base de activos.²

Ahora bien, siguiendo esta tónica, y observando que la discusión sobre la pobreza ha sido muy intensa y productiva; vemos por ejemplo, que desde la perspectiva del desarrollo sustentable, se afirma que la pobreza ha dejado de ser un problema inevitable pues “el desarrollo se concibe como una dinámica mediante la cual se trata de asegurar la satisfacción de las necesidades y las aspiraciones del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las suyas”³

² Ídem Pág. 10

³ Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en Los Rostros de la Pobreza, El debate, Tomo 1 Coordinadores Luis Rigoberto Gallardo Gómez, Joaquín Osorio Goicoechea Ed. LIMUSA. Prefacio Pág. X

En otro aspecto, como se señala a continuación: “el desarrollo no sólo implica crecimiento sino un cambio cualitativo en el que dicho crecimiento propicie el menor consumo de recursos naturales y energía y, al mismo tiempo, genere una mejora en la distribución de los ingresos y reduzca el grado de vulnerabilidad frente a las crisis (económicas, ecológicas y las catástrofes naturales). Desde el marco del desarrollo sustentable se exige satisfacer las necesidades básicas de todos y darles la oportunidad de cumplir con sus aspiraciones para una vida mejor.

El desarrollo sustentable busca alentar un crecimiento que no exija la sobreexplotación de los recursos naturales en particular de aquellos no renovables, mediante prácticas agrícolas, forestales e industriales para que las naciones con menor nivel de desarrollo obtengan ganancias para solventar las cargas intolerables de la deuda, y que más bien favorezcan el flujo de fondos para el desarrollo. Implica también promover una mayor participación de la sociedad, mejorar sustancialmente la calidad de vida de las mayorías y propiciar la integración social.”⁴

El desarrollo sustentable se ve disminuido y lejano cuando reconoce que los gobiernos no han sido capaces de ofrecer a las miles de familias que se sostienen de la explotación de los potenciales ecológicos, la oportunidad para acceder a las oportunidades de organización para la productividad, a un empleo bien remunerado y a una cultura que salvaguarde sustentablemente las riquezas tanto naturales, sociales, culturales, políticas y democráticas.

Otro de los trabajos de gran importancia al respecto es la obra de Sen ⁵, quién es especialista en temas como la hambruna y aporta de manera importante ciertas definiciones de pobreza, como el hecho de que la pobreza es la posibilidad de tener o no un bien material. Así mismo, esta obra aboga por un cambio en el objetivo fundamental de las políticas que tradicionalmente tratan de garantizar que las personas tengan un producto, por ejemplo: arroz. Para Sen, la importancia de

⁴ IDEM. Pág X y XI

⁵ SEN, A. (1990) Development as Freedom, Oxford University Press

tener un producto o un bien consiste en que éste influye en la capacidad de una persona para funcionar; por ejemplo, el arroz le proporciona a un individuo la capacidad de vivir sin una deficiencia calórica.

A su vez, la capacidad de una persona para funcionar determina o no lo que puede o no puede ser, de ahí la idea de libertades positivas, esto quiere decir que se debe poner énfasis en las capacidades, como se ha señalado en el concepto de vulnerabilidad, ahí es más importante aún la necesidad de centrar la atención en el derecho a elegir, decidir y tomar el control de la vida propia.

Otro autor, que cuenta con una de las conceptualizaciones de bienestar más amplias, es Nussbaum (1995)⁶, quién desarrolló la idea de capacidades humanas funcionales básicas, que incluyen aquellos elementos que definen a un ser humano (como la capacidad cognitiva, entendida como la mayor habilidad de pensar, percibir e imaginar). Implica un rango más amplio y un alcance mayor, como a continuación se muestra:

- Tener la capacidad de vivir una vida cumpliendo con la esperanza de vida de un ser humano, tener buena salud, nutrición adecuada y abrigo; poder movilizarse de un lugar a otro, tener capacidad de satisfacer deseos sexuales y tener la capacidad de decidir sobre la propia reproducción.
- Tener la capacidad de evitar sufrimientos innecesarios e inútiles, y en la medida de lo posible, tener experiencias placenteras.
- Tener la capacidad de utilizar los sentidos; de imaginar, pensar, razonar de manera informada y cultivada por un sistema educativo adecuado.
- Tener la capacidad de establecer vínculos con cosas y personas más allá de nosotros mismos; de amar a las personas que nos aman y cuidan, y de llorar su ausencia.
- Tener la capacidad de construir un concepto del bien y de hacer una reflexión crítica para la planificación de la propia vida.

⁶ NUSSBAM, M.C.(1995) Human Capabilities, Female Humane Beings,

- Tener la capacidad de reconocer y mostrar preocupación por el bienestar de los otros, de tener empatía y comprensión.
- Tener la capacidad de vivir y preocuparse por los animales, plantas y la naturaleza en general.
- Tener la capacidad de reír, jugar, gozar de actividades recreativas.

Las obras de Sen y Nussbaum así como la de Chambers en la década de los años noventa⁷, sugieren que se ha avanzado mucho en ampliar los conceptos de pobreza y de bienestar, para incluir el acceso y el control de los recursos, derechos y libertades. En Europa, de hecho, a medida que surgieron los nuevos enfoques sobre la pobreza, también surgió un nuevo concepto, exclusión social, para aprehender mejor la situación.

Continuando con la tónica de la autora Bradshaw, resalta que inicialmente el concepto de exclusión social se desarrolló en Europa como respuesta a un conjunto de problemas asociados con el desempleo a largo plazo, los trabajadores no calificados y los inmigrantes. Puede utilizarse como un concepto analítico que enriquece la discusión sobre las políticas de erradicación de la pobreza, en tanto que permite abordar de manera más integral los resultados de la pobreza. Permite analizar los aspectos más importantes y no materiales de las desventajas sociales, resalta los diferentes procesos a través de los cuales las personas caen en situación de pobreza y las posibles maneras de escapar de ella.

“El enfoque comprende los aspectos distributivos de las desventajas – variaciones en el ingreso, la riqueza y el consumo- y los aspectos racionales, como los patrones ocupacionales más notables, participación social y los derechos. El análisis de las causas de la exclusión social complementa otros enfoques más económicos.”⁸

⁷ SEN, A. (1990) *Development as Freedom*, Oxford University Press

⁷ NUSSBAM, M.C.(1995) *Human Capabilities, Female Humane Beings*

⁸ BRADSHOW, Sara. *La pobreza no es la misma ni es igual, Relaciones de poder dentro y fuera del hogar.*

Si bien existen diferentes definiciones del concepto de “exclusión social, por lo general se refiere al proceso de desintegración social en el sentido de ruptura progresiva de las relaciones entre el individuo y el Estado”.⁹

Con lo anteriormente mostrado y una vez señaladas las grandes opciones que se tienen para definir un tema como la pobreza, diremos que para los fines de esta investigación, a la pobreza se le definirá como:

“una condición caracterizada por la carencia de recursos, medios y oportunidades para la satisfacción de las necesidades humanas mínimas, tanto de tipo material como cultural.”¹⁰

Esa carencia conlleva a grandes rezagos, los cuales se observan con términos como desigualdad e inequidad; o hasta el punto de poder percibir a la pobreza como la peor de las violencias, ya que desencadena fenómenos de humillación, vergüenza, exclusión, entre otros, los cuales afectan no solo al individuo en materia social, sino anímica y moralmente al conjunto de pobres.

Como se ha comentado, las definiciones acerca de Pobreza se han ido desarrollando e incorporando nuevos elementos a su definición tales como “la falta de oportunidades de poder, el aislamiento y la ausencia de participación en los asuntos públicos; lo que se sumó a la carencia de ingresos y la falta de acceso a los servicios básicos indispensables. Así, el objetivo de la erradicación de la pobreza se precisaba como una forma clara de poner en práctica los derechos sociales y económicos señalados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (UNESCO, 2001)”¹¹

⁹ BRADSHOW, Sara. La pobreza no es la misma ni es igual, Relaciones de poder dentro y fuera del hogar.

¹⁰ DR. MORALES Matamoros, Orlando. Reflexiones y refracciones sobre la pobreza con un enfoque sociológico.

¹¹ CEJA, Mena Concepción. La Política Social Mexicana de Cara a la Pobreza. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Vol. VIII, núm. 176, 1 de noviembre 2004

Posteriormente la ONU aporta más componentes a esas definiciones y maneja dos conceptos diferentes, como el de la pobreza absoluta y la pobreza total tal como sigue:

“La pobreza absoluta es una condición caracterizada por una grave carencia en las necesidades humanas básicas, incluyendo alimentación, agua potable, instalaciones sanitarias, salud, vivienda, educación e información”.¹²

Así mismo se consideró que la pobreza total, podría adoptar entre otras, las siguientes formas:

“falta de ingresos, y de recursos productivos para asegurar una existencia sustentable; hambre y desnutrición; mala salud; acceso limitado o inexistente a la educación y otros servicios básicos: morbilidad y mortalidad crecientes debido a la enfermedad; falta de vivienda y de alojamiento adecuado; entorno inseguro y discriminación y exclusión sociales. También se caracteriza por la falta de participación en la toma de decisiones y en la vida civil, social y cultural. Tiene lugar en todos los países: como la pobreza masiva en muchos países en desarrollo, como los bolsos de pobreza en medio de riqueza en los países, como pérdida de los medios de vida a resultas de una recesión económica, como la pobreza repentina provocada por un desastre o un conflicto, como la pobreza de los trabajadores con bajo salario, y como la total destitución de las personas que quedan al margen de los sistemas de apoyo familiar, de las instituciones sociales y de las redes de protección”.¹³

Recientemente, al desarrollarse la Cumbre del Milenio para el desarrollo (Septiembre de 2000), en donde se reunieron los 189 Jefes de Estado y de Gobierno miembros de las Naciones Unidas; por primera vez en la historia, se estableció un consenso en el que proclama a la pobreza como el principal

¹² <http://www.onu.com>

¹³ Ídem

problema de la actualidad y se establecen cifras impactantes (las cuales se mencionarán adelante), justificando la puesta en marcha de los llamados “Objetivos del Milenio”, son ocho y con la puesta en marcha de ellos se pretende dar una atención focalizada a los puntos más sensibles e importantes de la pobreza.

Las cifras que nos aportan es el hecho de que “cada tres segundos la pobreza mata a un niño en el mundo, 1.200 millones de personas afectadas en el mundo y 25 millones de víctimas más cada año. Afecta a la quinta parte de los habitantes del planeta. No les permite aprovechar su potencial y su talento, ni poner en práctica sus proyectos y tener una existencia útil.”¹⁴

Entre algunos de los hechos más sobresalientes, encontramos que:

- Más de mil millones de personas viven con menos de un dólar al día de las 6 000 mas pobres en el mundo.
- El 1% de la población mundial recibe la misma cantidad de dinero que el 57% más pobre.
- El 20 % de la población mundial posee el 90 % de las riquezas.¹⁵

La síntesis anterior de la reunión internacional más reciente se establece debido a que el entorno internacional es de gran importancia, ya que a través de ellos, los países cuentan con el financiamiento que requieren para poder poner en acción las políticas que implementan para el combate a la pobreza, así como mantenerse actualizados en cuanto a estrategias y cursos de acción; pero esto se enfatizará en el capítulo siguiente.

Por lo que podemos concluir, que la pobreza un grave problema, que ha sido estudiado desde varios enfoques y tomando en cuenta diversas vertientes, por lo

¹⁴ Idem

¹⁵ <http://www.unidoscontra lapobreza.org>

cual, una vez que ha sido definido el concepto, la investigación se manejará en torno a la Política de Desarrollo Social ubicándonos específicamente en México.

Podemos encontrar factores claves para comprender y asimilar el proceso de lucha contra la pobreza:

Antes que nada, debemos situarnos en el mundo globalizado que vivimos hoy en día, en el que la competencia y la desigualdad son cada vez más marcadas; un ejemplo es la distribución del ingreso.

Otro factor, es la carga ideológica con la que actualmente viven los ciudadanos, el juego del vigor económico que establecen las naciones poderosas, por lo tanto, la lucha contra la pobreza cobra gran relevancia.

De lo anterior, podemos mostrar dos escenarios, uno positivo y otro negativo como a continuación se muestra:

Escenario Positivo

Si tomamos en cuenta el antecedente que en América Latina como en el mundo, el discurso de la lucha contra la pobreza esta desplazando al de la política social, entonces tenemos:

- Se considera que la Política Social tiene entre sus objetivos asegurar el bienestar de la población mediante esquemas de protección (entendida como salud, educación, etc.) siendo esta un medio incluyente el cual se otorgue a cualquier individuo, generando con ello mayor equidad.
- En sintonía con el discurso de pobreza y política social, se obliga a los gobiernos a integrar políticas económicas y sociales.

En la misma tónica, encontramos el escenario negativo del que se resalta lo siguiente:

- Los planteamientos de la lucha contra la pobreza actual, únicamente toman la forma de políticas discrecionales de los gobiernos.
- El pobre aparece no como sujeto de derechos, sino como receptor de transferencias a los que solo puede corresponder con su voto. Se terminan los derechos ciudadanos y las obligaciones del Estado, y comienza la manipulación con fines electorales por parte de las Políticas Públicas.

Por lo anterior, se percibe que el reto de la política social rebasa la escala nacional. La discusión tiene que hacerse en el nivel global, de ahí la enorme importancia de analizar lo que los organismos internacionales están pensando y promoviendo acerca del tema de esta tesis.

1.2.- Concepto de Política Social y Legislación en México

Dentro de los múltiples conceptos de Política Social encontramos el aportado por Concepción Ceja Mena, el cual nos dice: “se analiza a la política social como la forma que por medio de estrategias y políticas concretas tiene el Estado para construir una sociedad cohesionada y equitativa. En una perspectiva de mayor equidad e integración social, la política social tiene como fin principal facilitar la convergencia entre los intereses individuales y los intereses comunes de la sociedad”¹⁶

La definición anterior debe ser entendida como el hecho de que la política social es el medio por el cual el Estado puede concretar acciones específicas así como cumplir con su función básica, la cual es satisfacer las garantías individuales de los ciudadanos; utilizando programas y estrategias definidas para el logro de objetivos, de una sociedad equitativa, justa y sobre todo plural para el desarrollo integral y no cohesionado de la población mexicana.

Así mismo, podemos dar distintos matices a dicha definición, se puede establecer que la política social es una herramienta propia del Estado capitalista, que surge con funciones específicas vinculadas al desenvolvimiento general del sistema. Con anterioridad al Estado moderno, las acciones sociales orientadas al bienestar de la población más necesitada obedecían a preceptos morales, básicamente religiosos y no a una plática deliberada emanada del poder central, pues este último ni siquiera existía como lo conocemos ahora. Hoy, en modo alguno podríamos pensar que las acciones caritativas corresponden a una racionalidad estatal que persigue objetivos de naturaleza diversa y de mayor complejidad.¹⁷

Julio Boltvinik señala que los bienes y servicios se obtienen a través de las siguientes formas: autoproducción, mercantilización, transferencias privadas y

¹⁶ CEJA, Mena Concepción. La Política Social Mexicana de Cara a la Pobreza. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Vol. VIII, núm. 176, 1 de noviembre 2004

¹⁷ RUIZ, Velásquez Norma. La Política Social en México hacia Fin de Siglo. INAP p.29.

transferencias públicas. Toda acción pública produce, por tanto, una reacción en los otros sistemas que es necesario prever para evitar el fracaso de la acción pública.¹⁸

De este modo, entendemos por política social al “conjunto de instituciones, programas y mecanismos cuyo denominador común es que sus componentes están orientados a incidir en las condiciones de vida, la socialización y la reproducción de la población. Esto último, en el sentido amplio del término, esto es, reproducción de los individuos en tanto que ciudadanos y trabajadores dotados de un servicio básico de capacidades y habilidades físicas, intelectuales y morales.”¹⁹

Los componentes básicos de la política social son el seguro social y la asistencia social. El seguro social nace en la Alemania de Bismark como instrumento de integración y estabilización de la clase trabajadora y, al mismo tiempo, de impulso al desarrollo capitalista.

El seguro social forma parte de una política que busca aliviar los efectos desintegradores del mercado sobre la clase trabajadora y garantizar el orden de producción establecido.

La asistencia social cubre las deficiencias del seguro social, abarca aquella atención vinculada básicamente a la salud, la educación y la vivienda, pero que no deriva de un contrato de trabajo, ni cuenta con un fondo previo de aportaciones monetarias.²⁰

¹⁸ BOLTVINIK, Kalinka, Julio. Algunas tesis y reflexiones sobre la pobreza en México. Bases para una política para la superación, en Laurell, Asa C.Op. Cit. P. 123.

¹⁹ DUHAU, Emilio. Op.Cit.p. 62

²⁰ RUIZ, Velásquez Norma. La Política Social en México hacia Fin de Siglo. INAP p. 30, 31

En América Latina, en cambio, la asistencia social suele responder a una situación de pobreza generalizada; con ella no se trata de satisfacer derechos sociales, sino de cubrir necesidades inmediatas, principalmente en materia de salud.

Los esquemas de racionalización de la política social son cuatro:²¹

- Los programas de prevención
- Los programas finales
- La asistencia institucionalizada

En términos generales, los motivos por los que el Estado ejecuta políticas redistributivas son: la presión de los grupos sociales con menores ingresos, pero fijos (asalariados); la necesidad de contar con el apoyo social de esos grupos para la realización de otro tipo de medidas; y la necesidad de proveer el sistema social de estabilidad, lo que implica no solo contar con legitimidad, sino absorber una parte de los costos sociales.

A largo plazo, la negación de las necesidades objetivas de reproducción de la fuerza de trabajo puede afectar el abastecimiento de mano de obra para el capital, mientras que a corto y mediano plazo, representa una seria amenaza de equilibrio económico, social y político para el sistema.²²

Es por lo anterior, que el proceso entendido como desarrollo social busque la constitución de una sociedad más igualitaria, capaz de promover una reducción significativa entre la aún muy marcada brecha que existe entre los niveles de bienestar que presentan los diversos grupos sociales, para lograr de esta forma, una integración total de la población a la vida económica, social, política y cultural del país.

²¹ IDEM p. 33

²² IDEM

De esta forma, la política social en México se ha desarrollado con múltiples matices a lo largo de la historia, para establecer un amplio análisis al respecto, a continuación se establece la legislación imperante en torno a la política social mexicana.

1.2.1 Legislación en México

La política social se ha establecido dentro de las Garantías Individuales, localizadas en los artículos 3º,4º,27º y 123º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual, tiene como objetivo fundamental garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social.

Esos artículos establecen lo siguiente:

- Artículo 3º: Este artículo apela a un derecho social, la educación, El Estado -Federación, estados, Distrito Federal y municipios-, impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria.

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

- Artículo 4º: Este artículo hace referencia a un derecho universal, la vivienda, la salud y a un medio ambiente sano.
- Artículo 27º: Este artículo es de nodal importancia y establece que las tierras y aguas pertenecen a la nación, teniendo el derecho de delegar esta propiedad a los particulares.
- Artículo 123º: Establece que toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo.

Así se parte al análisis de la política de desarrollo social, en la que se perciben grandes deficiencias, desde lo que garantiza la Carta Magna, hasta lo que millones de ciudadanos viven día a día.

Hoy mas que nunca, se establece un parteaguas, por un lado, los derechos sociales que garantizan que la población satisfaga necesidades básicas, y por otro un mercado que limita a la ciudadanía, leyes que no se cumplen y que solo quedan como letra muerta.

Como parte de la Legislación imperante no podemos dejar documentos como:

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Ley de Planeación
- Plan Nacional de Desarrollo
- Programas Internacionales, Nacionales y algunos Sectoriales.
- Ley General de Desarrollo Social, entre otros.

Es por ello, que es necesario emprender un minucioso estudio en torno a las leyes que nos rigen, y más aún de una ley relativamente nueva, la cual se aprobó en el año 2003, que busca dar solución a las deficiencias que en materia de Desarrollo Social deja la Constitución, y que ayude a la Secretaría de Desarrollo Social, así como a las dependencias establecidas para este fin a ser eficaces y eficientes.

La Ley General de Desarrollo Social, aprobada en el año 2003, representa una respuesta que el Congreso de la Unión ofrece a problemas estructurales como el de la pobreza, el rezago económico y político que se viven en México.

Es una Ley que señala las obligaciones que tiene el Estado Mexicano en cuanto a las propuestas, implementación y evaluación de las políticas de desarrollo social.

Establece una relación estrecha entre los derechos sociales de los ciudadanos y las obligaciones de las instituciones, para que estos se cumplan con cabalidad.

“La Dra. Paulette Dieterlen, especialista en pobreza, afirma que los principios en los que se basa esta Ley son: libertad, justicia distributiva, solidaridad, integralidad, participación social, sustentabilidad, respeto a la diversidad, transparencia y libre determinación de los pueblos indígenas y sus comunidades.”²³

Sin duda alguna, los conceptos expuestos anteriormente son piezas clave para la creación de una política de desarrollo social sólida y más aún que posibilite la práctica de la justicia y la participación social.

Así mismo esta Ley, pretende establecer que toda política, programa o acción de desarrollo social sea transparente, que cuente con información permanente y periódica.

Detalla respecto a los agentes que intervienen en la planeación, la ejecución y la valoración del desarrollo social, es importante distinguir tres grupos divididos en:

²³ Ley General de Desarrollo Social. Prefacio. Ed. Cámara de Diputados.

- El primero es el de los beneficiarios, es decir las personas que son atendidas por esos programas.
- El segundo grupo está formado por los responsables de implementar las políticas de desarrollo social.
- Y por último, se encuentra el Sistema Nacional para el Desarrollo Social, que depende de la Secretaría de Desarrollo Social.

También prevé la creación de la Comisión Nacional de Desarrollo Social, que se encargará de integrar los tres ámbitos de gobierno: municipios, estados y federación. De igual forma, se crea la Comisión Intersecretarial, que estará integrada por los titulares de las dependencias del Ejecutivo Federal.

En otro apartado, se forman dos organismos externos, presididos por el titular de la Secretaría de Desarrollo Social. Se crea el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión, cuyo cometido es normar y coordinar la evaluación de las políticas y los programas de desarrollo social.

Dicha Ley contempla lo siguiente:

1. Abarca las políticas compensatorias y asistenciales (esto con el fin de que los beneficiarios alcancen a incorporarse a un programa de desarrollo).
2. Oportunidades de desarrollo productivo e ingreso. (propone un principio distributivo de igualdad de oportunidades, compensaciones, y asistencia)

Habla del compromiso por atender necesidades básicas en las que se refleja la vulnerabilidad de las personas. Establece las mediciones de pobreza, en la que se tomará en cuenta elementos como: ingreso per cápita, rezago educativo promedio en el hogar, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a la alimentación y grado de cohesión social, (todo lo anterior, derechos fundamentales establecidos en la Constitución).

Como se expuso anteriormente esa Ley es de creación relativamente nueva, y resulta pertinente exponer las posturas que adoptaron las bancadas de los principales Partidos Políticos como lo son: PAN, PRD y PRI al momento de la aprobación, ya que surge como un trabajo en conjunto, y como prioridad para atender las demandas sociales, y las necesidades que presenta nuestra nación.

La Diputada Federal Beatriz Zavala Peniche del Partido Acción Nacional (PAN), establece que la Ley General de Desarrollo Social dotará a los mexicanos de un instrumento legal que permita la aplicación de los derechos sociales consignados en la Constitución de 1917, palabras que pronunció Zavala en su discurso de posicionamiento a favor de la creación de la Ley de Desarrollo Social, en la Cámara de Diputados en el año 2003.

En ese mismo momento, señaló que en la historia del siglo XX mexicano, los dos modelos económicos que predominaron fueron generadores de pobreza, tanto el

de economía capitalista de Estado como el modelo neoliberal que le siguió. Lo que provocó la insuficiente capacidad de ambos modelos económicos para garantizar el desarrollo social, se agravó con la crisis de las finanzas públicas.

Comentó que para enfrentar las diversas problemáticas de México: la pobreza, la desigualdad, los obstáculos estructurales del desarrollo social, se propone una legislación que permita definir una política de Estado que cuente con definiciones precisas de medición, ubicación geográfica, criterios e indicadores que determinen la naturaleza, dimensiones y distribución de la pobreza, de precisión de facultades para cada nivel de gobierno, de descentralización, de fortalecimiento del proceso de evaluación, de promoción de la participación ciudadana.

Se manifestó a favor de una nueva institucionalidad para el desarrollo social, ya que esto es parte imprescindible de la reforma del poder, de las reformas estructurales que abrirán un nuevo cauce a la energía social de los mexicanos.

La Ley define los objetivos de la política nacional de desarrollo social; regula las obligaciones de los tres niveles de gobierno: establece las instituciones responsables de la materia; se consigna en los lineamientos y criterios del financiamiento de la política social de Estado, que los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social, se consideran prioritarios y de interés público, por lo cual serán objeto de evaluación y estarán eximidos de sufrir disminuciones en sus montos.

Apuntó que desde 1943, Manuel Gómez Morín afirmó que estaba pendiente una gran obra de reforma social: “Como no ha de estarlo, nos dijo, si todos los días tropezamos con la miseria en todos los rumbos de México”.

Concluyó con el punto de partida que da esta Ley, ya que abre el cauce para la Reforma Social.

Por otra parte, se tomará en consideración la aportación del Diputado Federal del Partido de la Revolución Democrática (PRD) Julio Boltvinik Kalinka, debido a que es un especialista en materia de pobreza.

Boltvinik señaló de manera favorable, que en los artículos 18,20,22 y 23 de la Ley de Desarrollo Social, se establece que los programas, fondos y recursos para el desarrollo social “ no podrán sufrir disminuciones en sus montos presupuestales”, que “el presupuesto federal destinado al gasto social no podrá ser inferior, en términos reales, al del año fiscal anterior”; además de que en esta Ley se limita también las transferencias al establecer en el (artículo 22) que las partidas para los programas de desarrollo social en el presupuesto no podrán destinarse a fines distintos, esto sin duda alguna ayuda de manera sustancial para el logro de metas en torno al desarrollo social.

Otro artículo que destacó es el 36 de esta misma Ley, que señala que “los lineamientos y criterios que establezca el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social para la definición, identificación y medición de la pobreza son de aplicación obligatoria para las entidades y dependencias públicas que participen en la ejecución de los programas de desarrollo social”.

Comentó que esta disposición pondrá fin a la multiplicidad de métodos de identificación de los pobres que utiliza la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y que son al menos los tres siguientes: el que llama su método oficial que define tres niveles de pobreza (“alimentaria”, “de capacidades”, y “patrimonial”), a partir de una sola vertiente (el ingreso de los hogares) y que usa para medir la evolución de la pobreza en el país; el método que usa el programa OPORTUNIDADES para seleccionar a sus beneficiarios a partir de múltiples variables e identifica un único nivel de pobreza, entre otros indicadores. Así mismo, la Ley identifica ocho indicadores, en los que “al menos” debe basarse la

medición, estableciendo así que el método de medición de la pobreza debe ser multidimensional.

Estas mediciones, como señala la Ley, las llevará a cabo el Consejo Nacional de Evaluación, se deben hacer cada dos años a nivel de entidad federativa y cada cinco a nivel municipal.

Señala con mayor énfasis que la propuesta de la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que se crea como un organismo descentralizado cuyo objeto es “normar y coordinar la evaluación de las Políticas y los Programas de Desarrollo Social que ejecuten las dependencias públicas y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación, y medición de la pobreza.”²⁴

Por último establece que el éxito de esta Ley depende de la correcta evaluación y vigilancia que se le de para el correcto uso y distribución de los recursos.

Por parte de la Fracción del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI), la Diputada Sonia Rincón Chanona comentó: “teniendo presente que atendiendo el compromiso popular que se tiene con la ciudadanía, lo que se busca es articular las políticas públicas que permitan hacer concurrir a los tres niveles de gobiernos en la planeación, el diseño y ejecución de acciones y programas, integrando la participación de los sectores público, social y privado.

Resulta imperativo reconocer que la desigualdad social es un problema estructural que lacera cotidianamente a amplios sectores de la población mexicana, lo que nos obliga a construir una puntual respuesta legislativa que permita contar con políticas públicas viables y permanentes que nos hagan transitar hacia niveles superiores de justicia social.

²⁴ Artículo 81 de la Ley General de Desarrollo Social.

Más de cincuenta millones de pobres, es decir, más de la mitad de la población mexicana, que viven en la pobreza que indigna y ofende, merecen que sean elevados a rango de ley todos sus derechos y obligaciones.

El cambio natural de los programas entre un gobierno y otro, sobre todo si proceden de distintos partidos políticos, no debe ser pretexto ni motivo para que cada seis años tengamos que volver a empezar, o lo que es peor, destruir para borrar, con el costo económico que esto significa.

Entender y comprender la existencia de grupos sociales y regiones, en donde las desigualdades son más profundas y las condiciones de pobreza y marginación son amplias y complejas, hacen indispensable concentrar las energías y los recursos de las instituciones públicas y de la sociedad para que esos mexicanos alcancen, en el menor tiempo posible, por lo menos, los promedios nacionales de bienestar.

Las vías para reducir la desigualdad están vinculadas necesariamente al crecimiento y la estabilidad económica, en especial a la recuperación de los salarios y a la seguridad social, pero también están relacionadas con el acceso a la educación de calidad, a la erradicación de las enfermedades infectocontagiosas, a la posibilidad de contar con una vivienda digna y con servicios básicos, a las comunicaciones así como a la creación y apoyo de las actividades productivas que generen empleos e ingresos.

Una ley que regule la legislación respecto a la política y el sistema de desarrollo no solo es pertinente, si no urgente.

Lo que busca el PRI con esta Ley es lo siguiente:

Establecer mecanismos y obligaciones claras de las instituciones para el pleno disfrute de los derechos sociales consagrados en la Constitución.

Dejar explícitos los derechos que conocemos como sociedad.

Definir diversos lineamientos a los que deban sujetarse las políticas públicas dirigidas al desarrollo social, como política de Estado.

Considerar prioritarios los programas, fondos y recursos públicos destinados al desarrollo social, los cuales no podrán sufrir disminuciones en sus montos presupuestales sin previa aprobación de esta Cámara de Diputados.

Determinar bases reales para el incremento anual del presupuesto destinado a la política de desarrollo social.

Reconocer derechos e imponer obligaciones a todos los mexicanos y definir las tareas coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, para el desarrollo social.

Asumir como prioritarias las diferentes zonas en las que los rezagos son mayores, por lo que deben sumarse las acciones del Gobierno y el Congreso de la Unión.

Ampliar y fortalecer el derecho de los beneficios y de la sociedad a participar en las tareas del desarrollo social mediante una efectiva representación social.

La Ley General de Desarrollo Social es necesaria, toda vez que urge una decisión más firme, permanente y sin partidismos para actuar y asumir que el desarrollo social, la superación de la pobreza y la reducción de las desigualdades es el mayor reto que tienen el Estado y todos los mexicanos.

Con las posturas anteriormente expuestas, así como con la explicación en torno a la creación de la Ley de Desarrollo Social, se perciben avances significativos en materia social, ya que es el primer instrumento legal diseñado para el correcto manejo y aplicación de una legislación eficiente en materia de pobreza.

Si bien quedan algunos puntos pendientes, para el logro de la correcta atención, focalización y solución de esta problemática social, se percibe la creación de el Consejo Nacional de Evaluación, como uno de los mayores aciertos en esta Ley, ya que los anteriormente solo se había presentado la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos en los Hogares (ENIGH) 2004, que sirvió como instrumento para medir la situación económica y social del país.

Resulta de gran relevancia encuestas al respecto, ya que sin lugar a dudas la información, el acceso a la información dota de poder; de poder efectuar un diagnóstico oportuno de la situación actual del país, de permitir una focalización adecuada a los especialistas y sobre todo de mantener a la ciudadanía informada, sin mostrar un falso manejo estadístico, que revela grandes avances y mejoras contundentes, cuando miles de mexicanos padecen hambre y condiciones degradantes de vida.

La encuesta en comento tiene como objetivo la creación de una metodología para establecer un parámetro en torno a esta medición, ya que aún no entendemos claramente como se identifica a la pobreza en nuestro país, debido a que solo se cuenta con una clasificación oficial que es aportada por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la cual se compone de la siguiente forma:

- *Pobreza alimentaria.* Se refiere a los hogares que no cuentan con un ingreso per capita suficiente para adquirir una alimentación mínimamente aceptable en materia de la pirámide alimenticia.
- *Pobreza de capacidades:* Se trata de la población que puede cubrir las necesidades referentes a la pobreza alimentaria, pero que no cuentan con un ingreso suficiente para realizar inversiones mínimamente aceptables en educación y en salud.

- *Pobreza de patrimonio.* Se refiere a la población que puede cubrir las necesidades referentes a pobreza alimentaria y de capacidades, pero que no cuenta con un ingreso suficiente para adquirir mínimos indispensables en materia de vivienda, vestido, calzado y transporte”.²⁵

Así es como se vive la pobreza en México, con diferentes acepciones y categorías, que a gente no le interesa, no le interesa ser una cifra más, no es permisible ni lógico que en el año 2004, se perciba una disminución de pobres, debido a que la economía mexicana creció de manera mediocre, no es posible que veamos todavía mujeres muriendo por falta de asistencia médica, niños hambrientos y desnutridos, gente que no tiene acceso a la educación, siendo la salud y la educación la única vía posible para sacar adelante a un país que vive grandes rezagos.

²⁵ Revista NEXOS Septiembre 2005 Artículo: “La Medición de la Pobreza”, por Salomón Chertorivski, Pág. 16.

1.3.- Características y Objetivos de la Política Social

De manera sintética y englobando de manera general todo lo expuesto, vemos que las características de la Política Social son:

- Establecer una política institucional que resulte operante para los gobiernos, con el fin de mejorar la calidad de vida de la ciudadanía.
- Generar condiciones de satisfacción de las necesidades básicas de la población en un entorno de convivencia humana que posibilite el pleno ejercicio de las libertades del individuo
- La creación de una relación sustentable con la naturaleza.
- El acceso a oportunidades de beneficio económico para las familias al desarrollo de las capacidades humanas de los individuos.

Con ello, el objetivo del desarrollo social es elevar los niveles de bienestar y calidad de vida de los mexicanos, a través del ejercicio de una política social integral con sentido público y humano, orientada a facilitar el acceso de la población a mayores oportunidades de desarrollo y satisfacción de necesidades básicas, así como a reducir inequidades de género y desigualdades extremas.

Es por lo que se deben dignificar a esos millones de personas, proporcionarle los mínimos de bienestar social que garantiza la Constitución Política, crear programas eficientes que permitan dar solución a esos problemas, que diseñen soluciones reales en el corto mediano y largo plazo.

Por ello y dando conclusión al capítulo uno, resalto la importancia de este tema, del tema de la pobreza y de los miles de pobres que vemos día a día, miles de

personas que viven en las condiciones de miseria en nuestra nación, pero más aún exhorto a los múltiples políticos de nuestro país que hacen caso omiso a un problema estructural de tal envergadura, esos rostros con nombre que impunemente evaden la realidad nacional para seguir beneficiando sus intereses personales.

Debido a las incapacidades que presentan los gobiernos, y al haber realizado un análisis de significados y conceptos, podemos dar paso a un análisis de los organismos internacionales.

CAPITULO 2

Organismos Internacionales

El presente capítulo es resultado de una reflexión realizada en torno a los Organismos Internacionales, específicamente dos: el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, esto debido a que en las últimas décadas el peso que ellos tienen en torno al sistema monetario internacional es de vital importancia, ya que hasta el momento es en estos Organismos en donde se encuentran englobadas las economías más importantes del mundo, en las cuales se determina el papel que han de jugar cada uno de los países inmersos en el sistema globalizado en el que hoy vivimos.

Si se tuviera que poner algún título a esta sección, se le denominaría: “ Cuando el remedio es más dañino que la propia enfermedad”, este refrán popular describe ampliamente el papel que juegan los países Latinoamericanos, específicamente México en esos sistemas económicos; sistemas que determinan las decisiones que se han de llevar a cabo , y la ejecución de políticas diseñadas para abatir los principales rezagos mundiales, entre ellos la pobreza, las cuales no cumplen su objetivo primordial, el cual es de proveer a los países más vulnerables o también conocidos como países en vías de desarrollo, a lograr salir del atraso en el que viven, y lograr los mínimos de bienestar deseables para una nación.

De este modo, se pretende realzar la importancia que tienen estos organismos financieros, el modo en que operan, su historia, sus principales ejes rectores, con el objetivo de que al término de esta investigación, se cuente con las herramientas necesarias para contestar preguntas como: ¿por qué México no refleja en materia económica las grandes riquezas tanto naturales, como culturales que posee?, ¿por qué otros países aún sin tener petróleo ni otros insumos indispensables para el desarrollo tienen mejor calidad de vida que la población mexicana?, y ¿por qué nuestro país no cuenta con una economía que represente

la importancia debida en la economía mundial?.

Esto se ilustra cuando se encuentra que debido a ecuaciones econométricas establecidas por el Fondo Monetario Internacional países como: “Brasil, España y México, países cuyo producto interno y población son ciertamente superiores a los países como Bélgica, Países Bajos y Suiza, cuentan con cuotas y poder menores (dentro de las actividades al interior del FMI) que éstos últimos. Así como que consecuentemente, su participación en la toma de decisiones no corresponde a la importancia de sus economías”.¹

Resulta entonces necesario un análisis que nos ayude a comprender el modo en que operan esos Organismos y lo principal, intentar asimilar las hipótesis que se nos han impuesto, las cuales realzan el papel “asistencialista” y “benefactor” de estas Instituciones Internacionales surgidas para ayudar y proveer de recursos a los países, tratando de mantenerlos en equilibrio a fin de evitar crisis financieras, las cuales no afecten el entorno internacional, sin importar dejar a un país pobre endeudado y sin posibilidades de un óptimo desarrollo.

Con lo anteriormente expuesto, se da paso a esta pequeña reflexión, retomando la historia de esos Organismos, su procedencia, así como quienes son y cuales son sus principales objetivos para así poder establecer un recuento de lo que se ha hecho en el pasado, la problemática actual y los retos a futuro.

¹ BUIRA Ariel. Reflexiones sobre el Fondo Monetario Internacional. Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos 1994. Pág. 63.

2.1 Historia del Fondo Monetario Internacional

Al hablar del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial forzosamente se debe hacer referencia a la Conferencia Económica Bretton Woods, debido a que de ahí surgen las dos instituciones anteriormente señaladas, y se sientan las bases para el orden económico que se establecería en el mundo hasta la actualidad.

2.1.2 El Sistema Bretton Woods

“Durante la Segunda Guerra Mundial, nuevamente el financiamiento de los gastos bélicos y de la reconstrucción posterior, hizo crecer excesivamente la circulación monetaria en todos los países, provocando agudos problemas.

Por esa razón, aún antes de que concluyera la guerra, empezaron a hacerse planes para organizar el Sistema Monetario Internacional, teniendo en la mira poner fin a la inestabilidad monetaria, a las restricciones cambiarias, a los controles a los movimientos de capital y a las barreras que obstaculizaban el comercio internacional, para que la economía mundial pudiera prosperar”.²

“La Conferencia Bretton Woods (del 1 al 22 de julio de 1944), con asistencia de casi mil delegados y otros miembros de las 44 naciones representadas, dio nacimiento a un sistema basado en tipos de cambios fijos que podían expresarse tanto en oro como en dólares estadounidenses, que pasaron a formar gran parte de las reservas monetarias de prácticamente todos los países. El dólar era convertible en oro en proporción de 35 dólares por onza troy de oro”.³

“En Bretton Woods se creó el Fondo Monetario Internacional como núcleo del sistema monetario mundial, teniendo como propósitos fundamentales la creación y

² **CHAPOY** Bonifaz Alma. El Sistema Monetario Internacional. Textos Breves de Economía. Ed. Porrúa.

Pág. 21.

³ IDEM Pág. 21

el control de la liquidez internacional⁴ y el mantenimiento de un sistema de tipos de cambio estables pero ajustables, para lo cual ayuda a los países con dificultades transitorias, en balanza de pagos, a mantener estabilidad cambiaria, como factor coadyuvante al desarrollo de la economía internacional. Desde luego los artículos del FMI aceptaban la posibilidad de devaluar en caso de que se presentara un desequilibrio fundamental en los pagos internacionales.

A diferencia de Europa que fue devastada en la segunda conflagración mundial, Estados Unidos emergió de tal conflicto con un poderío económico acrecentado, lo que le permitió poner a disposición del mundo, en especial de Europa, considerables cantidades de dólares. Efectivamente, una de las características del mundo de la posguerra fue el persistente superávit (saldo positivo) de la balanza de pagos estadounidense (casi 10 000 millones de dólares en 1947), debido a las cuantiosas ventas de productos estadounidenses en Europa”.⁵

“Esto constituyó el problema de la escasez de dólares: la reconstrucción europea hacía imperativo comprar productos estadounidenses, pero se carecía de dólares para pagarlos. Con el fin de restringir la compra de bienes estadounidenses, los países europeos establecieron controles, los cuales solo aliviaron parcialmente el problema.

La solución se logró con préstamos y donaciones de Estados Unidos. En los años que siguieron inmediatamente a la terminación de la guerra, Estados Unidos prestó a los países europeos enormes cantidades de capital a manera de ayuda de emergencia, pero se comprendió que para evitar la propagación del socialismo en Europa, debía hacerse algo más sistemático.”⁶

⁴ Cantidad total de fondos con los cuales se pueden realizar las transacciones comerciales y financieras internacionales: oro (hasta 1976), dólares y otras divisas importantes, y desde 1969 Derechos Especiales de Giro (DEG).

⁵ IDEM Pág. 22

⁶ IDEM Pág. 23.

“Surgió así en junio de 1947 el llamado Plan Marshall que entre 1948 y 1952 distribuyó entre los 16 países beneficiados ^{*7} en forma de ayuda directa, casi 13 000 millones de dólares [OCDE, 1967]. Estos países se comprometieron a emprender programas conjuntos de recuperación a promover el desarrollo de la producción y a fomentar el máximo intercambio comercial, estableciendo un sistema multilateral de comercio y pagos ^{*8}, que incluyó eliminar los controles contra los bienes estadounidenses”⁹.

“Gracias al Plan Marshall y al esfuerzo de los países de Europa occidental, en pocos años se disminuyó la dependencia comercial de Europa respecto a Estados Unidos. El monto de las importaciones procedentes de Estados Unidos se fue reduciendo (con lo cual Europa ahorró dólares); por otra parte, aumentó la producción en Europa y por ende sus exportaciones a Estados Unidos, lo que aumentó las reservas europeas de dólares, así se fueron equilibrando sus balanzas en cuenta corriente y reconstituyendo sus reservas.

Estados Unidos al tiempo de proporcionar su ayuda a los países europeos, fue aprovechando su poder y sus dólares para satisfacer las necesidades de expansión de su economía, adquiriendo un control creciente sobre los sectores económicos europeos que prometían mayores beneficios. Pero la consecuencia más importante fue que el dólar se convirtió gradualmente en moneda

⁷ Alemania, Austria, Bélgica-Luxemburgo, Dinamarca, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza y Turquía.

⁸ *Modalidad en las relaciones económicas internacionales en la que se compensan recíprocamente los saldos provenientes del comercio y los pagos internacionales entre más de dos países. Se complementa con concesión de créditos a los países que necesitan financiar saldos negativos en su balanza de pagos. Es una etapa superior al bilateralismo, en la cual se realizan intercambios de bienes y servicios entre dos países, pero con un acuerdo tendiente a igualar las cantidades intercambiadas a nivel de país que exporta menos. Los acuerdos bilaterales son típicos en épocas de depresión o escasez de divisas.

⁹ IDEM Pág 23.

internacional, alcanzando la primacía que tuvo el oro hasta 1914 y la libra esterlina hasta 1939. Y es que para abastecerse de medios con los cuales realizar sus pagos internacionales, dada la imperante insuficiencia de reservas, gobiernos, y bancos centrales, así como particulares, empezaron a acumular dólares en sus reservas monetarias internacionales.”¹⁰

El inicio del poderío estadounidense se expande con este sistema, el país del norte siempre ha aprovechado las inestabilidades de los países para su propio fortalecimiento, y que mayor puede ser este que tener una moneda sólida, y un sistema económico estable.

“Al dar principio la acumulación de dólares se establecieron las bases para la existencia en la práctica de un patrón cambio dólar más que de un patrón cambio oro. Las circunstancias imperantes en la posguerra determinaron que los bancos centrales estuviesen dispuestos a guardar dólares como parte de sus reservas, por considerarlos “tan buenos como el oro”. Este metal siguió siendo un medio de pago de aceptación mundial, pero el dólar se convirtió en la principal moneda de reserva (o moneda clave) por la pujanza económica de Estados Unidos y por que sus existencias de oro (24 500 millones de dólares) equivalían a las tres cuartas partes de las reservas auríferas mundiales (33 000 millones de dólares) [FMI, 1950].

En los primeros años de la posguerra el patrón cambio dólar funcionó de manera aceptable. Pero gradualmente las cosas empezaron a cambiar: la reconstrucción económica de los países europeos permitió que éstos fueran aumentando sus propias reservas monetarias internacionales (oro y dólares); mientras tanto, la balanza de pagos de Estados Unidos se fue tornando deficitaria, esto es, empezó a registrar saldos negativos en sus transacciones internacionales. En esto influyeron también los desajustes en la economía estadounidense, derivados de los gastos por la guerra de Corea.

¹⁰ IDEM Pág 26.

Los países que invierten en el exterior grandes cantidades de capital, necesitan tener un superávit en cuenta corriente (es decir, un excedente en su comercio internacional de bienes y servicios), cuyo monto supere o al menos iguale las salidas de capital (el déficit por sus créditos e inversiones en el exterior)".¹¹

El comercio internacional es complejo, ya que si no se cuenta con capital suficiente y competitivo resulta el fracaso rotundo para la economía de ese país, pero algo muy especial es el caso de Estados Unidos, "que ha podido mantener una situación deficitaria, confiando en un principio en sus enormes reservas de oro, y sobre todo en la disposición de los otros países a acumular dólares (u obligaciones en dólares), lo que equivale a conceder un crédito a Estados Unidos. Siendo un país cuya moneda sirve de reserva internacional, debería estar en todo momento en condiciones de convertir en oro sus obligaciones en el exterior (de acuerdo con lo establecido en Bretton Woods), sin pena de comprometer la solidez de su moneda. La magnitud en que crecieron los dólares que los extranjeros poseían en obligaciones a corto plazo de Estados Unidos hizo dudar de la capacidad de Estados Unidos para canjearlos por oro.

Todavía en 1955 las tendencias de oro en Estados Unidos –21 753 millones de dólares- cubrían ampliamente los pasivos extranjeros a corto plazo que ascendían a 11 895 millones. Pero en marzo de 1968 las reservas de oro de Estados Unidos (10 703 millones de dólares) cubrían apenas poco más de la tercera parte de sus obligaciones en el exterior (30 057 millones de dólares). Esta vertiginosa reducción en la reserva de oro se debió en parte a los pagos para saldar los déficit en cuenta corriente que sufrió desde principios de los años cincuenta."¹²

¹¹ IDEM Pág. 27.

¹² IDEM Pág .28.

“Pero el factor determinante de la masiva conversión de dólares en oro fue bajo el precio del metal (35 dólares la onza troy) mantenido por Estados Unidos desde la devaluación del dólar en 1934, lo cual fue un hecho artificial y arbitrario, puesto que en ese lapso el nivel general de precios aumentó más de 100 por ciento.

Por el bajo precio del oro, la cantidad que de él iba a las reservas oficiales empezó a decrecer y esto creó tensiones en el SMI, no sólo por que la baja en las reservas de oro suscitó dudas sobre la convertibilidad del dólar, sino también por el temor de que al reducirse la participación del oro en las reservas, se limitara el aumento de la liquidez total. Se pensó en la posibilidad de que el precio del oro se incrementara, lo que a su vez aumentó la demanda de oro para fines no monetarios (atesoramiento, joyería), y redujo aún más la afluencia de ese metal a las reservas oficiales. Así pues, la producción de oro, reserva monetaria básica, iba a la zaga de las necesidades de liquidez y además se desviaba cada vez en mayor proporción a usos no monetarios.

En suma, la insuficiencia de oro determinó la mayor participación de dólares en las reservas internacionales, pero al menguar las reservas de oro de Estados Unidos, la solidez del dólar experimentó gran deterioro.

El patrón monetario cambio oro se había convertido en un patrón político cambio oro en el que existían tácitos “acuerdos de caballeros” que implicaban abstenerse de convertir las divisas en oro para evitar el derrumbamiento del sistema. Sin embargo, desde los años sesenta ocurrieron canjes de dólares por oro en montos importantes y los bancos centrales mostraban menos disposición a acumular dólares, por lo que Estados Unidos tuvo que liquidar con oro parte considerable de sus déficit anuales.”¹³

¹³ IDEM Pàg. 29

Podemos ver entre las causas primordiales de déficit en el país del norte, “sus fuertes gastos militares en el extranjero que junto con los créditos al exterior reflejan la estrecha interrelación que existe entre la política exterior de Estados Unidos sus propósitos de dominio y su nivel de actividad económica interna.

Los créditos al exterior tienen por finalidad “estabilizar” las áreas subdesarrolladas, en las cuales está situada parte importante de la inversión estadounidense, para contar así con otro medio de fortalecer su intervención en la vida política y económica de los países “beneficiados”. Además, gran parte de esta ayuda toma la forma de maquinaria y equipo, así como de armamento, por lo cual proporciona un importante mercado de exportación para manufacturas de Estados Unidos. Incluso en muchas ocasiones los préstamos otorgados están condicionados a la compra de mercancías de Estados Unidos.”¹⁴

“Para resumir, durante algunos años el SIM creado en Bretton Woods promovió la estabilidad cambiaria, un crecimiento de la producción con escasa inflación y una considerable liberalización y crecimiento del comercio internacional. Sin embargo, se dependía de factores inestables, fuera de control y sin ninguna relación con las necesidades de liquidez:

- La convertibilidad del dólar en oro
- El déficit de pagos estadounidense;
- La decisión de los países de no convertir sus dólares en oro, y
- Las variaciones en la cantidad de oro monetario, la cual dependía a su vez de la producción de ese metal y de la demanda privada del mismo.”¹⁵

“El Sistema Monetario que había aplicado desde hace años, aunado a lo anterior, la política económica aplicada por el presidente de Estados Unidos Lindón B. Johnson en el periodo de 1965-1968, agravó la situación. El gasto público sufrió

¹⁴ IDEM Pàg 30 y 31

¹⁵ IDEM Pàg 32

un fuerte incremento por desembolsos para financiar la guerra de Vietnam y por la expansión de los programas de educación pública y desarrollo urbano que formaban parte de los planes presidenciales de la “gran sociedad”.

Como 1966 fue un año electoral, Johnson no realizó los aumentos de impuestos que hubieran sido necesarios para compensar el incremento en el gasto público y evitar un crecimiento desmesurado del déficit presupuestal, el cual impulsó la inflación en escala mundial.

Cuando se puso en duda la estabilidad de la moneda estadounidense, los dólares en poder de extranjeros se canjearon no sólo por oro sino también por otras divisas; esto produjo un aumento global de las reservas internacionales y de la oferta monetaria mundial (dinero en circulación). El problema radica en que no hay reducción de la oferta monetaria en Estados Unidos, mientras que en otros países, la entrada de dólares sirve de base para la expansión múltiple de la oferta monetaria. La oferta en expansión de dólares inconvertibles en oro, provocó una gran inflación mundial.”¹⁶

Cuando una moneda entra en riesgo, produce inestabilidad financiera, ya que los capitales extranjeros necesitan asegurar sus capitales, puede ser con oro, o en su caso prefieren adquirir diferentes divisas, así, “la expansión fiscal en Estados Unidos (bajos impuestos, mayor gasto público), elevó la inflación y deterioró seriamente el superávit en cuenta corriente de Estados Unidos. En 1965-1966, tratando de contener la inflación, se elevaron las tasas de interés, lo cual redujo la actividad económica en Estados Unidos; por ello, el Sistema de la reserva Federal de Estados Unidos (banco central, conocido como Fed.) bajó las tasas de interés en 1967 y en 1968, pero entonces aumentó la inflación. Cuando finalmente en 1968 se procedió a elevar los impuestos, era ya demasiado tarde para reparar el daño sufrido por la economía estadounidense y por el SIM.”¹⁷

¹⁶ IDEM Pàg 33.

¹⁷ IDEM Pàg 34.

Ahora bien antes de continuar con la descripción del sistema financiero imperante en la actualidad, se hablará a detalle del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, como a continuación se presenta:

Como se dijo anteriormente, tanto el Fondo Monetario Internacional como el Banco Mundial, surgen en 1944 derivados de la Conferencia Bretton Woods.

El fondomonetarismo, surge como un “conjunto de recetas de política económica, destinadas a aplicarse en los países del Tercer Mundo que enfrentan problemas de endeudamiento externo con los países ricos”.¹⁸

La meta inicial del FMI se basaba en “favorecer y propiciar la cooperación monetaria internacional, a la vez brindar ayuda financiera a países que presentaran problemas de desequilibrio en sus balanzas de pagos”.¹⁹

1.1.3 Objetivos del Fondo Monetario Internacional

Resultado de la creación del Fondo, sus principales objetivos son:

- “ a) Crear y movilizar la liquidez internacional;

- b) Asegurar la estabilidad cambiaria;

- c) Facilitar el crecimiento ordenado del comercio mundial, contribuyendo a alcanzar altos niveles de empleo y prosperidad;

- d) Coadyuvar a eliminar las restricciones cambiarias que dificultan la expansión del comercio mundial y,

¹⁸ Material Básico de Apoyo para el Estudio de las Estructuras Políticas, Económicas, y Sociales en México de 1954 a 1980. Pág. 18.

¹⁹ IDEM.

e) Fomentar el ajuste de la balanza de pagos”.²⁰

De esta forma, “el FMI adquiere el papel de un organismo representativo del poder y la hegemonía internacional de los países ricos, que representan los intereses de la banca transnacional de los gobierno de los siete grandes: Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia, Italia, Canadá e Inglaterra. Dicho de otro modo, el FMI es el representante de los poderosos ante el Tercer Mundo: su poder es omnímodo”.²¹

El Fondo Monetario Internacional tiene a su cargo un gran compromiso con las naciones más poderosas del mundo, esto, no siempre es bueno, ya que “este adquirió una enorme impopularidad precisamente a raíz de que “la mayoría de los países endeudados suscriben con el FMI “Carta de Intención” de corte neoliberal, lo cual genera una serie de ajustes económicos altamente impopulares puesto que afectan en particular a las clases más desprotegidas de aquellos países.

Un ejemplo de una de éstas cartas es la Carta de Intención firmada por México el 13 de septiembre de 1976, donde se anuncia la adopción de un nuevo programa económico que se inicia con la decisión de dejar que el peso flote hasta encontrar un nuevo nivel de equilibrio, el desmantelamiento progresivo de controles a las importaciones y ni permitir ajustes de precios que no estén basados en aumentos de los costos.”²²

²⁰ CHAPOY Bonifaz Alma. El Sistema Monetario Internacional. Textos Breves de Economía. Ed. Porrúa. Recuadro 1

²¹ Material Básico de Apoyo para el Estudio de las Estructuras Políticas, Económicas, y Sociales en México de 1954 a 1980. Pág. 18

²² IDEM

2.1.4 Propuestas Neoliberales

“Se le llama “neoliberal”, por que retoma viejas ideas clásicas y neoclásicas del siglo pasado, de la no intervención del Estado. Siendo uno de los puntos más significativos y común el insistente seguimiento de la llamada “teoría monetarista de la moneda” que le atribuye al exceso de dinero el papel central responsable de la inflación.

Las propuestas neoliberales fondistas ponen en práctica una serie de medidas pragmáticas que pueden esquematizarse de la siguiente manera:

Reducción del gasto público (reducir el gasto estatal significa afectar el poder de compra del grueso de la población, pues disminuyen los servicios sociales de diversa naturaleza o aumentan los impuestos indirectos).

Eliminación del déficit presupuestal, liquidando todo tipo de subsidios (incluyendo alimentos y transporte barato para los pobres).

Reducción del tamaño de Estado: despido masivo de burócratas a quienes se considera altamente negativos, y reprivatización de empresas paraestatales.

Mayor libertad económica para los empresarios, banqueros, industriales y comerciantes, lo que quiere decir que deben eliminarse todo tipo de controles a los empresarios. Es decir, la cada vez menor intervención del Estado en la economía.

De lo anterior se deriva que se *eliminen los controles de precios*; que no se limiten las ganancias; que no se grave el capital y que los salarios se fijen en función de las leyes de la oferta y la demanda.

Desde el ángulo del sector externo, se recomienda la apertura total e indiscriminada a la inversión extranjera y a las mercancías provenientes de

exterior. Para ello se hace necesario un gobierno altamente sumiso, a la inversión extranjera que les abra las puertas para que ésta haga lo que quiera en el país, el cual prácticamente se les entrega.”²³

En una palabra viene a “apretar el cinturón” a la población interna, manos libres y puertas abiertas a los extranjeros. Vista así se trata de una política desnacionalizante y subordinada a intereses del exterior.

“Para el fondomonetarismo, es necesaria una política cambiaria altamente flexible que permita que entren y salgan libremente los capitales nacionales y extranjeros sin intervención por parte del Estado: es decir, existe la libertad para saquear a un país si en otro hay mayor seguridad o mayores tasas de ganancia.

Por ello, en los ajustes fondomonetaristas, lo primero que se exige al país endeudado es que elimine todo tipo de controles cambiarios.”²⁴

Con lo anterior podemos ilustrar la problemática que provoca el ser parte de estos Organismos Internacionales, que básicamente imponen políticas neoliberales que lejos de mitigar, ya no anhelemos anular las desigualdades y pobreza extrema en que vive la ciudadanía mexicana, agrava de manera sustancial a la economía nacional, dejando desprotegida a la población más vulnerable, beneficiando únicamente a los grandes capitales y la inversión extranjera.

Veamos ahora los ejes básicos de los lineamientos del Banco Mundial de Desarrollo para México, siendo estos:

- “Aproximación de los precios de los productos agrícolas a los internacionales.
- Desmantelamiento del sistema paraestatal.

²³ IDEM Pág. 19.

²⁴ IDEM Pág. 20.

- Reducción gradual y drástica de los subsidios a los insumos
- Aumento sustancial de las actividades estatales en infraestructura básica.
- Reducción del papel del Estado en la comercialización, el almacenamiento y el procesamiento rural.
- Reorientación a largo plazo del sistema de investigación y extensión.
Separación de políticas de incremento de la productividad, de las de alivio de la pobreza y desarrollo rural.”²⁵

Lejos de mostrar indignación ante estas políticas ejercidas por el FMI, se deben analizar las consecuencias y el significado que tiene la aplicación de estas, y más aún el endeudamiento que de ellas emanan.

Primero debemos partir de las consecuencias que acarrearán para México las inversiones extranjeras directas, ya que regularmente estas pertenecen a monopolios de países poderosos, predominante de Estados Unidos para el caso de México por la cercanía territorial, eso provoca que no se establezcan campañas que fomenten la producción nacional, y de la misma forma no se enfocan a sectores importantes.

Otro de los problemas más importantes a tratar, es el del endeudamiento nacional, ya que es cada día más creciente el endeudamiento con el exterior, ya que esto será definitivo, de esta forma se debe analizar el papel que desempeña Estados Unidos, su intervención en el Fondo Monetario, para que al concluir, se desarrolle el análisis del Banco Mundial.

Estados Unidos de Norteamérica, es socio mayoritario de los Organismos Financieros Internacionales, a su vez, este país maneja dos agencias que trabajan directamente para este gobierno: “Eximbank y la Agencia Internacional para el

²⁵ IDEM Pág. 19.

Desarrollo (AID)²⁶ estas empresas no persiguen conseguir beneficios económicos ni tienen dentro de sus objetivos el lucro, sin embargo su principal función es la de apoyar y fortalecer las operaciones de los grandes empresarios yanquis.

“Las bases de operación del Export Import Bank consisten en estimular las exportaciones de los empresarios norteamericanos, a través del otorgamiento de créditos a los gobiernos. De ésta manera, el objetivo primordial que persigue el gobierno Estadounidense es favorecer a sus propios empresarios asegurándoles mercados solventes en el exterior, y también ayudar a los inversionistas norteamericanos en el financiamiento de sus empresas en los países receptores de créditos.”²⁷

De acuerdo con lo anterior, “los créditos que otorga Eximbank tienen el carácter de préstamos “atados”, es decir, se conceden con una serie de condiciones que van más allá de las puramente financieras de asegurar la recuperación de los mismos con los respectivos intereses. Las ataduras son de muy diversa índole: van desde las que se establecen por escrito en los contratos respectivos consistentes principalmente en que el importe debe gastarse en compras precisamente en los Estados Unidos, hasta las no escritas, que tienen un carácter general que se relaciona con la política general y la orientación del desarrollo de los países prestatarios”.²⁸

Las ataduras escritas tienen una serie de consecuencias para los países deudores como lo son las siguientes:

²⁶ Material Básico de Apoyo para el Estudio de las Estructuras Políticas, Económicas y Sociales en México de 1954 a 1980 Pág. 20.

²⁷ IDEM Pág.21

²⁸ IDEM Pág 21

1. “La *Compra Obligada* en los Estados Unidos significa generalmente mayores costos, ya que los exportadores norteamericanos, aprovechan la oportunidad de fijar precios menores.
2. Los receptores de créditos se ven *obligados a adquirir algunos productos* que se fabrican en el propio país o que se podrían producir fácilmente, con lo que se frena la producción nacional, o al menos no se estimula en esas líneas. En este sentido, el caso de México es muy ilustrativo. Los fuertes financiamientos que otorgó Eximbank para ferrocarriles (355 millones de dólares hasta el 30 de junio de 1969) obligaron a nuestro país a adquirir no solamente locomotoras, sino hasta rieles y durmientes que no había necesidad de comprar en el exterior.
3. A través de los créditos atados *se aumenta la dependencia* no sólo *financiera*, sino también *tecnológica*, por que la maquinaria y equipo adquiridos en el país prestamista traen incorporada la técnica de dicho país, que no siempre puede ser la más adecuada para la realidad mexicana; con la obligación de comprar esos bienes en los Estados Unidos no se tiene la opción de utilizar (con los créditos obtenidos) tecnologías de otros países.”²⁹

Las consecuencias de obtener financiamientos de estas agencias no solo son las anteriores, sino que también estas instituciones tienen un carácter político bien estructurado.

Esto lo podemos con la propagación de la idea a nivel mundial del “American Way of Life, es decir, el sistema capitalista de empresa privada de lucro, y claro, en la forma de un capitalismo subordinado a los monopolios de Estados Unidos de Norteamérica.”³⁰

²⁹ IDEM Pàg 21.

³⁰ IDEM Pàg 22.

Con todo esto podemos decir que estos efectos perjudiciales no afectan a nuestro país, debido a que son los Organismos Internacionales quién lo proveen de créditos, ya que los recursos no vienen directamente de estas empresas y estos son proporcionados directamente por el propio FMI. Lamentablemente, esto no ocurre así, aun que México es socio del fondo, los créditos tienen en esencia el mismo carácter ya que los Organismos Financieros están fuertemente dominados por los Estados Unidos, y consecuentemente estos orientan sus operaciones a fin de beneficiar a los norteamericanos.

Antes de aventurarnos a realizar las conclusiones referentes a la problemática que presentan los básicamente el Fondo Monetario Internacional, se aportarán algunas reflexiones realizadas por Ariel Buira, quién es un experto en el ámbito financiero internacional, el cual ocupó diversos cargos en el FMI, el comenta lo siguiente:

- “ A pesar de que los objetivos que se planteó la comunidad internacional desde Bretton Woods, y particularmente de la Primera Enmienda al Convenio Constitutivo del FMI, el crecimiento de la liquidez internacional depende de los desequilibrios de pagos de las mayores economías del mundo, que siguen representando la principal fuente primaria de la liquidez internacional.
- El actual sistema de distribución de liquidez internacional es ineficiente e inequitativo. El acceso a las fuentes secundarias de liquidez internacional está concentrado en su mayor parte en los países industriales y en unos cuantos países en desarrollo. La mayoría de los países del mundo tienen acceso nulo o insuficiente a ella y debe limitar sus importaciones y niveles de actividad económica para evitar crisis de pagos.
- El FMI no ha desempeñado el papel central en el proceso de creación y distribución de la liquidez internacional que le ha sido encomendado.

- Los problemas en lo referente a la creación y distribución de liquidez internacional que se enfrentan en la actualidad, obedecen en parte a que ninguna institución u autoridad evalúa las necesidades de liquidez internacional de la economía mundial y cómo van a satisfacerse. Sería por lo tanto, una coincidencia que la oferta de liquidez internacional respondiera a las necesidades de liquidez de los distintos grupos de países, particularmente de los países en desarrollo, de tal suerte que facilitara el crecimiento del comercio internacional y la expansión de las economías.
- De la misma manera que el banco central de cada país estima cada año las necesidades de liquidez de su economía bajo ciertos supuestos de crecimiento del producto y del nivel de precios, el Fondo Monetario Internacional pondría hacer un ejercicio anual en el que se estimaran las necesidades de liquidez de la economía mundial, tomando en cuenta la probable expansión de la misma y el acceso que tendrían los distintos países grupos o países a las diversas fuentes de liquidez internacional.
- Sobre la base de este análisis la comunidad internacional podría, a través del FMI, considerar qué medidas procede tomar para ajustar la oferta de liquidez internacional a las necesidades de crecimiento con estabilidad de la economía mundial. Esto sería congruente con los objetivos del FMI según el Artículo 1 de su Convenio Constitutivo³¹.

De este modo, Buirá comenta que “la intención de los fundadores del FMI era crear un sistema monetario internacional que permitiera que los desequilibrios de balanza de pagos en los que incurren todos los países en ciertos periodos fueran corregidos sin necesidad de que adoptaran medidas que, como las devaluaciones

³¹ BUIRÁ, Ariel. Reflexiones sobre el Sistema Monetario Internacional. Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos. México, DF 1994

competitivas, las restricciones a los pagos o el proteccionismo comercial, resultan nocivas para la economía internacional.

Por medio del apoyo financiero del Fondo se buscaba aminorar el costo de corregir los desequilibrios de las balanzas de pagos entre los países miembros.

A este fin, el Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional establece como uno de los objetivos de este organismo apoyar con créditos a los países miembros para que corrijan los desequilibrios de sus balanzas de pagos, sin recurrir a medidas perniciosas para la prosperidad nacional e internacional.”³²

Derivado de lo anterior, el Ariel Buirá propone la aplicación de programas de ajuste, que permitan toma en cuenta el origen y las características del desequilibrio, así como el tiempo y el monto de los recursos para corregirlo.

“Evidentemente, los países que recurren al Fondo generalmente desean acceder al mayor monto de los recursos, mientras que los países acreedores generalmente favorecen políticas que limiten el acceso a dichos recursos. Esto crea una tensión básica entre los deudores y los acreedores que subyace buena parte de la problemática del Fondo”. ³³

“Para hacer frente a esa problemática, se estableció el Servicio Ampliado del Fondo que se aplicaría a:

- a) Economías con serio desequilibrio de pagos relacionado con desajustes estructurales en la producción y el comercio y con numerosas distorsiones en los precios y costos.
- b) Economías caracterizadas por bajas tasas de crecimiento y una situación débil de balanza de pagos que impide que se siga una política activa de desarrollo”³⁴.

³² IDEM Pág. 41.

³³ IDEM Pág 44

³⁴ IDEM Pág 46

El Fondo daría asistencia de mediano plazo a estos países. Los países con desequilibrios externos debían seguir no sólo un manejo de demanda prudente, sino también adoptar estrategias de cambio estructural cuya instrumentación normalmente requiere mayor financiamiento, al incluir programas para mejorar la eficiencia de la economía. A la vez, debían adoptar medidas que les permitieran incrementar sus ingresos de divisas y superar sus problemas de balanza de pagos a través de su crecimiento económico.

En muchos casos, dichas estrategias pasan por la apertura económica como medida indispensable para promover las exportaciones, por la reducción del tamaño del sector paraestatal como medio para alcanzar el equilibrio en las finanzas públicas, por ambiciosos programas de inversión para resolver cuellos de botella que inciden sobre la balanza de pagos y la inflación, y por programas de desregulación con miras a lograr una asignación más eficiente de los factores de producción”.³⁵

Siendo un objetivo primordial para esta investigación, tanto la implementación y evaluación de programas sociales, es necesario también mostrar la manera en la que se realizan las evaluaciones pertinentes en torno a los programas que desarrolla el FMI, ya que particularmente estos han sufrido varias reorientaciones, como a continuación se ilustra:

“A pesar de cierta reorientación de los programas del Fondo en los años ochenta, los países en desarrollo han subrayado que esta institución no ha podido satisfacer más que parcialmente las necesidades de un gran número de sus miembros.

Por otra parte, su supervisión no ha logrado ni simetría en el ajuste ni que las políticas de los grandes países industriales sean compatibles con los requerimientos de crecimiento económico y estabilidad financiera internacionales.

³⁵ IDEM Pág 47

Tampoco ha podido complementar la liquidez internacional con asignaciones de DEG. En este sentido, a pesar de sus esfuerzos, el Fondo no ha conseguido promover un ambiente internacional que facilite el éxito de los procesos de ajuste.”³⁶

“Así mismo se observa que en la mayoría de los casos durante el periodo de operación de los programas hubo una marcada tendencia a reducir importaciones. Al mismo tiempo, el ritmo de la inversión decayó notablemente, no sólo durante los años que duró el programa sino también en los años inmediatamente posteriores. Esta asociación de programas con menores rasas de inversión parecería ser inconsistente con los objetivos establecidos en el Artículo Primero del Convenio Constitutivo del Fondo de facilitar la expansión del comercio, la actividad económica y el desarrollo, y de apoyar el ajuste sin recurrir a medidas que comprometan la prosperidad nacional e internacional.

También es importante notar que desde la crisis de la deuda, la combinación de ajuste y financiamiento en los programas del FMI ha exhibido un marcado giro hacia el mayor ajuste, a pesar de la carga que el servicio de la deuda impuso a los países altamente endeudados. En particular, los países latinoamericanos han tenido que implementar programas de ajuste y al mismo tiempo realizar sustanciales transferencias netas de recursos a sus acreedores.”³⁷

³⁶ IDEM Pág. 48

³⁷ IDEM Pág. 50

2.2 EL GOBIERNO DEL FMI

A lo largo de este capítulo, se ha señalado ya la historia del FMI, sus principales objetivos, su modo de operación y deficiencias que ha presentado este organismo, ahora bien es necesario describir como se establece su funcionamiento al interior del Gobierno del FMI, principalmente en dos sentidos, la Toma de Decisiones, y la Determinación de Cuotas.

2.2.1 La Toma de Decisiones

“El Fondo Monetario Internacional es un organismo internacional en el cual los estados no tienen igual poder de voto. La aceptación del voto ponderado de los miembros representa una excepción a la práctica tradicional de los organismos internacionales.

El voto de los países miembros del FMI tiene dos componentes:

- 1) Cada país miembro tiene 250 votos básicos simplemente por el hecho de serlo; esto constituye un reconocimiento simbólico al principio de igualdad jurídica de los estados.
- 2) Cuenta con un voto adicional por cada 100 mil Derechos Especiales de Giro de su cuota. Como el número de votos básicos no se ha modificado con los aumentos sucesivos en las cuotas, su importancia relativa ha disminuido en forma pronunciada de 12.4% a menos del 3% del total, no obstante el ingreso de 135 países miembros.

Aunque en diversas ocasiones los países en desarrollo han planteado la necesidad de aumentar el número de votos básicos a los que cada miembro tiene derecho para mantener un mejor equilibrio en la toma de decisiones, esto no ha ocurrido.

En el momento actual los Estados Unidos tienen el 17.8% del voto, Alemania y Japón el 5.55% cada uno, Francia y el Reino Unido el 4.99% cada uno, los países miembros del G-7 suman el 44.9% y el G-10 más Suiza, el 51.2%.

Si bien como regla general las decisiones del Fondo se toman por mayoría simple, el Convenio Constitutivo establece que ciertas decisiones requieren una mayoría calificada de votos, es decir una proporción determinada de éstos.”³⁸

A este Convenio debemos darle la importancia necesaria, ya que al interior del Fondo todo se decide por el número de votos que tiene cada país, y de ahí se determinan todas las políticas que en materia económica han de ejercerse de manera internacional.

“Mientras que en la Conferencia Bretton Woods se pensaba que se requerían mayorías calificadas en sólo dos casos, uno de ellos era el ajuste de las cuotas, ya el Convenio Constitutivo original establecía que se requerían mayorías calificadas para la toma de decisiones en nueve temas. Con la Primera Enmienda al Convenio el número de decisiones sujetas a la mayoría calificada se elevó a 18 y con la Segunda Enmienda dicho país pasó a 53. La explicación obvia del aumento en el número de decisiones que requieren una mayoría calificada es el deseo de proteger algún interés particular que podría ser afectado por la decisión. Así, las decisiones sujetas a mayoría calificada sólo pueden tomarse con el consentimiento de los miembros que tengan una elevada proporción del poder de voto total.”³⁹

De lo anterior podemos establecer que el riesgo que se corre y la arbitrariedad que se presenta al no aceptarse la mayoría calificada, ya que los países más pobres quedan a merced de los países ricos.

³⁸ IDEM Pág. 55 y 56

³⁹ IDEM Pág. 56

“A pesar de que la concentración del poder de voto en los principales países industrializados les asegura una influencia determinante en las políticas del FMI, algunos de éstos han buscado asegurar el poder de veto ya sea para sí mismos o para algunos cuantos países que tengan intereses similares. Así las decisiones en 18 materias requieren una mayoría del 85% del poder de voto, es decir dan el veto a un país miembro, mientras que 21 otras materias requieren para su decisión de una mayoría del 70%, es decir, pueden ser vetadas por los cinco países con mayor poder de voto.”⁴⁰

Ante los porcentajes que fueron destinados, se debe ver ahora cuales son los temas que se pueden solucionar y la manera de hacerlo:

“Entre los temas que puede resolver la Junta Directiva del FMI sujetos a una mayoría calificada figuran las decisiones sobre: el tamaño de las cuotas, las tasas de cargos, las relativas a regímenes cambiarios, los derechos especiales de giro, las políticas de acceso a los recursos del Fondo, los pagos al Fondo, lo concerniente al oro, la utilización de las reservas y el manejo de las cuentas de inversión del Fondo, la publicación de informes, la remuneración de las posiciones acreedoras, la suspensión temporal de operaciones del Fondo, y otras. Es decir, todas las decisiones relativas al tamaño del FMI, al uso de sus recursos, los DEGs, el oro están subordinadas a uno o unos cuantos países.”⁴¹

Entre los temas en los que las mayorías especiales se han utilizado para bloquear decisiones que ya contaban con la mayoría absoluta del Directorio figuran de manera destacada: los aumentos en el tamaño del Fondo (es decir, aumentos en las cuotas), asignaciones de DEGs, ventas de las enormes tenencias de oro del FMI y políticas de acceso a los recursos del FMI.

⁴⁰ IDEM Pág. 56

⁴¹ IDEM Pág. 56 y 57

Además, hay 13 materias de decisión que corresponde tomar a la Junta de Gobernadores con mayoría del 85% del voto con facultades que no puede delegar a la Junta Directiva del Fondo.

Los países en desarrollo han argumentado que la existencia de un voto ponderado, que favorece a los países industrializados en la toma de decisiones, debiera permitir la eliminación de las mayorías especiales en la toma de decisiones. Sin embargo, los países que por diversas razones han favorecido su establecimiento no han estado dispuestos a permitir su eliminación.

En la práctica, el requisito de mayorías especiales en muchos temas tiene el efecto de inhibir su discusión ante la dificultad evidente de lograr una resolución.”⁴²

2.2.3 La Determinación de las Cuotas

Las cuotas de los países miembros son el factor determinante del poder de voto de las mismas, y el proceso que determina estas cuotas es el siguiente:

“Frecuentemente se ha dicho que en la Conferencia de Bretton Woods las cuotas de los Estados Unidos, Inglaterra, la Unión Soviética y China se determinaron de manera política.”⁴³

Esto es correcto cuando se analiza el hecho de que estas cuotas están calculadas en base a una fórmula, esta fórmula fue el resultado de un encargo del gobierno estadounidense a R.Mikesell, quién ideó una ecuación econométrica que favoreciera los intereses norteamericanos. Esta fórmula respondía a tres propósitos distintos, lo cual era ilógico, pero solo de esa forma se podría alcanzar el resultado predeterminado de este país.

⁴² IDEM Pág. 57 y 58

⁴³ IDEM Pág. 59

Ariel Buira comenta: “El diseño amañado de esta fórmula muestra la falta de racionalidad económica y el carácter arbitrario de los criterios que se siguieron son evidentes y restan legitimidad a las decisiones del Fondo”.⁴⁴

Es aquí en donde se ilustra el ejemplo que se cito al inicio de este capítulo:

“No es de sorprender que las cuotas disten de ser representativas del tamaño de las economías o de su importancia en la economía mundial. Esto puede ilustrarse señalando, por ejemplo, que Brasil, España y México, países cuyo producto interno y población son ciertamente superiores a los de países como Bélgica, Países Bajos y Suiza, cuentan con cuotas y poder de voto menores que estos últimos. Consecuentemente, su participación en la toma de decisiones no corresponde a la importancia de sus economías.”⁴⁵

Así podemos concluir que la participación del Fondo Monetario Internacional no ha sido representativa de los objetivos por los que fue creado. De esta misma forma, representa únicamente los intereses de los países desarrollados específicamente de Estados Unidos de Norteamérica; al igual que su sistema lejos de beneficiar a las naciones en desarrollo, provocan endeudamiento, políticas y programas que no dan respuesta a los rezagos ni a las profundas necesidades que tienen los países en su mayoría latinoamericanos; sin dejar de lado las arbitrariedades que se cometen en cuanto a la toma de decisiones importantes al interior del Organismo, las cuales repercutirán de manera directa en las economías nacionales.

⁴⁴ IDEM Pág. 62

⁴⁵ IDEM Pág. 62

2.3 Banco Mundial

“El Banco Mundial (BIRF) Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), están organizados de manera muy semejante a una sociedad anónima en donde los socios tienen un número de votos en relación con sus aportaciones al capital. De ésta manera, los Estados Unidos, que tienen una mayor aportación en ambas instituciones, disponen de una fuerte proporción de los votos que les asegura el control de la administración y de la orientación de las actividades de dichas instituciones. En el Banco Mundial, los Estados Unidos controlan cerca del 40% del capital, y en el BID la proporción se eleva todavía más, alrededor de dos terceras partes del capital.

El BM es una agencia más del gobierno de los Estados Unidos, a través de la cual aplica su política de apoyo a la expansión mundial de los monopolios privados.

Las normas de operación del Banco Mundial revelan claramente su supeditación a los grandes intereses de los inversionistas privados y del gobierno norteamericano, que es su principal servidor y guardián.

No es por accidente o casualidad que el grueso de los financiamientos se destinen a actividades de infraestructura (ferrocarriles, caminos, energía eléctrica, riego, agua potable, y alcantarillado, etc.) y que, en cambio, lo canalizado hacia el sector industrial alcance proporciones de baja monta.

Las actividades de infraestructura, que son útiles y necesarias para acelerar el crecimiento económico, contribuyen enormemente a elevar las utilidades del sector privado, por que crean condiciones favorables para el establecimiento y ampliación de sus empresas, reducen los costos de producción y facilitan la distribución de los productos ampliando el mercado; además, las inversiones gubernamentales en actividades de infraestructura aumentan la capacidad de compra de los consumidores por la derrama de ingresos que realizan y finalmente,

no representan, en general, negocios que hagan la competencia al sector privado, sino por el contrario constituyen importantes contribuciones del gobierno a favor de la iniciativa privada por la política de precios bajos, con frecuencia menores al costo real, que generalmente aplica a éstos servicios. De esto resulta que el gobierno, a través de las obras y actividades de infraestructura, se dedica a subsidiar a los negocios privados con cargo público en general, que es el que en última instancia absorbe las pérdidas que en algunos casos alcanzan enormes proporciones.

“Solo ferrocarriles reportaban pérdidas de más de 700 millones de pesos cada año, debido, entre otros factores, al sistema de tarifas que favorece a los grandes inversionistas privados. Se establece así una división de funciones entre el sector gubernamental y el sector privado: el primero pone la mesa, a cargo del sector público, y los hombres de empresa se sientan al banquete. El mejor de los mundos”.⁴⁶

La situación descrita ha venido a ser acentuada considerablemente por los créditos internacionales que, como quedó establecido con cifras, se otorgan preferentemente para las actividades de infraestructura. Pero todavía hay una consecuencia más. Las relativas facilidades que el gobierno mexicano ha tenido para obtener créditos exteriores, que le han ayudado a paliar los desequilibrios del comercio exterior han contribuido al mantenimiento del actual sistema impositivo que gravita desproporcionadamente sobre los sectores de la población de ingresos fijos y de bajo nivel, lo que de nuevo, favorece el gran capital, por que lo protege contra una reforma fiscal que tendría que elevar los impuestos sobre las utilidades.”⁴⁷

⁴⁶ Material Básico de Apoyo para el Estudio de las Estructuras Políticas, Económicas, y Sociales en México de 1954 a 1980. Pág. 21.

⁴⁷ IDEM Pág. 22 y 23.

En conclusión a este capítulo me gustaría establecer el comentario siguiente:

México es un país, que se ha encaminado hacia una “puesta falsa” de endeudamiento desde hace varias décadas, esto compromete de manera sustancial el desarrollo de nuestra nación, ya que solo fomenta la dependencia financiera, comercial, tecnológica hacia los países desarrollados.

Se limita su autonomía en cuanto a la toma de decisiones, se arriesga de manera inaudita el desarrollo, y más aún se ve obligado a recurrir a Organismos externos que le ayuden a sobrellevar la situación.

De esta forma se descalifica la autenticidad de los Organismos Financieros Internacionales, se pone en duda su veracidad y óptimo funcionamiento, al mostrar cómo se desempeñan, y más aún las políticas y programas que impone el entorno internacional, ya que lejos de coadyuvar a un mejor resultado, únicamente impone las actividades que ha de ejecutar un país que constitucionalmente se nombra soberano.

Por lo anterior, y dando paso a el análisis de los gobiernos en torno a la problemática de la pobreza, podemos explicarnos el hecho de que este tan presente y sea un tema trascendental en nuestras vidas.

CAPITULO 3

Recuento de la Política Social en México y la Implementación de sus principales Programas Sociales.

3.1.- Antecedentes de la Política Social en México

Dar respuesta a los rezagos sociales existentes en México es una tarea de gran complejidad, ya que a lo largo de la historia de nuestro país, no se han impulsado modelos de desarrollo con el objetivo de establecer una mejora en las condiciones de vida de la población.

Estos modelos de desarrollo fundamentalmente responden a intereses internacionales, que como se pudo apreciar en el capítulo anterior favorecen las operaciones de grandes empresarios extranjeros, ayudan a los inversionistas particularmente norteamericanos, extendiendo en el mundo y más aún en México un nocivo sistema capitalista que propicia únicamente el lucro, repercutiendo en los países del tercer mundo a ser dependientes financiera y tecnológicamente permitiendo sin control alguno el dominio de monopolios y de organismos internacionales financieros provenientes de Estados Unidos de Norteamérica.

De esta formase debe pensar en modelos de desarrollo que fundamentalmente se basen en el crecimiento económico, seguridad en el empleo (generación y conservación), y políticas en sectores básicos como salud, educación, vivienda; ya que con esto se estima que un país puede vivir en condiciones dignas y buscar progreso así como mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

Empero, es menester principal en esta investigación, proponer una política social integral, en la que se establezca un modelo de crecimiento económico estable, como se dijo anteriormente vinculado a la generación de empleo, conservación del mismo, salarios dignos, pero también; en el que se procure el acceso a créditos e

inversión; infraestructura, alimentación, salud, asistencia social, identidad, cultura, deporte, investigación, ciencia y tecnología, atención a grupos étnicos, personas vulnerables como discapacitados y adultos mayores; de esta manera se reformaran a la par la política económica y social, ya que el éxito de esto radica en la elaboración de un proyecto conjunto.

Lo anterior, en base a que la política social en México no puede definirse en términos de asistencialismo, en ayudar a la población con dádivas para cubrir necesidades básicas, no se crítica el hecho de que el gobierno aporte cantidades mensuales a la gente con mayor necesidad, pero si se critica que no se puede brindar esta ayuda a toda la población que lo necesita, así como el hecho de que utilicen a la gente con fines proselitistas, y más aún que el propio Estado estimule con su actual sistema económico la creación de más pobres, que sea el garante abastecedor de pobreza y pobreza extrema en nuestro país.

Derivando con ello problemas estructurales graves, por lo cual se debe dejar de pensar un poco en que la solución a la pobreza son los programas de desarrollo social, y que la mayor ineficiencia la encontramos en la inoperatividad de estos programas así como en la mala focalización e implementación de estas políticas, y exhortar a nuestro gobierno a mirar a la gente que al día de hoy muere de hambre, por falta de atención médica, y sufre abusos propiciados por la ignorancia en la que viven.

Por ende, y como se comento al inicio de este trabajo, se establece en la Constitución Política garantizar los mínimos de bienestar a la población como lo son salud, educación y vivienda, estos temas son los que serán analizados en el sexenio de Ernesto Zedillo y Vicente Fox, por ello, se partirá de ese contexto, aportando una síntesis del modelo económico que México ha desarrollado por décadas, los programas que se han puesto en marcha, y la participación de los Organismos Internacionales, sin perder de vista el hecho de que el país necesita dar a sus ciudadanos una reforma radical en el contexto social, y dejar de matizar

a el fenómeno de la pobreza, ya que los mexicanos no pueden matizar el hambre, la enfermedad, ni la miseria en que subsisten.

Es por ello, que si se pretende hablar de disminución de pobreza se debe hacer anteponiendo un análisis de lo que el Estado ha dado a los ciudadanos, los diversos programas que se han diseñado para cada uno de los rubros con mayor debilidad, los avances que se han tenido, las fallas que han resultado de la implementación, y los retos que se han establecido a lo largo del tiempo, con la misión de que esos retos se consoliden en hechos que permitan un mejor porvenir a la Nación.

A lo largo del tiempo, el Estado mexicano ha emprendido una serie de adecuaciones en materia social y así mismo ha dejado de lado este rubro, como a continuación se presenta en un breve recuento:

Derivado de las demandas centrales en la Constitución de 1917, “se otorgaron amplias facultades al Estado para intervenir en prácticamente todos los espacios del desarrollo, incluyendo la posibilidad de limitar o cancelar los derechos individuales de propiedad, así como la libertad de empresa.”¹

Por ello, como nos explica Ordóñez Barba, “las medidas de bienestar ocuparon una posición secundaria en este modelo constitucional, lo que a su parecer puede tener tres explicaciones”:²

- “La primera se refiere a la debilidad organizativa y financiera que padecía el Estado en ese momento y que impedía a los constitucionalistas comprometerse con una reforma social profunda.

¹ ODOÑEZ, Barba Gerardo Manuel. La Política Social y el Combate a la Pobreza en México Pág. 39. Ed. Alternativas.

² IDEM

- La segunda alude a que en aquella época los problemas y demandas más importantes no eran los servicios sociales, sino los derechos de los trabajadores, y el reparto de tierras.
- La tercera, se remonta al hecho de que en ese entonces las políticas de bienestar apenas comenzaban a ocupar un lugar relevante en las agendas de los gobiernos occidentales. Aún así, con ese evento legislativo, el Estado fue dotado de capacidades para constituirse en eje rector del desarrollo económico y en protector de los intereses de la sociedad”.³

En algunas ocasiones a la política social desatinadamente se le ha considerado poco necesaria, cobrando relevancia en el momento en el que el sistema no es competente para satisfacer los mínimos de bienestar y es necesario establecer una política emergente que coadyuve a dar atención al fuerte proceso de empobrecimiento que por años se había gestado, el cual no contaba con el interés debido para la élite gobernante.

³ IDEM

3.2. Evolución de la Política Social en México

Para continuar con el desarrollo del presente tema, vemos que el autor Ordóñez Barba, elabora un recuento sobre la evolución que ha tenido la política social en México destacando los siguientes periodos:

“En 1934 Lázaro Cárdenas asume el poder y promueve durante su mandato, ya con una situación económica y política más estable, dos cambios importantes en materia de bienestar: en primer término formaliza en la Constitución el derecho social a la educación primaria, adicionando al principio de la gratuidad el de la obligatoriedad; en segundo lugar funda la Secretaría de Asistencia Pública (SAP, en 1937) con el objetivo de procurar atención médica y alimentación a niños y a sectores marginados de la sociedad para convertirlos en *factores útiles a la colectividad*, adicionalmente, otras actividades que formaron parte de la política social cardenista fueron las relacionadas con el aliento a la producción de básicos en el campo y el abasto suficiente y accesible a los consumidores, sobre todo el Distrito Federal”⁴

Señala que: “a partir de 1940 empieza una marcada reorientación de las políticas sociales hacia los requerimientos del crecimiento industrial, que se mantendría hasta principios de la década de los setenta. La política social no fue la excepción. En 1943, poco antes de terminar la II Guerra Mundial, la federación instrumentó dos iniciativas: la primera consistió en la fusión de una sola dependencia, que llevaría el nombre de Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA), de las agencias centrales que estaban encargadas de la salud preventiva (DSP) y de la asistencia social (SAP); la segunda se refiere a la aprobación de la LSS; es decir, del estatuto fundacional del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), cuya finalidad fue ofrecer seguros contractuales- contributivos contra los riesgos de la vida y la vejez a amplios sectores de la población. “⁵

⁴ IDEM Pàg 41.

⁵ IDEM Pàg 41.

Durante las dos décadas siguientes se adoptaron nuevas políticas y el estado adoptó un proceso socioeconómico más incluyente, denominado urbanización. Se crearon instituciones de gran importancia para el país con el objetivo de cubrir las demandas de asistencia social.

Junto a la creación de estas instituciones, se establece una política social orientada a incrementar las desigualdades tanto sociales como económicas. En esta misma tónica el autor Ordóñez Barba comenta que “en ese contexto de desigualdad y haciendo uso de un presupuesto crecientemente deficitario, el gobierno federal inicia en la década de los setenta una estrategia conducente a rectificar el rumbo y ampliar los cauces de la política social, en parte para atender a la población menos favorecida”.⁶

A partir de ese entonces se apreciaba ya la ineficiencia del Estado para cumplir con mejores alternativas en cuanto al abatimiento de la pobreza y la mejor distribución de los ingresos no siendo novedosa esta situación, ya que a partir de los años cincuenta hasta los ochenta, se estructuraron mecanismos que marcaron particularmente al fenómeno de la pobreza.

Durante gran parte del siglo XX la pobreza era percibida como un problema que tendría solución en cuanto se fortaleciera la capacidad productiva y económica del país, de forma específica cuando se agudizara el proceso de industrialización.

Así lo describe el autor Nelson Arteaga Botello: “La idea del desarrollo económico fue hegemónica en la perspectiva oficial hasta finales de la década de los setenta y funcionó a partir de dos modelos: el llamado “desarrollo estabilizador” (1950-1970) y el de “desarrollo compartido” (1970-1976).

⁶ IDEM Pág. 44

Ambos se inscribieron en un contexto internacional marcado por cierta bonanza producto del juego económico instaurado después de la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, pese a que desde 1940 la economía mexicana creció a una tasa mayor del 6 por ciento anual- lo que llevo a algunos a hablar del “milagro mexicano” -, los procesos de polarización social no estuvieron ausentes.”⁷

Al hablar de fenómenos como el desarrollo estabilizador y desarrollo compartido, se debe establecer una resumen en materia económica que describa y oriente estas definiciones.

Por Economía se entiende “el conjunto de elementos que comprende el sistema de producción, distribución, circulación y consumo de bienes y servicios de una sociedad o un país”.⁸

Y como podemos ver a continuación que a la Política Económica no se le definía a partir de las necesidades sociales (como se debiera suponer), “sino a partir de lo que era necesario para apoyar la acumulación privada de capital”⁹.

Los Antecedentes del Modelo de Desarrollo Estabilizador fueron regidos por los siguientes principios dentro de los cuales podemos mencionar:

- “Iniciar un proceso de industrialización con base en la **sustitución de importaciones**, por una política de fabricación y consumo de productos nacionales que permitiera, incluso, abastecer mercados como los de Centroamérica y el Caribe.

⁷ Arteaga Botello Nelson. Pobres y Delincuentes. Estudio de Sociología y Genealogía. Ed. Miguel Ángel Porrúa. Pág. 37

⁸ Material Básico de Apoyo para el Estudio d las Estructuras Políticas, Económicas y Sociales en México desde 1954 a 1980. Pág. 1

⁹ IDEM Pág. 6

- Proteger a la industria nacional mediante el otorgamiento de créditos blandos, exenciones fiscales, salarios bajos, y materias primas baratas, entre otras prestaciones.
- Incrementar las aportaciones de bienes de capital, como maquinaria y tecnología.
- Propiciar la producción de bienes y servicios de consumo que anteriormente se importaban.
- Mejorar la infraestructura básica (ferrocarriles, obras de riego, energía eléctrica, transportes) y facilitar el acceso a la inversión privada en esta área.”¹⁰

“La implantación de este modelo trajo como consecuencia el éxodo de la población rural a las grandes ciudades y un bajísimo rendimiento de la industria debido al excesivo proteccionismo gubernamental.

Los descalabros (inflación, devaluaciones, rezago tecnológico, etc.) sufridos sobre el modelo de sustitución de importaciones provocaron su debilitamiento, por esto el Estado mexicano trata de efectuar algunas reformas económicas y operativas que permitieran asegurar la continuidad de el programa de industrialización nacional, tratando de garantizar a la vez cierta estabilidad en relación con el proceso económico en general”.¹¹

Es cuando surge el llamado Modelo de Desarrollo Estabilizador (1955-1970), el cual incluía en su programa de desarrollo los siguientes seis objetivos fundamentales:

1. “El logro de una tasa de crecimiento del producto nacional entre 6-7% anual.
2. Financiamiento del desarrollo con ahorros voluntarios nacionales y del exterior.

¹⁰ IDEM Pág. 3

¹¹ IDEM Pág. 3

3. Mayor participación del Estado en la economía nacional a través del sector paraestatal.
4. Frenar el proceso inflacionario y mantener una estabilidad en la paridad monetaria.
5. Incentivar la inversión y el ahorro, y el financiamiento no deficitario del gasto público.
6. Estimular el crecimiento de los sectores industrial y agrícola.

El modelo de desarrollo estabilizador con estas características, tenía ante todo la ventaja, respecto a lo que había sucedido en años anteriores, de que se proponía combatir la inflación, cuyos efectos sobre elevación de los costos y los precios habían deteriorado los salarios reales de los trabajadores y neutralizado los efectos de la devaluaciones, en cuanto a la capacidad competitiva de las empresas nacional, en el país y en el exterior.”¹²

Con ello entre 1955 y 1970, se conoció el llamado Milagro Mexicano, el cual permitió conocer una relativa etapa de bonanza económica en el país, derivada de la estabilidad en el precio de las mercancías y en el mantenimiento de enormes subsidios estatales a las empresas privadas que permitían evitar el alza en el costo de los productos. Pero, lamentablemente, esta bonanza no era real, ya que los gastos derivados de esta política de crecimiento eran pagados por dinero proveniente del exterior (Deuda Externa) y no con recursos propios.

Así se finaliza con la aplicación de este modelo dejando saldos desastrosos como los siguientes:

- “Injusta distribución del ingreso.
- Desigual concentración del Producto Interno Bruto entre regiones y sectores.

¹² IDEM Pág. 4.

- Déficit fiscal, motivado por la falta de decisión o de conveniencia política por parte del Estado para afectar las grandes fortunas por medio de impuestos y otras cargas fiscales.
- Desequilibrio del sector productivo
- Cuestiones de carácter estructural, vinculadas a los modelos de acumulación, producción, etc.
- Factores de tipo político: corrupción, caciquismo, intermediarismo, actitudes especulativas de la burguesía mexicana (agraria, industrial, comercial, y financiera)
- Dependencia externa.
- Desempleo y Subempleo
- La política monetaria expansiva, que suplía los recursos que el gobierno no obtenía vía recaudación fiscal.
- Déficit comercial crónico y creciente financiado por la dependencia del capital externo.
- Presiones en pro de aumentos salariales
- Inadecuación del sistema institucional o político para incorporar y representar las exigencias de los nuevos sectores sociales.
- Debilitamiento del modelo cultural
- Desplazamiento del Estado hacia una función directamente favorable a un sector de clases altas.
- Crecimiento demográfico
- Deterioro de las relaciones entre la UNAM y el Estado y consecuentemente el movimiento estudiantil de 1968 que culminó con la representación gubernamental manifestada en la Matanza del 2 de Octubre en Tlatelolco.
- Fuerte impulso a la industrialización del país por medio de la política proteccionista estatal que incluía bajos impuestos y subsidios a la industria.
- Abandono al campo provocando una aguda crisis en el sector agropecuario.
- Crecimiento en concentración del ingreso en pocas manos.
- Creciente participación del Estado en la economía.
- Crecimiento sin desarrollo.

- Devaluación de 1954
- Creciente dependencia del mercado interno para satisfacer la demanda interna.
- El alza de las tasas de interés en el extranjero
- La baja en el comercio de exportación.
- Bajos o nulos impuestos al capital
- Materias primas y energía baratas.
- Mercados cautivos que el capital extranjero requería
- Desequilibrio en la Balanza de Pagos.
- Crecimiento demográfico.”¹³

Como se puede percibir, es lógico y evidente el por que de la situación actual de nuestro país, y más aún de cómo se ha gestado de origen la inestabilidad política y social en la que hoy se vive.

De la misma forma, el autor Arteaga Botello hace referencia al hecho de que a partir de los años setenta la economía sufría grandes transformaciones derivadas de los cambios internacionales, cambios que no fueron atendidos de manera formal, ya que solo se creía que era una situación pasajera. “Aunque la idea de la pobreza comenzó a introducirse en el lenguaje gubernamental como una manera de organizar la atención de ciertos grupos sociales...los programas de atención de la pobreza se comenzaron aplicar en México a partir de los gobiernos de Luis Echeverría y José López Portillo (como el PIDER, SAM, el Programa de Solidaridad Social IMSS-Coplamar, los cuales serán expuestos posteriormente); sin embargo, no estaban adecuadamente orientados a la población con menores ingresos, sino que estas políticas de subsidio beneficiaban en gran medida a los grupos de ingresos medios y altos.

¹³ IDEM Pág. 6

En el gobierno de Luís Echeverría Álvarez, existieron diversas problemáticas, una de las más graves fue la derivada de los problemas en materia económica y en materia social.

En materia económica: “Se declaró la muerte del “desarrollo estabilizador” para dar paso al “desarrollo compartido”. La diferencia con el esquema anterior era una mayor intervención estatal para crear un efecto de arrastre y estabilizar por un largo periodo la economía mexicana; en segundo lugar, el gobierno de Echeverría consideró que la forma de evitar la caída de la economía en una crisis más profunda era potenciando el mercado interno, incrementando para ello los salarios reales; también adoptó un discurso “agrarista” y aumento la inversión en el agro para ayudarlo a salir de la crisis que ya lo agobiaba; finalmente, se intento impulsar la exportación de productos manufacturados para revertir la tendencia negativa en el comercio exterior; y en muchos otros aspectos continuó con el esquema de décadas anteriores”¹⁴

En materia social, “sufrió del severo desprestigio gubernamental ocasionado por la respuesta dada por el gobierno al conflicto estudiantil de 1968”.¹⁵

Posteriormente, los problemas económicos se agudizaban y esto desembocaría en múltiples crisis económicas siendo una de las más fuertes la de 1982, en la que fenómenos como “caída de la producción, hiperinflación, fuga de capitales, cancelación de créditos internacionales, entre otros, forzaron al gobierno mexicano a requerir de un programa de estabilización, que dentro de otras cosas incluía la reducción del déficit fiscal”¹⁶

Estas transformaciones en la economía derivados de los cambios internacionales, no fueron atendidos de manera formal, ya que solo se creía que era una situación pasajera. “Aunque la idea de la pobreza comenzó a introducirse en el lenguaje

¹⁴ GONZÁLEZ Gómez Francisco. Historia de México 2, Ediciones Quinto Sol Pág. 163.

¹⁵ IDEM

¹⁶ Arteaga Botello IDEM Pág. 46

gubernamental como una manera de organizar la atención de ciertos grupos sociales”¹⁷

Para México, esos fenómenos tuvieron un gran detrimento en el desarrollo de la política social, ya que “fueron atacados especialmente los programas orientados a las poblaciones más débiles y se adoptaron medidas para liberizar (eliminación de subsidios, privatizaciones, etc.) buena parte de los bienes y servicios públicos de consumo general (teléfonos, carreteras, alimentos, etc.). Así mismo, y con la severidad de estas políticas contraccionistas, se ratifica la falta de contrapesos democráticos que limiten la transferencia indiscriminada de los costos de los errores e incapacidades públicas y privadas a los sectores de menos ingresos.”¹⁸

En síntesis el modelo de estabilización que adoptó el gobierno mexicano para el logro de una estabilidad macroeconómica se basó en las siguientes implementaciones:

- El aceleramiento de la venta de las empresas aún en manos del Estado
- La privatización de la banca nacional
- La firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá¹⁹.

Con la estabilización de la economía, y el éxito general del modelo adoptado, viene en detrimento la estabilidad económica de la sociedad mexicana.

“En la década de los ochenta los ingresos por hogar disminuyeron en los grupos sociales más desprotegidos, mientras que en aquellos ubicados en los estratos sociales más altos presentaron un incremento en sus ingresos. El crecimiento anual por ingresos de los grupos más pobres -exceptuando el primer decil- crece en menor proporción que por ejemplo, el último decil; de hecho, es solo este

¹⁷ Arteaga Botello IDEM Pág. 39

¹⁸ Arteaga Botello IDEM Pág. 47

¹⁹ Arteaga Botello Nelson. Pobres y Delincuentes. Estudio de Sociología y Genealogía. Ed. Miguel Ángel Porrúa. Pág. 41

sector social quién se encuentra por arriba del crecimiento a nivel nacional. Pero la diferencia más fuerte se encuentra al finalizar la década de los ochenta y al principio de los noventa: el sector más depauperado, presenta una caída en sus niveles de ingreso. Los estratos medios y los más pobres perdieron en esos años una buena parte de su participación en el ingreso total”.²⁰

En esta parte es cuando inicia una marcada disparidad en de ingresos, “como señala Székely (1994), el 35 por ciento más pobre de la población observó reducciones en su nivel de bienestar entre 1984 y 1989, en tanto que el 10 por ciento más rico logró un incremento en sus ingresos promedio de 27 por ciento. Hacia finales de la década de los ochenta y principios de los noventa la pobreza alcanza el 40 por ciento de la población en México (Blanco, 1992), cerca de la mitad de la población vivía en pobreza extrema”.²¹

Así se establece un considerable aumento en pobreza “entre 1981 y 1999(Boltvinik, 2001), la incidencia de la pobreza entre 1989 y 1994 prácticamente no cambió”²².

Ya contando con una notoria disparidad en el ingreso, un incremento considerable en la pobreza, detona la mala situación cuando se establece una reducción en el gasto social como se ejemplifica a continuación:

“En 1974 (en el periodo presidencial de Luis Echeverría Álvarez) se destinaba el 23 por ciento del gasto gubernamental al desarrollo social –educación, vivienda, seguridad social y salud- mientras que para 1998 representaba el 10 por ciento. (Ward, 1993). Por sectores esta tendencia también se puede observar: si en 1980 se destinaba un 3.02 por ciento del PIB a la educación, para 1990 este porcentaje se redujo a 2.41 por ciento; en salud se detecta este mismo proceso: en 1980 se orientaba el 0.40 por ciento del PIB para 1990 sólo el 0.33 por ciento; por último y

²⁰ IDEM Pág. 41

²¹ IDEM Pág.42

²² IDEM.

no menos importante, en el mismo periodo el porcentaje del PIB dirigido a la vivienda, la seguridad social y el bienestar pasó de 6.10 por ciento a 4.89 por ciento.”²³

Como pudimos ver retomar algunos hechos que han marcado historia en torno a la política social de nuestro país explican el comportamiento del Estado en cuanto a la política social imperante, más aún si analizamos las cifras destinadas al gasto social con las que el país pretende lograr avances en torno a la pobreza; si se continúa por la vertiente establecida desde hace dos décadas, únicamente se va a lograr una estabilidad macroeconómica la cual no redundará en políticas públicas que logren abatir las principales deficiencias de la población, como se puede apreciar en los grupos más vulnerables de la población: niños, mujeres, ancianos, los sectores indígenas, los cuales siguen recibiendo con la pobreza una de las peores violencias.

También se destaca que la política social se ha manejado como un medio alternativo para garantizar los derechos fundamentales de la ciudadanía, pero no presenta alternativas viables y sólidas, más aún en términos de política económica en donde es necesario reformar los métodos de distribución del ingreso, establecer mejoras en el sistema de recaudación fiscal, para así generar dinero pero de la misma manera redistribuirlo de una manera equitativa. Con ello, se disminuirá en cierto grado las desigualdades producidas por una devastadora globalización, se aprovechará la ayuda que ofrece el entorno internacional, específicamente el Banco Mundial y se podrán poner en marcha estrategias innovadoras que garanticen el desarrollo social, y minimicen las debilidades estructurales con las que el país ha vivido desde hace años.

Antes de iniciar el análisis en torno al gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León durante su sexenio (1994-2006) en materia social, se desarrollará un resumen de

²³ IDEM Pág. 42.

los principales programas sociales que se han implementado en materia de política social:

Un claro antecedente de los programas de desarrollo social, lo encontramos, en la creación de importantes instituciones; un ejemplo se encuentra a partir de la década de los cuarenta, con la fundación del Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS), cuyo objetivo fundamental era el de proporcionar seguridad social a los trabajadores, posteriormente surge el Instituto de Seguridad Social y Servicios para los Trabajadores del Estado (ISSSTE) así como dependencias en diversas sectores, como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

<p>FECHA DE CREACIÓN</p> <p>1961 (Adolfo López Mateos)</p> <p>1968 (Gustavo Díaz Ordaz)</p>	<p>SALUD</p> <p>Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI)</p> <p>Instituto Mexicano de Atención a la Niñez (IMAN)</p>
<p>1959 (Adolfo López Mateos)</p> <p>1959 (Adolfo López Mateos)</p>	<p>EDUCACIÓN</p> <p>Plan Nacional para la Expansión y el Mejoramiento de la Enseñanza Primaria.</p> <p>Fundación de la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos</p>

3.3 Programas Implementados por el Estado Mexicano para Abatir la Pobreza en México.

Esta sección esta diseñada, para poder adentrarnos a los primeros programas con el propósito de abatir la pobreza. Para lo cual se hace referencia a la siguiente síntesis histórica:

1. En **1971** con el propósito de “promover el desarrollo rural de las áreas marginadas, se instrumentaron nuevos programas sectoriales como el de Caminos de Mano de Obra, que más adelante se denominaría Obras Rurales; el de Unidades de Riego para el Desarrollo Rural, y el de Atención a las zonas Áridas e indígenas”.²⁵
2. A partir de **1973**, se creó el “Programa de Inversiones Públicas para el desarrollo Rural (**PIDER**) que en 1980 se redefiniría como un Programa Integral para el Desarrollo Rural. Sus objetivos estaban encaminados a coordinar dentro de un solo programa a los tres niveles de gobierno, así como a organizar a las comunidades rurales, a fin de que las inversiones realizadas en ellas fueran autofinanciables. El PIDER fue un programa que dependía de la Presidencia de la República y que contó con apoyos de Organismos Internacionales como e Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, los cuales ponían como condición que un cierto porcentaje de sus recursos se destinara a aspectos productivos. La participación del PIDER en el gasto público realizado durante el tiempo que operó fue de 1.34%. El PIDER fue el primer instrumento que basó su funcionamiento en la coordinación y cooperación de las entidades y dependencias federales en los ámbitos nacional y estatal, y por lo mismo, fue el antecedente inmediato de los Comités Promotores de Desarrollo Socioeconómico de los Estados (COPRODES), que posteriormente se

²⁵ La Política Social Moderna: Evolución y Perspectivas. Cordera Campos, Rolando Coordinador, Facultad de Economía UNAM. <http://www.rlc.fao.org/prior/desrural/gasto/2005/cordera.pdf>

convirtieron en los Comités de Planeación para el desarrollo (COPLADES)".²⁶

3. El 21 de enero de **1977**, nacido de acuerdo presidencial, se creó: "La Coordinación General de Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (**COPLAMAR**); su objetivo fue: "articular acciones que permitieran que las zonas rurales marginadas contaran con elementos materiales y de organización suficiente para lograr una participación más equitativa de la riqueza nacional". Se buscaba también en forma explícita, que los grupos en condiciones de desventaja alcanzaran una situación de mayor equilibrio en el juego de las fuerzas de la nación.

Los objetivos específicos del programa fueron: aprovechar adecuadamente la potencialidad productiva de los grupos marginados y de las zonas en donde se hallaban asentados, que asegurara una oferta más abundante de bienes, fundamentalmente de alimentos y servicios; promover el establecimiento de fuentes de trabajo y su diversificación en las zonas marginadas, mediante la canalización de recursos públicos y privados y la capacitación de los núcleos de la población, cuidando de la cabal observancia de las leyes laborales y demás aplicables, lograr una remuneración justa para el trabajo y los productos generados por los grupos marginados y promover una mayor aplicación de recursos que beneficien a los estratos más pobres en materia de alimentación, salud, educación y vivienda para propiciar un desarrollo regional más equilibrado; finalmente fomentar el respeto a las formas de organización, de los grupos rurales marginados, con el fin de fortalecer su capacidad de negociación en las fases de producción, distribución y consumo"²⁷

²⁶ IDEM Pàg 3

²⁷ IDEM Pàg 4

4. Otro de los programas de política social que imperaron durante el sexenio de **1976-1982**, fue el **Sistema Alimentario Mexicano (SAM)**, el cual fue instrumentado en 1980, resultado de la crisis agrícola de estos años.

“El SAM estableció metas basadas en un perfil alimentario mexicano, cuya población objetivo, estaba constituida por quienes no alcanzaban los requerimientos mínimos normativos nutricionales. Aunque este programa tenía una orientación predominantemente productiva, se concebía como parte de una estrategia en la cual el logro de la autosuficiencia se asociaba a la superación de la pobreza rural.

La estrategia del SAM comprendía todos los eslabones de la cadena de producción y consumo de alimentos, desde el incremento en la producción de alimentos básicos, hasta diversos apoyos directos al consumo de las mayorías, pasando por el fortalecimiento de una industria de bienes de capital agroalimentaria, el impulso a la investigación tecnológica de procesos y el enriquecimiento nutritivo de alimentos, con especial énfasis en las necesidades y posibilidades de las pequeñas y medianas empresas”.²⁸

Estos fueron los últimos programas que se aplicaron en la década de los años ochenta, posteriormente, se estableció una reestructuración en torno a los programas de política social, y en general a la política social del país, debido a que en 1983 se puso en práctica un programa de ajuste, podemos sintetizar los siguientes puntos importantes:

- “Con la puesta en práctica del programa de ajuste del año 1983, el gasto gubernamental sufrió grandes recortes, incluido el relacionado con el desarrollo social. Así la década de los ochenta se caracterizó por un deterioro de las tradicionales políticas de bienestar social.”²⁹

²⁸ IDEM Pág 4.

²⁹ IDEM Pág 5.

- “Programas como el **Pider, Coplamar y Sam**, basados en recursos presupuestales federales, difícilmente podían sobrevivir en condiciones de extrema austeridad fiscal, además de que adolecían de fallas que ameritaban su reestructuración. A partir de 1983, y como parte del ajuste fiscal y administrativo, estos y otros programas específicos fueron eliminados o asimilados en parte a otras acciones del gobierno federal. La política social en su conjunto se vio sometida a los criterios de saneamiento fiscal y de mayor eficacia en la asignación de los recursos públicos, lo cual significó más selectividad en el otorgamiento de apoyos presupuestales. La reforma económica se enfrentó al problema de optimizar el gasto para atender las demandas sociales, sin alterar los equilibrios macroeconómicos básicos. Esto es factible cuando se tiene claridad en las prioridades públicas, de tal suerte que se puedan ir reduciendo los gastos accesorios o secundarios en beneficio de los programas prioritarios de gasto. Esto se logra también mediante una redefinición de las áreas de acción entre los sectores público y privado y con una distribución de funciones entre los mecanismos de mercado y la regulación estatal para lograr un buen funcionamiento de la economía. En este sentido la reforma puede hacerse no para desmontar el Estado, sino para fortalecerlo en sus áreas de competencia tradicionales y con ello ampliar su capacidad para concentrarse en lo básico, que es mantener la seguridad nacional y promover la justicia social.”³⁰

Siguiendo con el recuento de programas sociales que ha implementado el Estado Mexicano, y una vez concluido por llamarlo de alguna forma el primer periodo de programas sociales, nace uno de los programas más importantes en esta materia, el cual se implementó durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, el **Pronasol (Solidaridad)** que parte de la idea menos ilusoria y más realista, en la que se propone la elaboración de medidas referentes a política social, las cuales

³⁰ IDEM Pág. 5

serán austeras pero más factibles esto derivado de la escasez de recursos con la que se debía trabajar.

SOLIDARIDAD surge como un programa de compensación y promoción social, planteándose el propósito de optimizar acciones factibles con recursos escasos, como ya se había comentado. Así mismo este programa nace como “una propuesta para atender carencias sociales conjugando creatividad institucional y participación social, en el marco de un proceso de reforma económica que obligó a revisar también las relaciones entre el Estado y la sociedad y a ejecutar con eficacia la acción institucional. Para asegurar la transparencia en el manejo de los recursos y la pertinencia de los trabajos a emprender, Solidaridad propuso desde el principio, un esfuerzo compartido entre el Estado y la Sociedad. El Programa, en medio de restricciones presupuestales muy agudas, intentó destinar la totalidad de sus recursos a inversión social, tratando de evitar que éstos pasaran por los filtros de las grandes burocracias. Para lograr sus objetivos, era necesario modificar la concepción tradicional de la obra pública.

A partir de 1989, conforme se avanzó en la reforma económica y se liberaron recursos, el gasto social fue en aumento: en 1988, representaba el 31.9% de gasto programable; en 1989 fue del 35.5% y para 1993 absorbía más de la mitad: 51.1% de ese gasto. En 1994, el gasto social representó 54.5% del gasto público total. La recuperación del gasto social fue significativa en el sector salud, que ejerció en 1993 un gasto real mayor de 78.2% al de 1988. También el gasto en educación registró un incremento importante: 77.4% más en términos reales que el de 1988. Pero el sector más dinámico de la política social fue el de Solidaridad y Desarrollo Regional: los recursos manejados por el ramo XXVI entre 1988 y 1993 pasaron de 11,800 millones de pesos de 1980 a 39,800 millones también de 1980, o lo que es lo mismo el gasto social en Solidaridad y desarrollo regional creció entre 1988 y 1993 337.3%. Esta extensión del gasto social se fue incrementando

paulatinamente, en el marco de la estabilidad de precios conseguida y sin sacrificar la meta de conservar el equilibrio de las finanzas públicas.”³¹

Con lo anterior podemos ver de manera general, un programa que tuvo que ser implementado por los grandes rezagos sociales existentes en México, un debilitamiento en el sistema cada vez mayor explicado por varias décadas de un endeudamiento constante y malos manejos en el sistema económico, ya que en los tres sexenios anteriores a Salinas, había sido necesario devaluar el peso. Todos estas dificultades detonaron en políticas económicas neoliberales establecidas por Salinas de Gortari, las cuales lejos de beneficiar al país, acrecentaron los problemas teniendo a final de su sexenio una de las peores crisis financieras que ha sufrido la nación.

³¹ IDEM Pág 7.

3.4 Generalidades del Sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000)

En esta parte de la presente investigación se dará paso al análisis de uno de los sexenios más complejos que se han visto en México, pero más aún y para fines de esta investigación, en materia de política social; como bien se dijo anteriormente, el sexenio Salinista se basó prácticamente en materia económica, fomentando políticas neoliberales así como la complacencia de las políticas que “sugerían” los organismos financieros internacionales y continuidad a las reformas faltantes con Ernesto Zedillo quién aplicaría las reformas neoliberales correspondientes en materia social.

No es nada raro apreciar que en ese sexenio el país necesitara de urgentes reformas sociales, cuando el inicio del periodo Zedillista se caracterizó de fenómenos sociales difíciles, teniendo a el país con una deuda externa e interna incrementada sustancialmente, altas tasas de desempleo, corrupción, movimientos guerrilleros al sur del país, casos como Acteal y Aguas Blancas, homicidios políticos (Luis Donaldo Colosio, Juan Jesús Posadas Ocampo, Francisco Ruiz Massieu) la huelga en UNAM, y una terrible crisis económica conocida como la crisis de 1994, la cual produjo consecuencias que al día de hoy vivimos cuando el país enfrenta un gran endeudamiento por el rescate bancario FOBAPROA-IPAB, y la deuda externa que es un saldo pendiente desde décadas atrás.

En materia de política social, Zedillo tenía la misión de elevar el nivel de vida de la población, ya que México vivía en condiciones terribles e indignantes, con una distribución del ingreso cada vez más marcada, con un nivel de vida en donde los pobres eran cada vez más pobres, donde no existían oportunidades , ya que derivado de la crisis, se cerraron miles de pequeñas y medianas empresas, se perdieron empleos de manera estratosférica, así que se sacrifico a la población a cambio de una estabilidad financiera que al día de hoy sigue beneficiando solo a los niveles altos de la población nacional.

El eslogan principal de Zedillo, fue el “Bienestar de la Familia”, el cual no fue en nada cierto, y únicamente marca el fracaso en cuanto a política social que tuvo este sexenio; empero, la disminución del nivel de vida de la población, y las falsas promesas no fueron lo mas grave, simplemente fue solo el ajuste que habían de vivir los ciudadanos en la implementación de estas ideas neoliberales, en las que uno de lo primeros dogmas que trato de aplicar fue:

- “El desarrollo de la teoría del capital humano, que concibe el subdesarrollo y la pobreza como consecuencia de la carencia de capital humano, (educación y habilidades productivas) entre las mayorías de la población”.³²
- El segundo dogma es “la búsqueda de la eficiencia productiva evitando el desperdicio de los recursos”.³³

Esto quiere decir que el PROGRESA fue el molde para los programas de política social que se instrumentarían en el sexenio de Vicente Fox, ya que lo que proponen es que la focalización de los recursos y los esfuerzos del estado deberían ser canalizados sólo a los pobres extremos, para evitar el desperdicio, según esto, para no dar apoyos generalizados a la población que no lo necesita y evitar el gasto en exceso.

A manera personal este tipo de focalización me parece poco eficiente y lamentable, ya que el Estado es el que incumple sus compromisos con la ciudadanía, (no genera oportunidades para acceder a un empleo digno, salud, vivienda, alimentación), y aún siendo un error gubernamental, tratan de evitar los “excesos” como si los recursos que se aportan en materia social alcanzaran a la población, a niños desamparados, indigentes, ancianos, y mas aún a los indígenas.

³² GARCÍA Jiménez Ricardo. BALANCE DEL SEXENIO DE ERNESTO ZEDILLO.
rgarcía2000_mx@yahoo.com.mx.

³³ IDEM

Siguiendo esta tónica, cabe señalar que los recursos que se destinan en materia social son los mismos que se aportan en los programas sociales en las diversas materias, esto quiere decir, que de las aportaciones que se establecen en el Presupuesto de Egresos de la Federación cada año para el desarrollo social se redistribuye esta única partida a todos los programas, quedando a cargo de los municipios en su mayoría la distribución de estos recursos.

A continuación se mostrarán de manera general algunas estadísticas que se manejaron durante el periodo Zedillista, para concluir el presente capítulo con un estudio que marca de manera oficial la evaluación que tiene el PROGRESA como programa titular del sexenio de Zedillo Ponce de León, y continuar con la segunda parte de este, que como veremos más adelante es OPORTUNIDADES programa implementado por Vicente Fox Quesada.

- El Banco Mundial, “informa un retroceso importante en el combate a la pobreza, provocado por la crisis de 1994-1995, incidió para que se incrementara la pobreza general y extrema.”³⁴
- “De acuerdo con datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) a la cual pertenece México, en términos comparativos con las naciones integrantes de ese organismo, el ingreso por habitante de aquel entonces (1995-2000), estaba prácticamente en la lona, pues el promedio de ingreso era apenas de 4 mil 386 dólares anuales, lo que contrastaba con los 38 mil 616 dólares de Luxemburgo”³⁵

³⁴ CARDOZO Brum Myriam Irma. La Evaluación de Políticas y Programas Públicos. Ed. Porrúa. Pág. 155.

³⁵ GARCÍA Jiménez Ricardo. BALANCE DEL SEXENIO DE ERNESTO ZEDILLO.
rgarcia2000_mx@yahoo.com.mx Pág 2.

- “En cifras oficiales, el gasto social solo representaría el 7.8% del PIB, que era la proporción más baja desde 1992. Para 1999 –señala un documento elaborado por la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados– se propuso que el gasto social ascendiera a 413 mil 963.9 millones de pesos, que representaba el 8.9% del PIB, cuando en 1994 representó 9.1%.”³⁶
- “Funcionarios del gobierno saliente tramposamente establecieron el comparativo de 1995, año que el país sufrió los efectos de una severa crisis económica, y por tanto los niveles de gasto fueron muy bajos. Esto se reflejó directamente en la reducción del gasto en educación, salud y subsidios alimentarios, que tan solo en los años del 96 a 98 decrecieron 6%, 7% y 10% respectivamente.

Dicho estudio mostró que se favorecía al Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), dirigido a las familias extremadamente pobres, tuvo un aumento presupuestal de 72%, al pasar de 4 mil 489.5 millones de pesos en 1998, a 7 mil 724.4 millones en 1999.

Sin embargo, el presupuesto general para la educación se redujo en 251.2 millones de pesos (6%); el de salud, 305.3 millones (7%), y el de subsidios alimentarios, 622.8 millones (10%). Esto significó que más de la tercera parte del incremento del Progresas se dio a costa de las reducciones en otros renglones de la política social. La pobreza afectó cuando menos al 70% de la población, y lo más grave es que su dinámica de crecimiento es acelerada: los últimos datos oficiales señalaron que de 1992 a 1994, por ejemplo, la pobreza creció alrededor de 40%, o sea 15 millones de nuevos pobres.”³⁷

³⁶ IDEM

³⁷ IDEM

- “Esta pobreza se vio reflejada en entidades del país como Puebla, Michoacán, Guanajuato, Jalisco, Oaxaca, Guerrero, el Estado de México, Chiapas y Veracruz, en los cuales la pobreza creció mas de 80% en esos años. Cabe advertir que Ernesto Zedillo al inicio de su gestión señaló que: “el éxito o fracaso de mi política social se verá reflejada en Oaxaca” (La Jornada, 15 de Mayo de 1995). Oaxaca representa, pues, el fracaso de la política social neoliberal del entonces mandatario”³⁸
- “Actualmente en Oaxaca 448 municipios de 570 que existen en la entidad, viven en pobreza extrema, concuerdan investigadores, religiosos y campesinos. Pero según el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), de 596,225 hogares de esta entidad, el 35.3% no recibe ningún ingreso, 19.9% capta menos de un salario mínimo, 17.4% menos de dos y solo 14.5% recibe tres o más salarios mínimos (INEGI, Anuario Estadístico 2000).”³⁹
- “La población económicamente activa en México en ese tiempo era casi de 35 millones de personas, el uno por ciento de esa población lo formaban las más ricos que poseían el 13.9 por ciento del ingreso total, con 10 mil 669 dólares mensuales, mientras que los grupos más pobres reciben sólo 38 dólares al mes.”⁴⁰
- “Por otra parte el deterioro de la vida de más de 15 millones de indígenas en toda la República que se debatían entre la miseria y la explotación, por lo que, según un reporte de la FAO, estaban propensos a rebelarse por lo menos en cinco regiones del país, con una violencia incontrolable. Donde el 80% de los indígenas pertenecen a unas 56 etnias, de estas se ubican en la categoría de pobreza extrema, según un informe presentado por la Confederación Nacional Campesina, organismo perteneciente al PRI.

³⁸ IDEM

³⁹ IDEM

⁴⁰ IDEM

Además alrededor de 5 millones de indios-hombres, mujeres y niños-, son obligados por las circunstancias a trabajar más de doce horas al día como jornaleros, a cambio de menos de 20 pesos, mientras que el salario mínimo en ese tiempo era de 34.4 pesos.”⁴¹

Estos son los datos estadísticos durante este sexenio (1994-2000), son cifras alarmantes e indignantes para cualquier mexicano, y más aún para un administrador público, interesado por buen funcionamiento del aparato gubernamental, las instituciones, la protección a los derechos ciudadanos, la eficiencia y la eficacia en políticas públicas; no quedándonos otra alternativa que reflexionar y trabajar para que algún día, esperemos no muy lejano, dejemos de ver la lacerante realidad de un gobierno ineficiente que deja a su paso terribles saldos para los ciudadanos.

⁴¹ IDEM Pág. 5 y 6.

CAPITULO 4

Evaluación a los Programas PROGRESA y OPORTUNIDADES

4.1 Antecedentes

El presente capítulo tiene como objetivo establecer un análisis de evaluación en materia social al sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) y Vicente Fox Quezada (2000-2006), en el cual se podrán observar los resultados que presentaron estos programas y el trabajo realizado por el gobierno foxista.

Por lo cual, y en resumen al capítulo anterior, podemos ver los programas aplicados y periodos en que se llevaron a cabo:

SEXENIO	PROGRAMA
Luís Echeverría (1970-1976)	<ul style="list-style-type: none">-Abandona el modelo de “desarrollo estabilizador” por el de “desarrollo compartido”, con la intención de incrementar la inversión pública en materia de salud, educación, vivienda, y campo. -Implementa el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (Pider).
José López Portillo (1976-1982)	<p>Se caracteriza por la aplicación de programas sociales específicos.</p> <ul style="list-style-type: none">-Continúa con el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (Pider).

	<p>-Crea la Coordinación del Plan General de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar) en 1977.</p> <p>-Se crea el Sistema Alimentario Mexicano (SAM).</p>
Miguel de la Madrid (1982-1988)	<p>-Se pone en marcha el Programa de Nutrición y Salud, el cual solo tuvo un año de duración, ya que no existía coordinación entre las dependencias federales inmiscuidas.</p> <p>El objetivo del programa fue dar atención a personas marginadas en sitios definidos.</p>
Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)	<p>-Inicia el establecimiento de políticas neoliberales, y crea el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), programa dirigido únicamente a los más “pobres”.</p>

4.2 Evaluación al programa de Educación, Salud, y Alimentación (PROGRESA)

Ahora bien, se continuará esta sección con la Evaluación Oficial del PROGRESA, (este es el segundo programa que se implementó en este sexenio, siendo su antecesor el programa PRONASOL, el criterio que se eligió al no analizar el PRONASOL y únicamente realizar el análisis correspondiente al PROGRESA, se deriva del hecho de que el PROGRESA marca todos las bases que se aplicarán posteriormente en el OPORTUNIDADES), siendo estos dos programas los ejes rectores en este trabajo de investigación basándose de manera textual en el “Estudio de la Evaluación de Políticas y Programas Públicos. El caso de los programas en México”, que es una investigación en conjunto con diversas instituciones del país, la Cámara de Diputados y su autora Myriam Irma Cardozo Brum, el cual nos ayudara a interpretar los resultados tanto positivos como negativos de un programa que sigue operando hasta el año 2006.

4.2.1 Evaluaciones para el Programa PROGRESA (1998-2000)

“El Programa de Educación, Salud y Alimentación (ProgresA) constituye el antecedente inmediato del actual Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, Estuvo bajo la responsabilidad de la Sedesol, y contó desde 1997 con una Coordinación Nacional (ConProgresA) integrada por los titulares de la secretaría anterior, quién lo presidía, y de la SSA, SEP y SHCP.

Dicho programa incluyó tanto transferencias de efectivo a las madres de familia para mejorar los niveles de consumo de los pobres en el corto plazo, como inversiones de capital humano para lograr si desarrollo social, mismas que dieron inicio en mayo de 1998. Mientras Pronasol, su antecesor, había puesto el énfasis en la organización de las comunidades. ProgresA se diseñó para dirigirse a los individuos y, después de su discusión, se resolvió reorientarlo hacia las familias.

De esta forma el programa procedió con una doble focalización: a las localidades más marginadas y, dentro de ellas, a los hogares más pobres. Este diseño implicó que los hogares muy pobres ubicados en localidades no marginadas quedaran fuera de las metas del programa.

Fue el primer programa mexicano (tal vez el único) cuya evaluación de impacto fue prevista desde su diseño, partiendo de un diagnóstico de la situación antes de su inicio, medida a través de la aplicación de encuestas hogares en octubre-noviembre 1997 y marzo de 1998; y aplicando tres evaluaciones posteriores en octubre-noviembre de 1998, junio y noviembre-diciembre de 1999. La misma revisó los impactos en materia de educación, nutrición, salud y pobreza rural, así como la operación general del programa.

Posteriormente se hicieron ajustes y se continuó con sus evaluaciones. Las que en 2003 habían generado 11 volúmenes de documentos”.¹

Si bien en la evaluación inicial participaron organizaciones mexicanas como la UIA, el INSP y la Escuela Nacional de Antropología e Historia (ENAH), la responsabilidad del proceso estuvo a cargo del Internacional Food Policy Research Institute (IFPRI) de Washington D.C., mediante contratación directa y bajo la dirección del doctor Emmanuel Skoufias, quién actualmente forma parte del BID. O sea que el gobierno no le confió la responsabilidad de esta propia evaluación a los propios connacionales, sino que recurrió al empleo de expertos de un instituto internacional de investigación.

El gobierno del licenciado Ernesto Zedillo pagó por esta evaluación 4.35 millones de pesos en 1998, 11.31 en 1999 y 12.30 en 2000. Este monto no cubría el trabajo de campo, del que se encargaba el mismo programa.

¹ Cardozo Brum Myruan Irma. La Evaluación de Políticas y Programas Públicos. Ed. Miguel Ángel Porrúa. Pág. 184.

La evaluación del Progreso utilizó un diseño experimental con la finalidad de garantizar un alto rigor en la identificación de relaciones causales entre el programa y los impactos identificados, con mediciones “antes-después”, talleres en los siete estados pilotos y discusión en grupos focalizados (médicos, enfermeras, promotoras, profesores, etcétera), además del empleo de técnicas tradicionales como encuestas y entrevistas.

La evaluación realizada destaca, el nivel del diseño del programa, una focalización más clara de lo que sucedía habitualmente en los programas similares de América Latina, una importante sinergia debida a la consideración de tres sectores clave (salud, educación y alimentación), la utilización de transferencias condicionadas a la participación de las familias beneficiadas en escuelas y centros de salud, y el apoyo complementario a los últimos.

Para Skoufias, los elementos clave que garantizan una evaluación exitosa y rigurosa son: que la evaluación sea un componente programado desde el diseño del programa, que tenga objetivos claros, que se cuente con el apoyo del ámbito institucional responsable del mismo, que el diseño de la evaluación ofrezca mediciones creíbles, que cuente con un marco lógico, presupuesto eficiente y, de preferencia, un diagnóstico previo a la implementación del programa.

El diseño de la evaluación de Progreso hubiera requerido idealmente una sección aleatoria de beneficios y no beneficiarios (grupo de control), a nivel individual, pero debido a que la rigurosidad es costosa, se optó por una sección aleatoria a nivel localidades que no garantiza de igual manera la ausencia de sesgos en la medición de impactos. Las localidades seleccionadas fueron 506, compuestas por 302 de un total de 4,546 en que el programa fue aplicado en su fase II y de 186 de 1,850 en que esto no se hizo (grupo de control), distribuidas en los siete estados piloto en que se inició la aplicación del programa: Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí y Veracruz. Incluyó a 24,077 hogares y más

de 100,000 personas, o sea, aproximadamente el uno por ciento de los hogares apoyados”.²

“Skoufias señala que este importante tamaño muestral, podría ser incluso insuficiente para medir el impacto en algunas áreas, lo que de inmediato refuerza las dudas que dejasen las evaluaciones de otros programas sociales en que la muestra dista mucho de alcanzar este tamaño, independientemente de los problemas enfrentados para garantizar una sección aleatoria.

El diseño experimental tiene la ventaja de permitir observar la diferencia entre las mediciones “antes-después” del programa, comparada con la evolución sufrida por grupos de similares características iniciales, a los que el programa no se aplicó pero que, por otro tipo de razones ajenas al programa mismo, podrían también haber evolucionado, favorable o desfavorablemente, lo que a su vez permite identificar el verdadero impacto provocado por las acciones evaluadas.”³

“Entre los resultados globales obtenidos de esa forma para Progresá, resaltan:

- Muy buena focalización geográfica en zonas rurales.
- Bastante precisión en el método de selección de hogares.
- Fuerte impacto en el ingreso real de las familias.
- Ausencia de impactos negativos como disminución del tiempo dedicado por los padres de familia al trabajo.
- Errores administrativos menores como demora en la distribución de las transferencias, errores en las listas de beneficiarios, etcétera.
- Efectos indirectos positivos en las localidades con familias apoyadas debido a la derrama promedio de 30,000 pesos mensuales adicionales.”⁴

Durante el año 2000 Progresá atendió a 2.478 millones de hogares. Se continuó con la aplicación de las encuestas semestrales a hogares, en dos nuevas rondas

² IDEM Pág. 185

³ IDEM Pág. 186.

⁴ IDEM Pág. 187

(en mayo y noviembre) para completar los tres años de seguimiento, mismo que había dado inicio en marzo de 1998. La novedad fue que, lo que el diseño experimental original sufrió un cambio: ya no había la contundente posibilidad de comparar resultados entre beneficiarios y no beneficiarios, sino solo entre dos grupos de beneficiarios, incorporados al programa con menos de dos años de diferencia (mayo de 1998 y enero de 2000). Las razones del cambio, que metodológicamente dificultaron su evaluación fueron de carácter ético: imposibilidad de continuar negando al propio grupo de control su participación en los beneficios generados por el programa, siendo que los recursos eran suficientes para su inclusión.”⁵

Ahora bien, al mismo tiempo en que esta evaluación se realizaba, la Auditoría Superior de la Federación puso en marcha a lo que se le denominan “auditorías de desempeño”, estas dirigidas a los programas federales. Esto lo realizaron analizados únicamente ciertos programas implementados, y con apoyo de instituciones como UNAM, informes y estudios de IFPRI, el BM y la CEPAL.

“El trabajo de estas auditorías utiliza un conjunto de indicadores para el análisis de cada programa, en el que figura:

- congruencia del objeto social del programa con las prioridades nacionales y sectoriales de mediano plazo (el sexenio en curso).
- eficacia en el cumplimiento de las metas programadas;
- cobertura respecto del universo objeto del programa;
- eficiencia en la operación y aplicación del presupuesto; e
- impacto del programa.

La auditoría de desempeño aplicada a Progresá en el año 2000 realiza observaciones y promueve acciones específicas, entre las que resalta la insistencia en que el programa no había establecido indicadores de impacto que

⁵ IDEM Pág. 188.

permitieran evaluar el cumplimiento de su objetivo (mejorar el nivel de bienestar y calidad de vida de la población beneficiaria) en su programación anual y de mediano plazo. Entre las recomendaciones de menor magnitud se encuentran: implementar un sistema de quejas y denuncias, realizar campañas de difusión del componente de salud, controlar que el personal médico y paramédico no exija ninguna aportación por la entrega del suplemento alimenticio, etc.”.⁶

De esta forma, veamos ahora la evaluación que aportó la auditoría de desempeño de Progresá 2001:

“En 2001 se pusieron en marcha dos nuevas acciones: la ampliación de la cobertura del programa hacia las zonas urbanas, y la entrega de becas educativas a estudiantes de nivel medio superior.

De esta forma se incorporaron al programa, originalmente diseñado sólo para el medio rural, 600 localidades urbanas, y 1.76 millones de nuevas familias, o sea que el número de familias atendidas aumentó en un 72 por ciento. Para el ciclo escolar 2001-2002, según los datos de Sedesol, se logró la inscripción de 3.3 millones de becarios en los niveles de primaria, secundaria y educación media superior, cifra superior en 34 por ciento al número de niños y jóvenes atendidos en el ciclo escolar 2000-2001. En particular se entregaron becas educativas para continuar estudios de nivel medio superior a 267,733 jóvenes que vivían en condiciones de pobreza extrema.

Por otra parte, para corregir errores de exclusión en el proceso de selección de familias se estableció un mecanismo de densificación de la cobertura en las localidades rurales ya atendidas. Con el fin de atender a los beneficiarios del programa en las ciudades se instalaron 196 módulos que operan bajo un esquema automatizado de atención, basado en el uso de tecnologías informáticas y de transmisión electrónica de datos. Cada módulo fue habilitado con equipo de cómputo y una plataforma de cartografía digitalizada, lo que permitió reducir el

⁶ IDEM Pág. 188 y 189.

tiempo desde el levantamiento de la información socioeconómica de las familias hasta su incorporación.

La evaluación identifica problemas relevantes en el mencionado sistema de indicadores (respecto de la continuidad de los incluidos, de su desglose, y de su formato de presentación, algunas redundancias y una clasificación no siempre es clara, algunos indicadores cuya relevancia para la evaluación del programa es limitada, y otros más relevantes que aún están ausentes) y dificultades para hacer una evaluación a nivel estatal con datos agregados, por lo que señala que sus resultados son indicativos y ameritan estudios en mayor profundidad. Entre ellos resaltan:

- Una distribución de las transferencias monetarias por estado congruente con sus niveles de pobreza monetaria y las necesidades relevantes de salud, lo cual no resulta igualmente claro en materia educativa.
- Avances notables en el cumplimiento de las condiciones de corresponsabilidad que impone el programa a sus beneficiarios en materia de educación y salud.
- Persistencia de altas tasas de repetición de los beneficiarios y de una brecha importante entre éstos y los promedios estatales en materia educativa.

Por su parte, las nuevas rondas de Encel dieron lugar a dos estudios de medición de impacto: un análisis del comportamiento del grupo de control, al ser incorporado al programa; y una evaluación de algunos resultados de mediano plazo (sólo tres años) en los jóvenes beneficiarios del mismo.

Los últimos incluyeron el cálculo de la probabilidad de que los estudiantes becados por Progresá en el nivel básico continuaran con su educación media superior (aún no se otorgaban becas para ese nivel), o, si se incorporaban al mercado de trabajo, obtuvieran mejores empleos y remuneraciones, así como su relación con la migración, y la propensión a los niños de enfermar.

De los resultados obtenidos en los anteriores, se destaca:

-Progresá benefició al 40 por ciento de las familias en las zonas rurales.

-El grupo de control se comportó en forma muy similar al de tratamiento, al momento de su inclusión al Progresá, en aquellas variables en que se puede identificar un efecto inmediato, como inscripción escolar, visitas a centros de salud y el gasto de los hogares.

-Se confirmaron también efectos en los años de escolaridad de los niños y niñas apoyados por el programa: 0.15 y 0.38 años más, respectivamente, que los niños que no recibieron becas.

-Los datos “sugieren” un pequeño efecto en la inscripción de los ex becarios a la educación media superior, que se esperaba se incrementara con el tiempo, lo que se reforzaría por un nuevo elemento: el otorgamiento de becas de Progresá a este nivel a partir de 2001.

-La información disponible “no sugiere” que los jóvenes de las localidades donde opera Progresá tengan mayor probabilidad de mitigar fuera de sus comunidades, incluso cuando han dejado de ser elegibles para la obtención de becas de estudio.

-Resulta muy prematuro evaluar los efectos del programa en las oportunidades de empleo e ingresos de los ex becarios, ya que la mayoría aún continúa en la escuela, siendo los que la abandonaron quienes no lograron mejorar su desempeño a pesar de la beca”.⁷

De esta forma la Auditoría también elaboró la revisión correspondiente a los programas a cargo de la Sedesol (Ahorro y Subsidios Para la Vivienda, Crédito a la Palabra, Coinversión Social y Empleo Temporal) e incluyó nuevamente al Progresá en su componente alimenticio (dentro del sector salud).

⁷ IDEM Pág. 190 y 191.

Para concluir con el estudio relacionado a la evaluación de este programa social, “cabe destacar que el Progresá fue uno de los pocos programas sociales que fue evaluado por ONG. En 1999, y como parte del seguimiento a los acuerdos de Beijín, la campaña “El Banco Mundial en la Mira de las Mujeres” analizó un conjunto de programas de AL que, en el caso de México incluyó al Programa de Ampliación de Cobertura en Salud (PAC) y al Progresá (Frade, 2000). La evaluación relativa a este último se diseñó con base en una muestra de 309 beneficiarias y 123 no beneficiarias, todas pertenecientes a organizaciones sociales y distribuidas en los estados de Chiapas, Campeche, Guanajuato, Jalisco, Oaxaca, Puebla, Yucatán y Quintana Roo, a las que se aplicó una encuesta durante el segundo semestre de 1999. Además se realizaron 83 entrevistas a maestros, promotoras del programa, personal de centros de salud, funcionarios federales, estatales y municipales, así como organizaciones sociales.

Entre sus resultados reconoce la asignación de recursos gubernamentales, los costos de operación bajos del programa (aunque basándose en el trabajo gratuito de las mujeres) y el diseño de un componente de género. Sin embargo, su juicio es muy negativo en cuanto a la ausencia de participación corresponsable de las beneficiarias en la toma de decisiones, seguimiento y evaluación del problema, desigualdad y falta de criterios para la asignación de apoyos, exclusión de las zonas rurales de mayor pobreza por falta de infraestructura educativa y de salud, cobro de cuotas importantes por servicios supuestamente gratuitos, no consideración del nivel de desempleo en el país y las escasas oportunidades existentes en el medio rural, trato indigno de las beneficiarias como indigentes, generación de divisiones entre la población constitución de un mecanismo de control social, falta de adecuada conceptualización de la perspectiva de género, ignorancia de problemas relevantes en ese campo.

Resalta la forma en que se refieren al programa algunas entrevistadas del Estado de Puebla, “dinero del diablo”, porque “... los recursos no les alcanzan cuando llegan, no rinden, pero, además no se los ganaron” (Dora Ramos y compañeras,

en Frade, 2000:86). Como consecuencia de los múltiples problemas identificados, el informe concluye que el Progreso no permite superar la pobreza ni mejora la posición de las mujeres”.⁸

La decisión de únicamente mostrar datos generales y un estudio de la evaluación del Progreso, no fue tomada de manera arbitraria, ya que con lo expuesto tenemos una clara idea en cuanto a la operación y sobre todo la eficiencia de los programas de desarrollo social, de nada nos sirven las estadísticas y los objetivos ilusorios que se plantean año con año, se necesita saber que funciona realmente para así poder continuar con un trabajo próspero y sobre todo útil.

Como se vio a lo largo de esta sección, el Estado Mexicano ha sido el propio orquestador y promotor de la pobreza en México, ya que con modelos como el de desarrollo estabilizador, únicamente ha endeudado al país, convirtiéndolo en dependiente económico y tecnológico de los países extranjeros.

La política social en México surge de graves deficiencias gubernamentales, al no satisfacer las garantías individuales establecidas en la constitución, y como una manera de mitigar la presión social, para que no se vean afectados los fines proselitistas y los intereses económicos de la clase gobernante y poderosa del país.

El desarrollo social en México ha sido el parteaguas de una distribución inequitativa de recursos en nuestro país, ya que ha permitido el empoderamiento de unos pocos y el masivo empobrecimiento de la sociedad.

Si hablamos de pobreza y una alternativa de solución a ella, debemos hablar de una reestructuración conjunta de política económica y política social, ya que ellas van de la mano, y no se pueden acceder a mejores oportunidades sin los recursos y los medios de distribución suficientes.

⁸ IDEM Págs. 192 y 193.

Como hemos visto, históricamente los programas sociales han sido ineficientes e insuficientes, y las estrategias que se han diseñado no cubren las necesidades de la de la población más vulnerable, ya que los recursos y los medios de implementación están limitados.

En cuanto al sexenio Zedillista, su innovador sistema neoliberal en materia social y terminando lo que Salinas de Gortari había hecho en política económica, inaugura el concepto de pobreza extrema, ya que únicamente los programas sociales atenderían a este grupo de la población, debido a que no se podían permitir “desperdicios” en los recursos económicos.

Progresá es el primer programa público evaluado, ya que contó con recursos destinados únicamente para estos fines, la información necesaria, instituciones confiables, y tiene un significativo avance en cuanto a evaluación externa, ya que la Auditoría Superior revisa la transparencia en cuanto los recursos que se le destinan.

Después del anterior análisis de evaluación presentado al Progresá, se continuará de manera breve con lo respectivo al Programa Oportunidades, implementado por Vicente Fox Quesada, estos dos programas muestran muchas similitudes, y más aún por que siguen enfocándose al concepto de pobreza extrema, como lo diseñaría Zedillo.

4.3 Evaluación del Programa OPORTUNIDADES.

Antes de iniciar con la evaluación del Programa Oportunidades, implementado en el sexenio del 2000 al 2006, se retomará un resumen de los principales programas que ha desarrollado el Estado Mexicano, para así hacer más notables los avances, errores, y sobre todo el establecimiento de una línea funcional que permita obtener progresos en materia social.

Cada uno de estos programas fue sustituido por otros debido a fallas en la implementación, como pudieran ser la falta de coordinación entre las dependencias federales, estatales y municipales destinadas para estos fines, la deficiente utilización de recursos, ya que muchos de ellos no eran focalizados de manera eficiente, y sobre todo el hecho de desarrollar una política social útil, pero no para beneficiar a las personas más necesitadas, o mitigar la generación de más pobreza, sino que esta era utilizada únicamente para fines proselitistas, desviando recursos para fines electorales, demostrando poca contundencia.

Con lo expuesto anteriormente, corresponde el turno al análisis de la política social que propuso el presidente del “cambio” Vicente Fox Quesada, para lo cual, se mostrará de manera general, los objetivos y programas que aplicaron durante su sexenio.

Como se sabe, las estrategias y las acciones que el gobierno federal desempeñara durante su sexenio a cargo, están estipuladas en el Plan Nacional de Desarrollo, siendo este documento el eje rector y fundamental a nivel nacional de las políticas que se implementarán en diversos rubros en nuestro país.

Es necesario incluir algunos de los lineamientos contenidos en este documento con la finalidad de analizar los objetivos que se plantean, las estrategias con las que se desarrollarán las políticas públicas, los problemas que presentan, su

impacto, y la evolución que tiene la ciudadanía en materia social que a final de cuentas es el objetivo de cualquier programa.

Los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, incluyen: (consolidar el avance democrático, reducir la inseguridad y cancelar la impunidad, abatir la pobreza y lograr una mayor igualdad social, reformar la educación para asegurar las oportunidades de educación integral y de calidad para todos los mexicanos, alcanzar un crecimiento económico con estabilidad, incluyente y justo, asegurar la transparencia y rendición de cuentas del gobierno y descentralizar las facultades y recursos de la Federación. Considera como palancas de cambio a lograr: la educación, el empleo, la democratización de la economía, el federalismo y el desarrollo regional (PND, 2001:12)⁹

Para lo anterior, se tendría una pregunta fundamental ¿Cómo se logrará abatir la pobreza y lograr una mayor igualdad social?, cuando podemos ver que mejorar el bienestar social, es el último fin que persigue este documento, cuando existen severos problemas económicos, sociales, educativos, sanitarios en nuestro país, los cuales llevan décadas sin solución y cada día son más graves, cuando vemos datos del año 2000 como los siguientes:

- “Pobreza: 55 por ciento de la población recibía un ingreso inferior a dos salarios mínimos mensuales.
- Desigualdad económica: el 20 por ciento de la población de mayores ingresos concentraba el 58 por ciento de los mismos, mientras que el 20 por ciento más pobre recibía el 3.7 por ciento del ingreso total del país.
- Vivienda: 47.5 por ciento vivían en condiciones de hacinamiento, el 13.3 por ciento tenía pisos de tierra.
- Educación: 27.8 por ciento de la población mayor de 15 años de edad no había terminado la primaria, el promedio de escolaridad de la población era

⁹ CARDOZO Brum, Myriam Irma. La evaluación de políticas y programas públicos. Ed. Porrúa.

de 7.56 grados y sólo el 20 por ciento de los jóvenes tenía acceso al nivel superior.

- Servicios: el 15.4 por ciento no contaba con agua entubada y el 21.5 por ciento carecía de drenaje.”¹⁰

Después de leer estas cifras es indignante, y lógica la reacción de miles de familias que viven insatisfechas con lo que el gobierno les da, programas públicos deficientes, carencias alimenticias, decadentes servicios de salud, vivienda y que decir de educación ya que para ellos no es una obligación si no un lujo cuando resultan ser afortunados por poder tenerlos.

Ante tal situación, el gobierno foxista creó la “Comisión para el Desarrollo Social y Humano, cuyo objetivo central incluyo “... coordinar las inversiones en justicia social, eliminar los desequilibrios sociales extremos y procurar una vida digna para todos, promoviendo la iniciativa individual y colectiva de los mexicanos, en especial para aquellos que, por tiempo inmemorial, aguardan la justicia y cotidianamente sufren la miseria, el abandono, la ignorancia y la violencia”¹¹

Así es como en este sexenio, las acciones en materia de política social se manifiestan en seis ejes que servirán para su evaluación posterior como los siguientes:

1.- “Evitar la existencia de grupos de población “... cuyas condiciones de vida, oportunidades de superación personal y de participación social, se encuentren por debajo de ciertos umbrales”. Los aspectos a medir en calidad y cantidad, serían: educación, salud, vivienda, infraestructura y reducción de la pobreza.

2.- Ofrecer equidad en los programas e igualdad de oportunidades para permitir la superación del nivel de vida de las personas y grupos más vulnerables y

¹⁰ IDEM Pág. 160.

¹¹ IDEM Pág. 160.

numerosos (indígenas, niños, ancianos, discapacitados, mujeres, jóvenes), sin abandonar los programas de cobertura general.

La evaluación de este eje se realizaría con base en la información sobre las oportunidades en el acceso a la salud, a la educación, al trabajo, y en otros aspectos del ámbito social y humano que tengan distintos grupos de la población, incluyendo las diferencias por género.

3.- Fomentar la actitud independiente y emprendedora de los ciudadanos, su capacidad e iniciativa, promoviendo proyectos que mejoren la preparación, la escolaridad y los conocimientos de la población, conduzcan al desarrollo de sus habilidades y destrezas, etc. En este eje se evaluaría la cobertura, calidad y repercusión de los programas, mediante información estadística relativa a escolaridad, competencias laborales y sociales, y capacidades emprendedora y de innovación.

4.- Propiciar, conservar y alentar la cohesión social, aumentar la solidaridad de los mexicanos entre si y con el bien común, etc., mediante políticas y proyectos incluyentes. En particular fomentar la participación de las organizaciones sociales y civiles en el diseño, instrumentación y evaluación de las políticas y programas públicos. La evaluación se basaría en información sobre procesos de participación comunitaria, funcionamiento de organizaciones civiles y sociales, y existencia de valores solidarios.

5.- Construir una cultura de desarrollo en armonía con la naturaleza, que fomente el conocimiento sobre el deterioro del medio ambiente y su impacto en el bienestar. Su evaluación se realizará a partir de información sobre la moderación del daño a la atmósfera, el consumo de energía, la pérdida de sistemas forestales, la tasa de conservación de acuíferos, etc.

6.- Recuperar la confianza en la capacidad del gobierno y las instituciones, entre otras acciones, el diseño de respuestas eficaces a situaciones no previstas de

orden natural y social. Para su evaluación se previó la utilización de indicadores como la rendición de cuentas, la calidad del trato a los usuarios de los servicios públicos y el alcance de la protección financiera.”¹²

Estos son los lineamientos que se propusieron en materia social, en una vertiente ideal, que no se llevo a cabo, pero como la finalidad en esta sección no es evaluar como lo fue en el caso expuesto del Progresista puesto en marcha en el sexenio Zedillista, sino mostrar el avance en políticas sociales, implementadas en México, se presentarán los programas diseñados por áreas estratégicas para el combate a la pobreza en nuestro país.

La política foxista en torno a la pobreza, se maneja actualmente de la siguiente forma:

- **“Pobreza alimentaria:** se considera que las personas y los hogares viven en esta condición cuando, aún si se asignan todo el ingresos que perciben para cubrir necesidades de alimentación, éste es insuficiente para garantizar el consumo mínimo establecido en una canasta alimentaria normativa. Estas familias por tanto, no cuentan siquiera con los recursos mínimos para la adquisición de los alimentos necesarios para su subsistencia, tampoco para desarrollar sus capacidades o cubrir cualquier necesidad adicional como vestido o vivienda.
- **Pobreza de capacidades:** se refiere a las capacidades humanas mínimas que permiten llevar una vida saludable y productiva y se considera que las personas y los hogares viven en condiciones de pobreza de capacidades cuando sus ingresos son insuficientes para cubrir conjuntamente sus necesidades básicas de alimentación, salud y educación.

¹² IDEM Pág. 161.

- **Pobreza de patrimonio:** la que enfrentan las personas y los hogares cuando sus ingresos no son suficientes para satisfacer, en conjunto, sus necesidades de alimentación, salud, educación, vivienda, vestido y transporte.”¹³

De esta forma, en este sexenio, se ha clasificado la mayoría de las vertientes que la pobreza tiene, como lo reconoce el Banco Mundial.

Ahora bien, veamos los programas implementados en este periodo.

4.3.1 Programas Implementados por Vicente Fox Quesada

Estrategias Contigo y Microregiones

Esta estrategia, “constituye la base de la política social del sexenio. Propone impulsar y lograr el desarrollo humano integral de los ciudadanos y responder a los graves rezagos que enfrentan amplios sectores de la población.

Sus objetivos son cuatro:

- reducir la pobreza extrema
- apoyar el desarrollo de las capacidades de las personas en condición de pobreza.
- generar igualdad de oportunidades para los grupos más pobres y vulnerables; y
- fortalecer el tejido social, fomentando la participación y el desarrollo comunitario.

¹³ IDEM Pág. 166.

En términos generales la estrategia busca:

- articular los programas federales entre sí con los que se desarrollan los gobiernos estatales, municipales, las organizaciones civiles y las comunidades;
- crear nuevos programas en áreas que hasta ahora, habían sido consideradas de baja prioridad pero que son necesarias a fin de tratar de manera integral la superación de la pobreza;
- transformar acciones que requieren un renovado impulso con el objeto de aumentar su impacto bajo el nuevo esquema; y
- reforzar los programas existentes con potencial para aportar sus beneficios, con apego a sus principios, en las cuatro vertientes siguientes: desarrollo de capacidades, generación de oportunidades, desarrollo del patrimonio, protección social.”¹⁴ La cuales siguen la misma tónica que las expuestas anteriormente como lo son: pobreza alimentaria, pobreza de capacidades y pobreza de patrimonio.

¹⁴ IDEM Pág. 165.

Desarrollo de Capacidades

Aquí encontramos a uno de los programas más populares debido a la publicidad y mercadotecnia que se le dio; este es el Programa Oportunidades, y otros programas de salud, educación y alimentación que se pusieron en marcha.

El Programa Oportunidades “cuenta con una coordinación nacional dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social y funciona como órgano desconcentrado.

El titular de la coordinación es nombrado por el Presidente de la República. Cuenta con un consejo formado por los titulares de las secretarías involucradas en su operación (Sedesol, SSA y SEP) y la SHCP. Este consejo está apoyado por un comité técnico integrado por los subsecretarios de las mismas y de la Secretaría de la Función Pública, así como por representantes del IMSS y la Coordinación Nacional. Cuenta con cuatro componentes:

- *El alimenticio*, que entrega subsidios económicos y papillas para niños menores de cinco años, mujeres embarazadas y en periodo de lactancia.
- *El educativo*, que otorga becas a niños y jóvenes inscritos en el ciclo escolar a nivel primaria, secundaria y educación media superior.
- *El de salud*, que ofrece consultas médicas a las familias en control; y
- *El patrimonial*, que conforma un fondo de ahorro para cuando el becario concluya sus estudios medios superiores.

De igual forma, se pusieron en marcha programas de subsidio, como el que opera desde 1949 el Programa de Abasto Social de Leche, posteriormente Liconsa (1972); actualmente Liconsa ofrece subsidios a las personas que viven en pobreza extrema, cuenten o no con el programa Oportunidades.

Entre otros programas podemos ver el subsidio que en 2002 se ofreció en tortilla, en el cual se daba a la gente más necesitada, un kilogramo diario y gratuito de tortilla.

Desarrollo de Patrimonio

El objetivo de este programa es que “las familias tengan certeza en la propiedad jurídica de sus activos y dispongan de una vivienda digna con una infraestructura suficiente de agua potable, drenaje, alcantarillado y caminos entre otros.

El programa de Ahorro y Subsidios para la Vida Progresiva dio seguimiento a las actividades largamente desarrolladas en el marco del Fondo Nacional para las Habitaciones Populares (Fonhapo). Se destinó la dotación de vivienda a la ampliación y mejoramiento de la infraestructura social básica de las zonas y micro regiones de alta y muy alta marginación.

Su población objetivo está constituida por familias de la población urbana con ingresos de hasta tres veces el salario mínimo mensual, que no han sido atendidos por los organismos nacionales de vivienda y no tienen acceso al crédito de la banca comercial”.¹⁵

Como se puede apreciar aún siguen vigentes instituciones como Fonhapo, las cuales continúan cubriendo sus objetivos fundamentales en colaboración con los programas que se desarrollaran cada seis años.

¹⁵ IDEM Pág. 171

Generación de Oportunidades

Pretende fomentar e impulsar proyectos productivos con el fin de generar oportunidades de empleo e ingreso que habita en regiones marginadas.

De igual forma a los programas anteriores, este programa trabaja en colaboración con las demás dependencias federales y se desarrolla a nivel estatal, para fortalecer el patrimonio productivo y con ello la mejora económica.

4.4 Conclusiones

Como pudimos apreciar a lo largo de este capítulo, se estableció un análisis de los principales programas que el Estado Mexicano ha implementado con el objetivo de dar solución a problemas añejos y graves, que se han presentado a lo largo de la historia de nuestro país.

Se mostró a detalle el caso del sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León, el cual continúa con la tónica neoliberal en materia social que implantaría Salinas, con un programa como PROGRESA, con el cual no cumplió con sus objetivos fundamentales, ya que nuestro país resentía de manera notable la crisis económica de 1994, la cual dejó catastróficas secuelas.

Posteriormente se señaló el caso del presidente del “cambio” Vicente Fox Quesada, debido a que es el primer presidente de otro partido que no fuera el PRI, ya que en medio de la desilusión y el fastidio que vivía la población decidieron optar por la posibilidad de buscar un mejor futuro.

Lamentablemente esos avances solo quedaron en promesas de campaña, ya que si bien desarrolló diversos programas sociales, existió un gran sector de población que no obtuvo esta ayuda, una enorme dispersión de recursos y duplicidades entre los mismos programas, destacando la mayor duplicidad con el PROGRESA, algo raro, si hablamos de copiar programas a un gobierno desprestigiado e ineficaz; lo que desembocó en continuar con la misma tónica, solo que con un partido diferente.

Ahora bien, hemos visto pasar un sexenio más, con avances si, pero lo realmente destacable esta en nuestras instituciones, el poder que ellas tienen, ya que siguen siendo vigentes después de varias décadas, ahora no corresponde a el próximo

presidente el desarrollo del país, corresponde a la administración pública, ya que como bien se sabe es el “gobierno en acción”, y de ella y nuestros administradores depende el destino de nuestra nación, y sobre todo, como se reconoce en el Programa Nacional de Desarrollo Social (PNDS) 2001-2006, que el crecimiento económico no se ha traducido en bienestar para toda la población.

Sin embargo, al definir la magnitud de la pobreza, plantea que es prácticamente imposible que el gobierno pueda atenderla solo, ya que requiere de la participación de otros sectores sociales, así que también es necesario contar con un campo multidisciplinario que coadyuve en dar solución a estos rezagos.

CONCLUSIONES GENERALES

La pobreza en México es un tema complejo, añejo y por demás conocido, pero a la vez, los resultados que emanan de las diversas estrategias implementadas no han resultado ser las mejores, ya que cada día los efectos de esta problemática son más visibles y agudos.

De esta forma, pudimos ver en el primer capítulo, que el estudio que conlleva un problema de la magnitud de la pobreza es muy amplio y riesgoso, sobre todo si no se delimita el diseño de este; ya que la primer problemática que se presentó en esta investigación estuvo dirigida a la forma en la que se focalizaría el concepto ya que este es diverso y engloba diferentes concepciones para cada persona.

A fin de darle mayor simplicidad, y mantener una vertiente general que nos permitiera cumplir con los objetivos planteados, se estableció que la pobreza sería definida en este trabajo como: “una condición caracterizada por la carencia de recursos, medios u oportunidades para la satisfacción de las necesidades humanas mínimas, tanto de tipo material como cultural”.

Esta definición fue seleccionada a mi juicio, ya que las condiciones en las que se desarrolla la ciudadanía son carentes, esa carencia conlleva a grandes rezagos, los cuales percibimos en conceptos como desigualdad e inequidad, generando con ello la aparición de humillación, vergüenza, exclusión, desencadenando en fenómenos tan severos como la violencia.

También reconoce la falta de medios y oportunidades para la satisfacción de las necesidades humanas mínimas, ya que si recordamos, la sociedad tiene derechos y obligaciones que emanan desde la antigüedad de lo que se conoce como contrato social, en el cual el Estado tiene la responsabilidad de salvaguardar a la ciudadanía, así como dotarla de los servicios básicos, los cuales se encuentran

estipulados dentro de las garantías individuales (salud, educación, alimentación, vivienda) consagrados en la Carta Magna que al día de hoy es la ley fundamental que rige en nuestro país.

A lo anterior, se incorporan conceptos que actualmente son muy comunes como el de la falta de oportunidades, que va desde no tener acceso a una vida digna, a un empleo, educación entre otros, que permitan mantener a la población en armonía, pendiente de los asuntos públicos y cumplir con sus obligaciones ciudadanas, como la del voto razonado, resultando en que sean presas fáciles del aprovechamiento del que son víctimas a causa de la ignorancia, ya que no pueden defender sus creencias cuando la prioridad es comer, tener algún tipo de ayuda o hasta la mínima ilusión de un mayor bienestar.

Por ende, en esta sección se refuerzan algunos conceptos, se definen otros como vulnerabilidad, asistencia social, ya que día a día se adicionan más, por que hasta la misma palabra pobreza ya fue superada, debido a que en ella no se engloban todas las necesidades a que se ve sometida la población.

Se continúa considerando la opinión de Instituciones Internacionales como UNESCO, ONU, estudios realizados en Foros Internacionales como la Cumbre del Milenio, en la cual se intenta comprender y analizar a este fenómeno, así como tratarlo de la mejor forma para aportar estrategias que coadyuven en el logro de avances sólidos en esta materia, ya que el reto de la política social rebasa la escala nacional. Por ello es que se toma en cuenta, que las discusiones a este respecto, deben hacerse a nivel mundial; de ahí se deriva el segundo capítulo, en el cual se elaboró un estudio sobre Organismos Internacionales.

Una vez esclarecido el concepto de pobreza y sus diferentes connotaciones se definió a la política social como la forma que por medio de estrategias y políticas concretas tiene el Estado para construir una sociedad cohesionada y equitativa; de lo anterior he de resaltar que estas políticas sociales constituyen una especie de

políticas públicas, en el cual será el objetivo fundamental el logro de bienestar social mediante el planteamiento de estrategias, en las cuales se logre una distribución de la riqueza mas equitativa con la finalidad de lograr mejores condiciones para la población.

La batuta en torno a política social, será asumida por el Estado, ya que como anteriormente se vio es el que tiene la obligación de promover justicia, seguridad y orden.

De esa forma, el gobierno ya no puede sopesar toda esa carga, el problema es demasiado severo y requiere de organizaciones que trabajen en conjunto con el para así poder solventar tantas necesidades, eficientar el sistema y que la ayuda destinada, llegue de manera oportuna y a donde sea realmente necesaria.

Se debe dar atención a un gobierno burocrático y cupular, este debe ser más homogéneo, abierto y flexible, ya que el concepto de “austeridad” que se ha manejado el último tiempo ha llevado a que el sistema resulte únicamente en acciones caritativas y en atención solo de los “pobres extremos”, como si en México se pudiera distinguir entre las miserias, dejando de lado la creación de políticas estructurales efectivas que aminoren este creciente y agudo problema.

En cuanto a la legislación en México se destacó lo establecido dentro de las garantías individuales localizadas en los artículos 3º, 4º, 27º y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales aseguran el acceso de toda la población al desarrollo social. De igual forma, se consultaron documentos como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de Planeación, Plan Nacional de Desarrollo, Programas Internacionales y Nacionales, poniendo mayor énfasis en la Ley General de Desarrollo Social, debido a que relativamente es una ley nueva (expedida en 2003), que surge del atraso que en materia social se ha vislumbrado, y con el objetivo de abatir los

nocivos efectos de la pobreza, el rezago económico y político que se vive en nuestro país.

Se aportan las conceptualizaciones que emanan de esta ley y la opinión de políticos reconocidos en esta materia.

Posteriormente se señalan las características y objetivos de la política social, en la cual se engloba de manera general lo dicho y destacando que entre sus objetivos se encuentran:

El establecimiento de una política institucional que resulte operante para los gobiernos a fin de mejorar la calidad de vida de la ciudadanía. Generar condiciones de satisfacción de las necesidades básicas.

Así como el acceso a oportunidades de beneficio económico para las familias al desarrollo de las capacidades humanas de los individuos. Siendo el objetivo del desarrollo social elevar los niveles de bienestar y calidad de vida de los mexicanos, a través del ejercicio de una política social integral con sentido público y humano, orientado a facilitar el acceso de la población a mayores oportunidades de desarrollo y satisfacción de necesidades básicas, así como a reducir inequidades de género y desigualdades extremas.

El capítulo dos, surge cuando las discusiones en torno a la pobreza quedan limitadas en la escala nacional, y es necesario ampliar los horizontes a nivel internacional, y que la pobreza es un problema mundial.

De igual forma, y al intentar responder preguntas ingenuas como el ¿Por qué los Organismos Financieros Internacionales, creados para ayudar a los países pobres no han sido efectivos en su misión? Y sobre todo observar el modo en que operan, su historia las políticas que implementan se destaca y justifica lo siguiente:

El peso que los Organismos Internacionales, específicamente el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial tienen en torno al sistema monetario internacional, es de gran importancia ya que en ellos se encuentran englobadas las economías más importantes del mundo, en las cuales se determina el papel que han de jugar cada uno de los países inmersos en el sistema globalizado que hoy vivimos, por esa razón a continuación se muestra un análisis del trabajo que estos Organismos Internacionales han desarrollado en México.

Al efectuar el análisis respectivo al FMI, se destaca en cuanto a la operación y la toma de decisiones en su interior, se efectúan manejos en forma discrecional y arbitraria.

Posteriormente se analiza al Banco Mundial siendo una agencia más del gobierno de Estados Unidos, a través de la cual aplica su política de apoyo a la expansión mundial de los monopolios privados y sus normas se ven supeditadas a intereses privados y del gobierno norteamericano, un ejemplo se ve cuando como prioridad se destinan los recursos a grandes obras de infraestructura para favorecer el crecimiento económico con derramas económicas, las cuales favorecen a los inversionistas extranjeros y se destaca lo siguiente:

- México es integrante del Banco Mundial desde 1947. en 1949 recibió su primer préstamo por 24 millones de dólares para construir una planta generadora de electricidad.¹
- Desde entonces, el Banco Mundial le ha otorgado al país préstamos por un total de 36 mil millones de dólares.
- Los préstamos se distribuyen en una cartera de proyectos que cubren, entre otros, los sectores de educación, medio ambiente, salud, vivienda, e infraestructura.

¹ Fuente:
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTSPPAISES/LACINSPANISHEST/MEXICOINSPANISHEXT/0,,contentMDK:20809792 menuPK:500900 page PK:1497618 piPK:217854 theSitePK:500870,00.html>.

- En mayo de 2007 el Banco Mundial está financiando 27 proyectos en México.
- Estos proyectos reciben un financiamiento que puede llegar hasta 1,000 millones de dólares en promedio anual.
- La forma de financiamiento de los proyectos es a través de préstamos o bien de donaciones administradas por el Banco Mundial.
- En la Alianza estratégica con el País (AEP), vigente en el periodo 2005-2008, se tiene contemplado el otorgamiento de préstamos por un total de 4,800 millones de dólares. Los préstamos buscan apoyar la lucha contra la pobreza y la desigualdad en el país.
- La AEP tiene cuatro pilares diseñados para: 1) Reducir la pobreza y la desigualdad, 2) Aumentar la competitividad, 3) Fortalecer las instituciones y 4) Promover la sostenibilidad ambiental.
- De acuerdo al Banco Mundial, el proyecto Segunda Fase de Ahorro y Financiamiento Rural (Bansefi), orientado a la reducción de la pobreza, tiene las siguientes características:
 1. Apoya el esfuerzo del gobierno de México para desarrollar instituciones de ahorro y préstamos financieramente viables, operativamente efectivos y actualizados tecnológicamente, a fin de que sean más accesibles para la población a la que no habían servido en el pasado. En este sentido, el proyecto mejora el acceso de los más pobres a los servicios financieros, lo que les permite aumentar su capacidad de ahorro, inversión y manejo de riesgo.
 2. Este proyecto va más allá del mero desarrollo de capital humano y fortalece la capacidad económica de la población más desfavorecida, al permitirle hacerse de activos físicos y financieros que le permitan enfrentar mejor eventuales choques financieros.
- Entre 2004 y 2006 el Banco Mundial publicó tres estudios sobre la reducción de la pobreza en México:

- 1) La pobreza en México, una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia del Gobierno;
 - 2) Generación de Ingresos y Protección Social para los Pobres;
 - 3) Descentralización y entrega de servicios para los pobres.
- De acuerdo con el Banco Mundial México enfrenta desafíos como la disminución de la pobreza urbana, que se mantiene estancada, así como el de hacer que su sistema de protección social sea menos regresivo y más equitativo para darle mayor cobertura a los pobres.
 - El Banco considera que si bien en los últimos doce años México ha reorganizado y descentralizado algunos de sus programas gubernamentales que benefician a este segmento de la población, se debe mejorar la calidad de los servicios y la rendición de cuentas, indicadores que aún son bajos si se consideran las normas de la OCDE y los niveles promedio del resto de América Latina.
 - Así, considera que el reto actual es lograr un crecimiento vigoroso para lograr mayores avances en la reducción de la pobreza y, en el mediano plazo, también deben realizarse una serie de reformas macroeconómicas y mejoras en la prestación de servicios para potenciar la reducción de la pobreza impulsada por el crecimiento.

Proyectos financiados por el Banco Mundial para la reducción de la pobreza

- De acuerdo con la búsqueda realizada en la base de datos del Banco Mundial, desde 1994 a la fecha este organismo ha financiado un total de 11 proyectos con el objetivo explícito de reducir la pobreza. El monto comprometido para estos proyectos fue de 2025.18 millones de dólares (mdd), sin embargo, el monto desembolsado ha sido de 1497.5 mdd.
- Se encontró que sólo un proyecto se encuentra activo anualmente, Savings and Credit Sector Strengthening and Rural Microfinance Capacity Building, con un monto comprometido de 64.6 mdd.

- En la tabla que se anexa en este documento se incluyen los proyectos financiados por el Banco Mundial desde 1994 a la fecha, así como sus principales características.

Préstamos del Fondo Monetario Internacional

En relación con el Fondo Monetario Internacional (FMI), su principal responsabilidad es brindar préstamos a los países que estén experimentando problemas de pagos en su balanza comercial. Esta asistencia financiera permite a los países reconstruir sus reservas internacionales, estabilizar sus monedas, continuar pagando sus importaciones y restaurar las condiciones necesarias para un fuerte crecimiento económico.

A diferencia de los bancos de desarrollo, el FMI no ofrece préstamos para proyectos específicos, sin embargo, a través de los años el Fondo ha desarrollado varios instrumentos de préstamo para satisfacer las necesidades de sus diversos miembros, es por esto que países con bajos ingresos pueden tener acceso a varios instrumentos que el organismo ha creado.

Dentro de éstos, se encuentra el Poverty reduction and growth facility (PRGF), que tiene como objetivo prestar dinero a países de bajos ingresos para que pongan en marcha sus estrategias de combate contra la pobreza; de todos los instrumentos que maneja el FMI es el que exige la tasa más baja.

Sin embargo, estos recursos están disponibles únicamente para 78 países miembros considerados de bajo ingreso. Estos países son designados por el FMI, y fueron revisados por última vez en agosto del 2006. México no pertenece a este grupo, por lo que no tiene acceso a estos recursos.

De esa forma se describió el papel que juegan los países latinoamericanos en el momento en que estos sistemas económicos determinan el manejo y las decisiones que se han de llevar a cabo únicamente considerando el beneficio de países desarrollados, específicamente Estados Unidos de Norteamérica; así como la injusta distribución de recursos, que solo permiten que se continúen enriqueciendo las naciones poderosas; acrecentar el endeudamiento, dependencia económica y tecnológica de países como México.

Si bien es cierto que el gobierno mexicano históricamente ha tenido fallas sustanciales, no ha impulsado un crecimiento económico sólido y ha fomentado el endeudamiento, se hace evidente que hasta que se corrijan esas fallas no se podrá hablar de un avance en política social, ya que es necesaria una reestructuración conjunta de política económica y social para abatir la pobreza en México, ya que no se puede creer que la solución este en los Programas Sociales, si se quiere una solución integral esta únicamente se lograr reformando aspectos en materia económica.

Continuando con esa tónica se describió puntualmente la historia del Fondo Monetario Internacional, los ajustes que se han tenido que implementar con el tiempo, con lo cual se comprueba que los Organismos Financieros Internacionales lejos de beneficiar a los países, ha sido promotores de endeudamiento y políticas poco eficientes para el entorno nacional, ya que aplican políticas funcionales para las potencias mundiales, pero que distan mucho de cumplir las expectativas para un país como México, en el cual las políticas económicas, sociales y hasta históricas son muy diferentes, empeñándose en expandir y fomentar propuestas neoliberales poniendo en marcha una serie de medidas pragmáticas como las siguientes:

- Reducción del gasto público,
- eliminación del déficit presupuestal,
- reducción del tamaño del Estado y
- sobre todo mayor libertad económica para los empresarios, banqueros, industriales y comerciantes fomentando que se eliminen los controles de precios.

Desde el ángulo del sector externo, recomiendan la apertura total e indiscriminada a la inversión extranjera y a las mercancías provenientes del exterior, de esta forma se hace un gobierno sumiso y abierto a la inversión extranjera. Por lo cual sintetizó, que se aprieta el cinturón a la población y se dan manos libres a los extranjeros abriéndoseles las puertas.

Así es como de manera cruda y poco esperanzadora se manejan los Organismos Internacionales, los cuales lejos de cumplir con su función de ayuda, se encargan de difundir su poderío, si beneficiar jamás a la población, sino únicamente los intereses extranjeros.

Entre los objetivos planteados para el capítulo tres, estuvieron el desarrollar un recuento histórico de los principales programas sociales diseñados en México con el propósito de conocer el surgimiento de la política social, el diseño de esta, y sobre todo notar y hacer notar los errores del pasado, para evitarlos en el presente y así construir un futuro congruente con las necesidades de nuestra nación.

Se pudo ver, que la política social nace deficiente, ya que las medidas de bienestar ocuparon un papel secundario en el modelo constitucional de 1917, ya que en aquella época los servicios sociales no eran importantes, lo eran los derechos de los trabajadores y el reparto de tierras; así cabe destacar, que la idea de integrar a las agendas gubernamentales a las políticas de bienestar era ilusoria, ya que en esos momentos apenas comenzaban a figurar dentro de los gobiernos occidentales.

Posteriormente, se elabora un recuento sobre la evolución que ha tenido la política social en México, comenzando con el periodo de 1934-1940, de Lázaro Cárdenas, en el que vemos dos cambios importantes en materia de bienestar: el primer cambio es cuando formaliza en la Constitución el derecho a la educación primaria, adicionando al principio de la gratuidad el de la obligatoriedad, y en segundo lugar, funda la Secretaría de Asistencia Pública (SAP) con el objetivo de procurar atención médica y alimentación a niños y sectores marginados.

Siguiendo con la tónica establecida, se continúa con la creación de dependencias con fines sociales como la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA) en 1943, entre otras.

Así es como durante dos décadas siguientes se adoptaron nuevas políticas y el estado adoptó un proceso socioeconómico más incluyente, denominado urbanización. Se crearon instituciones de gran importancia para el país con el objetivo de cubrir las demandas de asistencia social.

Junto a la creación de estas instituciones, se establece una política social orientada a incrementar las desigualdades tanto sociales como económicas.

A partir de ese entonces se apreciaba ya la ineficiencia del Estado para cumplir con mejores alternativas en cuanto al abatimiento de la pobreza y la mejor distribución de los ingresos no siendo novedosa esta situación, ya que a partir de los años cincuenta hasta los ochenta, se estructuraron mecanismos que marcaron particularmente al fenómeno de la pobreza.

Durante gran parte del siglo XX la pobreza se percibía como un problema que tendría solución en cuanto se fortaleciera la capacidad productiva y económica del país, de forma específica cuando se agudizara el proceso de industrialización, lo que lamentablemente no sucedió.

Posteriormente, y en materia económica, se implementó el Modelo de Desarrollo Estabilizador, el cual tenía como premisa fundamental la sustitución de importaciones, modelo que al inicio hizo que el país conociera un ficticio “milagro mexicano”, el cual resultó en consecuencias catastróficas, como se pudo describir en esta sección, y dio paso al llamado Modelo de Desarrollo Compartido, que de igual forma, lejos de aportar un crecimiento económico para el país, solo trajo consigo un severo endeudamiento.

Así vemos que la idea de la pobreza comenzó a introducirse en el lenguaje gubernamental como una manera de organizar la atención de ciertos grupos sociales...los programas de atención de la pobreza se comenzaron a aplicar en México a partir de los gobiernos de Luís Echeverría y José López Portillo (como el PIDER, SAM, el Programa de Solidaridad Social IMSS-Coplamar, sin embargo, no estaban adecuadamente orientados a la población con menores ingresos, sino que estas políticas de subsidio beneficiaban en gran medida a los grupos de ingresos medios y altos.

Con la estabilización económica, viene en detrimento la sociedad mexicana, así se establece un notable incremento en la pobreza de 1981 a 1999.

En el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), se dan una serie de reformas en cuanto a la política económica, ya que esta comienza a ejercerse básicamente cumpliendo con principios neoliberales, que a su paso afectarían a la política social, se implementa el Programa Solidaridad (Pronasol), y se continúa con un esquema neoliberal en desarrollo social el cual concluiría Ernesto Zedillo Ponce de León.

El sexenio Zedillista, fue por demás complejo, ya que acababa de ocurrir una de las peores crisis económicas que ha vivido el país, la crisis de 1994, que dejó deudas millonarias como el Fobaproa, crímenes políticos, corrupción y un marcado descontento social.

En materia social se concluyó con la política social neoliberal que diseñaría Salinas en materia económica, y entre los principales puntos a destacar en esta materia se encuentra: que se focalizó la ayuda social únicamente a los pobres “extremos” ya que no se debían desperdiciar recursos, (aunque ya hablábamos de recursos escasos), de esta forma este sexenio se caracteriza por su evidente fracaso en política social, ya que las cifras que se aportan en ese sentido son alarmantes con un incremento sustancial en pobreza.

Una de las cosas a favor del Progreso, fueron las medidas evaluatorias, ya que es el primer programa sujeto a una evaluación formal de parte de dependencias prestigiadas, ya que se le asignó una partida económica para los gastos de evaluación.

De esta forma se da paso al cuarto y último capítulo, el cual fue diseñado para mostrar los avances en evaluación a programas sociales, ya que si bien se describieron cada uno de los programas implementados por el Estado Mexicano con el objetivo de abatir la pobreza, es muy importante recabar información referente a lo que ha sido funcional y lo que es necesario cambiar, para así dejar de seguir cometiendo los mismos errores día a día y avanzar, que este fue el objetivo de este trabajo, mostrar una alternativa que permita un trabajo funcional y logre mitigar los efectos nocivos de la pobreza.

Se inicia con la evaluación al Progreso, que es el parteaguas en cuanto a evaluación de programas públicos, ya que marca una gran evolución de los anteriores, ya que antes no se tenían ni los medios, ni los recursos ni la información para poder realizar un estudio de tal envergadura. De tal forma el avance en este sentido es sustancial, ya que se evalúan de manera externa los programas que reciben recursos fiscales y se hayan sujetos a reglas de operación.

El Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) constituye el antecedente inmediato del actual Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, Estuvo bajo la responsabilidad de la Sedesol, y contó desde 1997 con una Coordinación Nacional (ConProgresá) integrada por los titulares de la secretaría anterior, quién lo presidía, y de la SSA, SEP y SHCP.

Dicho programa incluyó tanto transferencias de efectivo a las madres de familia para mejorar los niveles de consumo de los pobres en el corto plazo, como inversiones de capital humano para lograr si desarrollo social, mismas que dieron inicio en mayo de 1998. Mientras Pronasol, su antecesor, había puesto el énfasis en la organización de las comunidades. Progresá se diseñó para dirigirse a los individuos y, después de su discusión, se resolvió reorientarlo hacia las familias.

De esta forma el programa procedió con una doble focalización: a las localidades más marginadas y, dentro de ellas, a los hogares más pobres. Este diseño implicó que los hogares muy pobres ubicados en localidades no marginadas quedaran fuera de las metas del programa.

Fue el primer programa mexicano (tal vez el único) cuya evaluación de impacto fue prevista desde su diseño, partiendo de un diagnóstico de la situación antes de su inicio, medida a través de la aplicación de encuestas hogares en octubre-noviembre 1997 y marzo de 1998; y aplicando tres evaluaciones posteriores en octubre-noviembre de 1998, junio y noviembre- diciembre de 1999. La misma revisó los impactos en materia de educación, nutrición, salud y pobreza rural, así como la operación general del programa.

Entre los resultados globales obtenidos de esa forma para Progresá, resaltan:

- Muy buena focalización geográfica en zonas rurales.
- Bastante precisión en el método de selección de hogares.
- Fuerte impacto en el ingreso real de las familias.

- Ausencia de impactos negativos como disminución del tiempo dedicado por los padres de familia al trabajo.
- Errores administrativos menores como demora en la distribución de las transferencias, errores en las listas de beneficiarios, etcétera.

Estos son algunos datos generales del Progresá, el cual como comentamos anteriormente fue el molde para la implementación del Programa Oportunidades, el cual siguió con la misma tónica, lo cual resulta curioso si se destaca el hecho de que Vicente Fox es el presidente del “cambio”, y continúa aplicando programas de un gobierno ineficiente e ineficaz .

Lo que caracterizó al Programa Oportunidades fue el hecho que surge como un programa sectorizado (cada programa abarcaba un rubro distinto, lo cual propició lo que a mi juicio sería u peor error, la duplicidad en los programas, ya que se atendía lo mismo dos veces), de esta forma, cada uno de estos programas fue sustituido por otros debido a fallas en la implementación, como pudieran ser la falta de coordinación entre las dependencias federales, estatales y municipales destinadas para estos fines, la deficiente utilización de recursos, ya que muchos de ellos no eran focalizados de manera eficiente, y sobre todo el hecho de desarrollar una política social útil, pero no para beneficiar a las personas mas necesitadas, o mitigar la generación de más pobreza, sino que esta era utilizada únicamente para fines proselitistas, desviando recursos para fines electorales, demostrando poca contundencia.

En este sentido, para este análisis se aludió principalmente a lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo, ya que aún no se cuenta con un análisis oficial a este respecto, pero si se destaca el modo en que opero el programa.

Oportunidades definió a la pobreza en tres grandes rubros, la alimentaria, de capacidades y de patrimonio, cada uno de ellos diseñó a su vez programas específicos que buscaran satisfacer las demandas generadas en este sentido, no

se notaron avances sustanciales en esta materia, fue mas el manejo publicitario que se hizo a este programa que realmente la efectividad que tuvo.

Por lo que asevero que la política social surge de un error gubernamental, al no satisfacer las garantías individuales, por lo cual surge la necesidad de desarrollar programas sociales para evitar la presión social y con ello minimizar el hecho que se afecten fines proselitistas e intereses económicos de la clase gobernante, ya que si en la actualidad se vive con altos niveles de pobreza, es debido a que el Estado ha propiciado el endeudamiento económico, y con ello la dependencia a los países poderosos, debido a la falta de estrategias políticas y económicas que respondan por la ciudadanía.

Por lo que se propone que a medida que el Estado sea libre para tomar decisiones a favor de la nación, se mejorara el nivel de vida de la población, se invertirá en educación y tecnología que esto será lo único que coadyuve para un porvenir más esperanzador, dejando en manos del próximo gobierno en turno, la posibilidad de salir a flote con estos severos rezagos sociales.

BIBLIOGRAFÍA

- Arteaga**, Botello Nelson. Pobres y Delincuentes. Estudio de Sociología y Genealogía. Ed. Miguel Ángel Porrúa.
- Bavaresco**, Aura. Las Técnicas de Investigación. Cuarta Edición.
- Boltvinik**, Kalinka Julio. Algunas Tesis y Reflexiones sobre la Pobreza en México. Bases para una Política para la Superación. Ed. Laurell.
- Bradshaw**, Sara. La Pobreza no es la misma ni es igual. Relaciones de poder dentro y fuera del hogar. Ed. Fundación Puntos de Encuentro.
- Buira**, Ariel. Reflexiones sobre el Fondo Monetario Internacional. Ed. Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos.
- Campos**, Julieta ¿Qué hacemos con los pobres? Ed. Aguilar.
- Cardozo**, Brum, Myriam Irma. La Evaluación de Políticas y Programas Públicos Ed. Porrúa.
- Ceja**, Mena Concepción. La Política Social Mexicana de Cara a la Pobreza. Ed. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales.
- Chapoy**, Bonifaz Alma. El Sistema Monetario Internacional. Textos Breves de Economía Ed. Porrúa.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** Ed. Porrúa.
- Cordera, Campos Rolando.** La Política Social Moderna: Evolución y Perspectivas. Ed. Facultad de Economía.
<http://www.rlc.fao.org/prior/desrural/gasto/2005dorderapdf>.
- Duhau**, Emilio. Op. Cit. Pág.62.
- Gallardo**, Gómez Luis Rigoberto. Los Rostros de la Pobreza. Ed. Limusa.
- Gallardo**, Gómez Luis Rigoberto y **Osorio**, Goicoechea Joaquín. Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. En los Rostros de la Pobreza. Ed. Limusa.
- García**, Jiménez Ricardo. Balance del Sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León.
Rgarcía2000.mx@yahoo.com.mx.
- González**, Gómez Francisco. Historia de México 2. Ed. Quinto Sol.

Guevara Sanginés, Alejandro. Pobreza y Medio Ambiente en México. Ed. INAP.

Ley General de Desarrollo Social. Ed. Cámara de Diputados.

Licha, Isabel. El Enfoque de Gerencia Social.

Lindblom, Charles. Los Usos de las Políticas, en la Hechura de las Políticas de Aguilar Villanueva.

Material Básico de Apoyo para el Estudio de las Estructuras Políticas, Económicas y Sociales en México de 1954 a 1980.

Morales, Matamoros Orlando. Reflexiones y Refracciones sobre la Pobreza con un enfoque sociológico.

Nussbam,M.C.(1995) Human Capabilities, Female Humane Beings.

Ordóñez, Barba Gerardo Manuel. La Política Social y el Combate a la Pobreza en México Ed. Alternativas.

Plan Nacional de Desarrollo 2000.

Revista NEXOS, Septiembre del 2005. Artículo “La Medición de la Pobreza” por salomón Chertoviski.

Ruiz, Velásquez Norma. La Política Social en México hacia Fin de Siglo. Ed. INAP.

Sen, A. (1990) Development as Freedom, Oxford University Press.

Sheahan,John. Modelos de Desarrollo eb América Latina. Ed. Alianza Mexicana.

Soria, M. Víctor. Crecimiento Económico, Crisis Estructural y Evolución de la Pobreza en México. Ed. Plaza y Valdés.

Velasco, Sánchez Ernesto. Políticas Públicas Basadas en Evidencia. Revista Política Digital No23.

Páginas Electrónicas:

<http://www.onu.com>

<http://www.unidoscontralapobreza.org>

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTSPPAISES/>

LACINSPANISHEST/MEXICOINSPANISHEXT/0..contentMDK:20809792